

2009/04/27

COMBATE AO BIOTERRORISMO. PRIORIDADE NACIONAL?[1]

Alexandre Reis Rodrigues

Este trabalho desenvolve algumas ideias sobre o enquadramento estratégico do bioterrorismo, tendo em vista ajudar a concluir até que ponto este assunto é prioridade nacional e em que termos.

O ambiente de segurança

A Europa em que Portugal está inserido não está exposta a qualquer ameaça credível de forças convencionais mas não está livre de quatro grandes tipos de riscos que, mesmo distantes, podem afectar a estabilidade de que necessita para ter progresso económico e social e para cuja solução pode ser necessário o envolvimento directo dos europeus. São os riscos da instabilidade e caos provenientes de áreas de insegurança crónica, onde persistem vulnerabilidades económicas, demográficas, ambientais e graves desigualdades sociais; são os riscos provenientes de zonas de conflito que continuam por resolver; são os riscos de estados falhados cujos governos não conseguem controlar a totalidade do território, proteger as minorias e manter a lei e a ordem e, finalmente, é o risco do terrorismo transnacional levado a cabo por actores não estatais.



A esta situação temos agora que acrescentar a tentativa aberta de algumas organizações terroristas, designadamente as ligadas ao Islão radical, de juntar, ao tradicional recurso a atentados e acções bombistas, o uso de armas de destruição maciça, aproveitando as forças da modernização e da globalização que querem combater mas que consideram úteis para lutar pelo seu sonho desesperado.

Estas novas circunstâncias obrigam-nos a repensar as noções tradicionais de segurança nacional e a ter presente as limitações das tentativas de soluções exclusivamente militares, em especial perante adversários que apostam nos métodos não convencionais de fazer a guerra e recorrem a um leque variado de ameaças encobertas que não fazem preceder de qualquer alerta e que ignoram deliberadamente os princípios éticos que nos são mais caros.

O bioterrorismo no contexto da ameaça das armas de destruição maciça

O termo “armas de destruição maciça” tem sido usado para designar globalmente quatro tipos de armas diferentes: nucleares, químicas, biológicas e radiológicas. O critério, no entanto, é controverso porque mesmo no aspecto que deveria ser o denominador comum de todas – o poderem causar destruição e morte em larga escala - existe grande disparidade nos respectivos efeitos. Na realidade, as nucleares são as únicas, até ao momento, que comprovadamente têm dimensão de destruição maciça (Hiroxima e Nagasáqui, 6 e 9 de Agosto de 1945).

As outras, embora potencialmente de destruição maciça, nunca foram utilizadas para esse efeito, quer de forma aberta ou encoberta. No entanto, ao contrário das primeiras, que só estão acessíveis ao nível de estados e sob regime de controlo rigoroso, as não nucleares encontram-se ao alcance de actores não estatais, sendo aqui que está o aspecto novo do problema. A seita japonesa Aum Shinrikyo já as tentou usar para esse efeito, em 1994 e 1995, com antrax e gás sarin, mas o propósito não foi atingido, não obstante o local escolhido (a rede de metropolitano) tenha sido um dos que mais facilmente proporciona uma rápida disseminação do agente.

As biológicas estão proibidas desde 10 de Abril de 1972, pela Biological Weapons Convention, que, no entanto, além de ainda não ter aplicação universal tem sido objecto de grosseiras violações, a ponto de a administração americana a considerar não verificável. Calcula-se que haja países que ainda as mantêm,

outros que fazem investigação relacionada com a sua possível produção e outros que dispõem de infraestruturas onde podem ser produzidas.

O bioterrorismo, embora outro assunto, insere-se neste tema como sendo o uso ilegal de bactérias, vírus, fungos, toxinas, etc. contra a população de um país, as suas culturas ou gado, por organizações terroristas; para alguns especialistas, incluiu também uma dimensão para o material, podendo este ser degradado por agentes biológicos com capacidade de acelerar a sua corrosão ou degradação. Na verdade, tanto quanto sei não existe uma definição oficial, mesmo nos EUA, que são o país que mais atenção e recursos têm dedicado a este assunto.

A natureza da ameaça do Bioterrorismo

É uma ameaça que, ao contrário dos exércitos, não reconhece fronteiras; não é visível, não tem cheiro nem gosto e pode passar facilmente de pessoa para pessoa através do ar, da água ou dos alimentos vegetais e animais. É, por conseguinte, muito difícil de detectar oportunamente, residindo neste aspecto um dos seus maiores perigos. O seu impacto pode não ser imediato; podem passar-se semanas sem se ter consciência de que se sofreu um ataque.

O alarme pode desencadear-se apenas quando já há um número grande de doentes nos hospitais, altura em que os responsáveis irão longe. Em resumo, é uma forma de ameaça que serve bem os modos de actuação e os objectivos das organizações terroristas; presta-se para ser usada de forma encoberta e causar grande impacto, mais que não seja alarme e medo, sem deixar evidências da sua exacta proveniência. Na sua expressão mais grave, usando agentes facilmente dissemináveis e transmissíveis e que provoquem índices de mortalidade elevados, pode pôr em risco a segurança nacional, causar um grande impacto na saúde pública, provocar pânico e grave instabilidade social.

No entanto, é uma ameaça que enfrenta sérias dificuldades na área da produção. Para se conseguirem meios com efeitos de destruição em larga escala exige-se uma equipa técnica sofisticada em várias áreas especializadas e consideráveis meios materiais (recursos financeiros, infraestruturas, equipamentos, etc.). Todos estes meios e a logística que lhe estará associada vão expor os prevaricadores à vigilância dos serviços de segurança, criando riscos de detecção a que pode ser difícil escapar se as autoridades estiverem atentas e tiverem meios e condições de actuação adequadas. No entanto, esta é uma condição que não podemos esperar da parte de um estado falhado ou de um estado que deliberadamente apoie o terrorismo internacional.

Em qualquer caso, as dificuldades de produção atrás referidas e a complexidade do seu emprego, que é muito dependente de factores atmosféricos que o podem tornar de resultados imprevisíveis, fazem desta ameaça uma opção ainda não abertamente atractiva para as organizações terroristas. Naturalmente, como veremos adiante, esta situação é susceptível de evoluir a curto prazo.

Tudo será diferente e muito mais simples se, no entanto, o objectivo da sua utilização for sobretudo instalar o pânico e desordem social provocando baixas, mas sem visar a dimensão radical da destruição em massa, e explorando a possível falta de confiança da população na eficácia da capacidade de resposta das instituições nacionais. É talvez quanto basta, prevêem alguns especialistas, para causar uma perturbação mais grave da que as que possam resultar dos ataques terroristas que conhecemos e, eventualmente, tão ou mais séria do que a que possa ser causada pelos desastres naturais ou acidentes para os quais os governos regra geral se procuram preparar.

A avaliação da probabilidade da ameaça

Voltando ao princípio, sugiro que tentemos definir até que ponto o combate ao bioterrorismo é prioridade nacional e em que termos deve ser encarado? É certamente uma questão essencial cuja resposta é o que ditará o que o País deve fazer neste campo. É o ponto que, mais importante de que tudo o resto, interessaria tentarmos deixar esclarecido.

Vejamos como se encara a situação nalgumas áreas de referência para Portugal. Como veremos, quase todas tomam o assunto muito seriamente.

A NATO, por exemplo, tem desenvolvido diversas iniciativas desenhadas para ajudar os países, quer para se prepararem para este tipo de ameaças, a nível estratégico e operacional, quer para analisar os riscos e vulnerabilidades a que possam estar sujeitos, disponibilizando o apoio de grupos de aconselhamento (Advisory Support Teams). O tema começou a ter uma visibilidade crescente a partir de 2000, quando então se decidiu criar no quartel-general um órgão especificamente designado para lidar com o problema da proliferação (Weapons of Mass Destruction Center) e mais tarde, em 2004, se organizou um batalhão de protecção contra as ameaças NCBR (Multinational Chemical, Biological, Radiological, Nuclear Defence Battalion). Este batalhão, que participou nos Jogos Olímpicos de Atenas, mais tarde evoluiu para uma Combined Joint CBRN Defence Task Force para operar com a Força de Resposta da NATO. A rede de

Centros de Excelência, que a NATO tem vindo a criar para o estudo dos temas de segurança mais prementes, inclui um a cobrir esta área, instalado na República Checa desde 2007.

A União Europeia tem um percurso semelhante; iniciou-se nestas actividades em Novembro de 2001, com um programa para coordenar e apoiar a preparação dos países membros em termos de saúde pública e de capacidade de resposta perante ataques biológicos e químicos. Subsequentemente, criou um Comité de Segurança na Saúde (Health Security Committee), como órgão de cooperação e coordenação informal na área de riscos para a saúde pública em casos de terrorismo ou uso deliberado de agentes biológicos ou outros.

Para os EUA, o bioterrorismo, aliás como o problema mais geral da proliferação de armamento de destruição maciça, tem claramente prioridade nacional. Embora nem sempre tenha sido assim, três situações no passado recente, desencadearam um alerta especial. A primeira ocorreu na sequência da Guerra do Golfo de 1991 quando os inspectores das Nações Unidas constataram que o Iraque, embora subscritor da Convenção de Armas Biológicas, estava empenhado em constituir capacidades nessa área sem que houvesse conhecimento da dimensão do seu programa; a segunda ocasião foi a do ataque com gás no metropolitano de Tóquio, que levou o Presidente Clinton, um ano depois, a declarar que o combate a esse tipo de capacidades passava a ser a mais elevada prioridade dos EUA; a terceira, veio com o 11 de Setembro, quando ao atentado se associou a possibilidade de utilização paralela destas armas e, logo a seguir, vieram os incidentes com correio contaminado por antrax que mataram 5 pessoas e causaram danos a 17. Desde então mais de 20 mil milhões de dólares foram gastos em investigação e desenvolvimento de meios de protecção para ataques biológicos. Só no Instituto Nacional de Saúde (National Institute of Health) o orçamento para investigação cresceu 3000 vezes por cento de 53 milhões de dólares em 2001 para 1,6 mil milhões em 2008; no Departamento da Defesa, no mesmo período, as verbas atribuídas duplicaram, atingindo mais de mil milhões de dólares em 2008. Os EUA tinham assumido que o bioterrorismo será uma realidade mais tarde ou mais cedo, pondo-se apenas a questão de se saber quando e aonde.

Entre os europeus, como se vem tornando habitual, há diferenças na percepção desta ameaça. Uns acham que os EUA dramatizam a situação e sobreavaliam as ameaças de forma algo paranóica; outros mostram sensibilidade e preocupação activa, mantendo programas de desenvolvimento de medidas de protecção e de sensibilização dos decisores políticos.

A evolução da situação

Como poderá a situação existente evoluir no futuro?

A maior parte dos especialistas mostra apreensão dado o desenvolvimento que a biotecnologia está a ter e a crescente sofisticação das capacidades de manipular formas de vida. Para Gregory Buford, um especialista que ensina na Universidade da Califórnia, o Século 21 será definitivamente o Século Biológico. Esta realidade, as crescentes facilidades de acesso à informação e o aumento do número de empresas e pessoas envolvidas em investigação estão a levantar dificuldades na manutenção de um controlo de segurança com rigor apropriado ao perigo de acesso por parte de organizações terroristas e intromissão para fins ilegais.

Só nos EUA há 1300 firmas ligadas ao sector, o que corresponde a aproximadamente 110000 pessoas envolvidas na utilização e desenvolvimento destas tecnologias. A China, com vários casos lamentáveis de insuficiente atenção à segurança, tem cerca de 200 laboratórios e 20000 pessoas a trabalhar no sector, sabe-se lá sob que condições.

Obviamente, o acesso cada vez mais alargado ao conhecimento tanto pode ser usado para o bem como para o mal. Bruce Ivins, um prestigiado cientista em biotecnologia que tinha responsabilidades de topo na área da investigação em agências estatais americanas, está hoje acusado de ser responsável pelos incidentes com antrax nos EUA em 2001, já atrás referidos.

É um facto que há agentes que é difícil de obter (o da varíola, por exemplo), outros que é difícil desenvolver de forma suficientemente virulenta ou que requerem grande quantidade de material; uns são fáceis de desenvolver mas difíceis de processar sob a forma de arma. No entanto, não obstante esta realidade a acessibilidade a agentes biológicos tem-se tornado mais fácil.

Há mais de 1500 bancos de germes onde se pode comprar agentes; há um caso registado de tentativa de ataque biológico em que o agente foi adquirido por esta via. Há o risco de roubo de agentes em laboratórios ou hospitais; ou da sua obtenção em rogue states ou através de cientistas descontentes.

Entre 1989 e 1992, saíram da Rússia 75000 cientistas e técnicos qualificados, desconhecendo-se o paradeiro de muitos deles; presume-se que vários possam estar a trabalhar para a Coreia do Norte e Irão.

Linhas de acção

Que linha geral de acção deverão os europeus adoptar, Portugal incluído, para encarar estas circunstâncias?

Já vimos atrás que a possibilidade de concretização desta ameaça tornou-se, de facto, crescente e que para ser preocupante nem sequer precisa de ter a dimensão de arma de destruição maciça. No entanto, possibilidades e probabilidades são coisas diferentes. A uma possibilidade crescente não tem necessariamente que corresponder uma probabilidade crescente. Obviamente, o facto de uma determinada ameaça poder ocorrer não é garantia de que se concretizará.

Como devemos reagir num contexto de incerteza e grande dificuldade de prever o futuro? Devemos desenvolver programas de protecção apenas porque existe a possibilidade da ameaça ou em função da sua probabilidade? Até que ponto nos devemos preparar para ameaças de baixa probabilidade, incertas ou ambíguas?

Por outras palavras, onde vamos encontrar o ponto de equilíbrio, num contexto de recursos reduzidos e no meio de muitas prioridades concorrentes? Que linha deveremos adoptar entre o erro crasso que seria ignorar estes riscos, apenas porque a sua probabilidade de ocorrência é desconhecida ou baixa, e a alternativa de dedicar-lhes significativos recursos, que poderão pôr em causa a preparação para as ameaças mais “convencionais”, como é o caso, neste contexto, da continuação da utilização de explosivos.

Seguramente, estes continuarão a ser o instrumento que as organizações terroristas conhecem melhor para utilizar como arma, que dominam em todos os seus aspectos técnicos e que, como tal, com toda a probabilidade, continuarão a ser os preferidos.

Portugal não vai encontrar sozinho as respostas às perguntas atrás formuladas. Tem que procurar num quadro de envolvimento activo em programas de cooperação entre estados mas não sem antes fazer um esforço sério e consistente de verificação das áreas onde possam existir vulnerabilidades, identificando-as e tomando todas as medidas possíveis para as tentar reduzir. Se não o fizer está a adicionar um elemento de risco à situação existente.

As medidas de protecção

Ao contrário do que se possa pensar de imediato, a procura de medidas de protecção não se deve limitar à procura de soluções técnicas, embora tenha que incluí-las. Parte importante das medidas de segurança que temos que implementar passa por participar na formação de um entendimento internacional comum, pela adopção de normas internacionais que previnam o abuso da biotecnologia, promovendo programas de sensibilização, como é o caso deste seminário, e não deixando de considerar a participação nos esforços internacionais de identificação das mais prováveis ameaças e do seu combate na origem, se essa questão se puser.

Nenhum estado conseguirá sozinho desenvolver pesquisa de informações que permitam algum aviso estratégico nem conseguirá reunir todos os meios de combate a uma situação extrema. É por isso indispensável que se desenvolvam padrões comuns de segurança das indústrias de biotecnologia colocando este assunto nas agendas políticas internacionais, tendo em conta que há muitos agentes que são de duplo uso e que é crucial evitar que estes materiais caiam em mãos erradas.

Temos que nos preocuparmos com todos os tipos possíveis de acidentes, quer os deliberadamente provocados para atentar contra a segurança do País ou os que possam envolver o roubo, perda ou uso indevido de agentes biológicos (biosecurity), quer os resultantes de acidentes involuntários ou desastres de exposição inadvertida dos trabalhadores ou ambiente a acidentes biológicos (biosafety).

O risco – é preciso reconhecer – não se encontra apenas em organizações terroristas ou nos países que as permitem; pode ser também interno e tende a crescer, como vimos atrás, em função do desenvolvimento das indústrias de biotecnologia. Não faltam exemplos de falhas de segurança de armazenamento e erros de manipulação levando à exposição de trabalhadores aos agentes com que trabalhavam, nomeadamente nos EUA, que são os que têm em vigor as normas mais rigorosas de segurança.

Dito isto e para concluir, há duas mensagens que gostaria de deixar.

Temos que ter consciência que quaisquer que sejam as ajudas e os mecanismos de cooperação que estejam disponíveis no âmbito das organizações internacionais em que estamos inseridos, a resposta inicial, que neste tipo de casos é a mais importante e decisiva, situa-se sempre no âmbito nacional.

Portugal pode ter a sorte de escapar a alguma vez ser considerado um alvo atractivo de um incidente biológico deliberado mas não escapará certamente a ser um campo de procura ilegal de agentes susceptíveis de serem usados como ameaça biológica se tornar-se notado por não investir cuidadosamente em medidas de segurança das instalações e pessoas que lidam com esses agentes e se não acompanhar e observar o estabelecimento dos padrões de segurança internacional que a situação exige.

[1] Texto elaborado com base numa apresentação feita no seminário organizado pelo Instituto de Estudos Superiores Militares e Academia de Ciências de Lisboa, no passado dia 22 de Abril.

Documento impresso do site jornaldefesa.com.pt em 2012/9/27