

# **COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO ENTRE CABO VERDE, PORTUGAL E A EUROPA, EM MATÉRIA DE SEGURANÇA**

## **TEMA: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA NACIONAL NOS PEQUENOS ESTADOS INSULARES**

**CONFERENCISTA:  
CORONEL ANTERO MATOS,  
CHEFE DO ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS**

### **I – Importância da Segurança Nacional**

#### **1. O conceito de segurança nacional**

Existe, entre nós, alguma ambiguidade, no tocante à definição do conceito de “segurança nacional”, resultante não só da utilização indevida deste conceito durante largos anos, mas também, de pontos de vista diferentes, expandidos por especialistas de diversos quadrantes. A nossa legislação também não contribui para a sua clarificação, na medida em que nenhum dispositivo legal explicita a designação “segurança nacional”, enquanto a “defesa nacional” é expressamente definida na Constituição da República.

Os diplomas que fixaram as orgânicas dos sucessivos Governos, pelo menos nos últimos cinco/sete anos, criaram uma dicotomia entre “defesa nacional” e “segurança nacional”, atribuindo ao titular da pasta de defesa determinadas competências na área de “defesa nacional” e outras, bem diferentes, na área de “segurança nacional”, induzindo, inevitavelmente, à conclusão de que a definição constitucional de “defesa nacional” nada tem a ver com a “segurança nacional”, enquanto que, para mim, o nosso conceito legalmente instituído de “defesa nacional” coincide, plenamente, com a definição geralmente aceite de “segurança nacional”. A vossa atenção, pois, para o que estabelece o artigo 242º da Constituição: *“A defesa nacional é a disposição, integração e acção coordenadas de todas as energias e forças morais e materiais da Nação, face a qualquer forma de ameaça ou agressão, tendo por finalidade garantir, de modo permanente a unidade, a soberania, a integridade territorial e a independência de Cabo Verde, a liberdade e a segurança da sua população bem como o ordenamento constitucional democraticamente estabelecido”*.

Veja-se, por exemplo, o caso dos Estados Unidos da América em que o “National Security Strategy” se refere que a segurança nacional, é entendida como o conjunto de actividades que pertencem ao domínio político-externo, económico, financeiro, cultural, administrativo-judicial, político-interno, etc., e também ao militar, que o estado deve levar a efeito para alcançar a sua segurança.

Na mesma linha, o “Dictionnaire de Stratégie” sob a direcção de Thierry de Montbrial e Jean Klein assinala que *“Garantir a segurança dum grupo humano é, pois, garantir a segurança dos indivíduos que o compõem e do conjunto que eles formam entre si: dupla obrigação que liga intimamente a segurança interna e a segurança externa das sociedades.”*

As próprias Nações Unidas vêm desenvolvendo o conceito de segurança humana, aliando a salvaguarda contra as violências pontuais provocadas pelo homem (agressões, crimes,

etc.) e pela natureza (catástrofes, por exemplo), à salvaguarda contra os atentados crónicos (a fome, as doenças, a repressão política) e têm chamado a atenção para o facto de que a segurança deverá ir bem mais além da simples defesa armada dos territórios.

## **2. Segurança nacional como fundamento da prosperidade**

Como é sabido, cada estado tem a segurança como preocupação primária, a fim de poder garantir a sua existência, usufruir os seus direitos e proteger os seus interesses, sendo também primária a satisfação das necessidades materiais e morais da sociedade, através da produção e adequada repartição de bens e serviços. Estes dois objectivos do estado – segurança e bem-estar – são interdependentes, pois, sem segurança dificilmente haverá bem-estar social e sem bem-estar social não faz sentido falar de segurança.

Neste binómio, a segurança tende a ser o factor fundamental, uma vez que a primeira meta a atingir para usufruir de bem-estar será alcançar uma situação de segurança que permita manter a necessária estabilidade social e emocional, nesta nossa sociedade actual, caracterizada pelos temores provocados pelas chamadas novas ameaças e pelos riscos inerentes ao alastramento da pobreza em grande escala e ao recrudescimento da violência provocada por factores étnicos, religiosos e económicos, entre outros.

Segundo o General Loureiro dos Santos na sua obra “A Idade Imperial – A Nova Era”, *“A segurança assumirá o papel fulcral de principal instrumento do desenvolvimento ... e a pobreza deixará de ser, não apenas o grande problema dos pobres (...), mas também um importante problema para os ricos (pelos riscos de segurança que lhe são inerentes)”*.

## **II – Pequeno Estado e Segurança Nacional**

### **1. Pequeno estado**

Qualquer estado, grande ou pequeno, independentemente da sua força ou poder pretende ser tratado de igual para igual. Infelizmente, no mundo em que vivemos os pequenos estados, apesar da importância que se lhes possa reconhecer no equilíbrio e na segurança mundiais são, em regra, mantidos na periferia do sistema.

Os estados de fraco poder, embora geralmente detentores de debilidades estruturais e conjunturais como: pequeno território, recursos exíguos, reduzida população, dispersão territorial, em se tratando de estados insulares, economia dependente, não devem aceitar passivamente o estatuto de entidade de categoria inferior não podendo, deste modo, deixar de lutar pela afirmação da sua identidade e do seu direito à dignidade e independência.

Como qualquer outro, o pequeno estado não pode abdicar de perseguir os seus interesses no relacionamento com outras entidades, necessitando, por isso, dos instrumentos e mecanismos que o permitam fazer-se respeitar, externamente e impor a sua vontade no seu espaço de soberania. Quer isto dizer, que o problema de segurança tanto externa como interna coloca-se, também, ao pequeno estado que, com toda a legitimidade, pretende ter uma palavra a dizer na construção de um ambiente de segurança a nível mundial e regional.

Aliás, para o pequeno estado, sobretudo se for insular, a segurança assume inigualável importância e o escamoteamento desta realidade poderá conduzir, mais cedo ou mais tarde, ao descalabro de políticas de crescimento económico, muitas vezes bem sucedidas. A estabilidade política e social e o respeito pelo estado de direito democrático, principais elementos que enformam a almejada segurança, constituem, hoje, um recurso de grande importância e um factor de competitividade económica, dados os temores e os

riscos a que me referi há pouco.

Como pequeno estado insular com uma composição nacional unitária, onde as desigualdades económicas e sociais se têm mantido dentro de limites aceitáveis e a uma distância considerável do continente, Cabo Verde tem, à partida, todas as condições para potenciar esse precioso recurso que é a sua estabilidade interna, apostando na prevenção, através das políticas financeira, social, judicial, policial, etc., e do mesmo passo, encarando como essencial a dissuasão e a repressão das ameaças à segurança.

## **2. Segurança colectiva**

A opção do pequeno estado pela neutralidade sempre gerou uma protecção duvidosa e sempre se mostrou uma alternativa precária. Assim, é natural, como vem acontecendo em todas as regiões, que pequenas e grandes potências se juntem em comunidades ou uniões para a prossecução de objectivos, inicialmente económicos, mas que depois tendem a alargar-se para as áreas da política e da segurança comuns. É que, para além de não ser possível fugir à interdependência, esta gera sinergias de cooperação que aproximam os estados.

Neste sentido, há anos que a África, a exemplo do que vem acontecendo nas outras regiões do mundo, ensaiou a constituição de comunidades e uniões económicas que pretendem, também, evoluir para entidades regionais de segurança colectiva.

Na nossa sub-região foi criada em 1975 a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) que em 1993 viu-se obrigada, na sequência da ineficácia de iniciativas de segurança colectiva, anteriormente estabelecidas entre alguns estados que a compõem, a introduzir emendas ao seu tratado original que a permitissem intervir nos estados membros, em certas situações e circunstâncias que ameaçassem a segurança sub-regional.

As duas principais iniciativas anteriores, o Protocolo de Não-Agressão de Lagos (22 de Abril de 1978) e o Protocolo de Assistência Mútua em Matéria de Defesa de Freetown (29 de Maio de 1981), ainda do período da guerra fria, não obstante as boas intenções, não podiam fugir ao conflito então existente entre as duas superpotências e, por conseguinte, não constituíram a solução procurada para os verdadeiros problemas de segurança sub-regional.

Uma série de falhas foram apontadas à CEDEAO nas suas intervenções nos conflitos da sub-região, como, por exemplo:

- A inexistência de estruturas institucionalizadas nem de regras de procedimento;
- A utilização sistemática de metodologias *ad hoc* de tomada de decisões, bem como arbitrariedades nas próprias decisões referentes a intervenções nos conflitos;
- A subversão das regras e dos fundamentos dos mecanismos e instrumentos de segurança, bem como desvios de responsabilidade no processo de prestação de contas por parte dos comandos das forças, com prejuízo para os órgãos da CEDEAO.

O “Africa Center for Strategic Studies” do “National Defense University” – EUA – refere que o déficit democrático da sub-região constituiu causa de vários problemas que dificultaram os esforços de gestão de conflitos da CEDEAO e aponta, ainda, outras insuficiências como a falta de mandato preciso e de acordo logístico e financeiro e o carácter improvisado e *ad hoc* das intervenções da CEDEAO nos conflitos.

Ao fim destes anos todos, a CEDEAO já tem plena consciência da dinâmica de

insegurança na sub-região, bem como das causas, dos efeitos e das formas de manifestação dos conflitos. Como consequência das lições aprendidas, foi adoptado em 10 de Dezembro de 1999, em Lomé, o Protocolo sobre o Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, de Manutenção da Paz e da Segurança, que recentemente passou a integrar o sistema pan africano de prevenção e resolução de conflitos com a adopção pela União Africana do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana em Durban, a 9 de Julho de 2002.

Pela forma abrangente e realista como o novo mecanismo aborda a questão de segurança na sub-região, englobando os componentes militar, judicial, policial, aduaneiro e outros componentes civis, etc., mereceu, pela primeira vez, total adesão dos países da CEDEAO, sendo Cabo Verde o único que ainda não ratificou o Protocolo, mas que tem participado em algumas estruturas do mecanismo. Este protocolo constitui, sem dúvida, o melhor acordo de segurança colectiva jamais alcançado por países africanos pelo que os argumentos, mais do que justificados, anteriormente apresentados para a não adesão aos pactos precedentes perderam todo o sentido em relação ao novo protocolo.

As iniciativas que se têm verificado em matéria de defesa nacional e forças armadas a nível da CPLP são também indicadores importantes para uma eventual união de esforços dos países lusófonos para uma assistência mútua na área da segurança, o que vai ao encontro da asserção de Políbio Valente de Almeida segundo a qual os laços linguísticos *“são dos mais fortes esteios para uma boa aliança”*. Uma forte cooperação na CPLP no domínio da segurança poderia trazer enormes vantagens, principalmente para os estados mais fracos, se atentarmos às sinergias para a sua segurança, derivadas da integração de Portugal na NATO e do concurso do Brasil uma das potências do século XXI, nas palavras do seu presidente Lula da Silva.

Por outro lado, é a própria integração económica que coloca a necessidade de esforços comuns para a segurança colectiva. E neste ponto, a interdependência e cooperação são as melhores vias de afastar os conflitos, ao mesmo tempo que garantem a possibilidade de criação de uma capacidade de intervenção eficaz contra as ameaças comuns, já que para o pequeno estado uma dissuasão autónoma só é credível contra ameaças menores.

### **III – O Contexto Actual de Segurança**

Ter-se-á verificado, nos nossos tempos, um erro idêntico ao cometido pelos teóricos do marxismo quando vaticinaram que a revolução comunista ocorreria, em primeiro lugar, nos países industrializados e ela veio, entretanto, a verificar-se num país semi feudal como a Rússia de 1917. Muitos autores vislumbraram, pois, que o Império Mundial, a acontecer, poderia concretizar-se com uma eventual vitória da revolução mundial comunista, quando, na realidade, este sistema teve o seu início com a derrota do comunismo.

O Império Mundial que não passava de uma concepção teórica, foi caracterizado pelos estudiosos como o sistema que resultaria da dominação do mundo por um Estado, através da demonstração de uma força bastante superior e com capacidade para aniquilar qualquer resistência em não importa qual fosse o lugar do globo.

No sistema bipolar, aconteceram na segunda metade do século XX aproximadamente 130 conflitos que muitas vezes eram fomentados em função dos interesses das grandes potências. Era do interesse destas potências o desencadeamento de certos conflitos, atendendo que não podiam confrontar-se directamente pelo que procuravam aumentar as suas esferas de influência através de conflitos limitados.

A este propósito, Políbio Valente de Almeida escreveu na sua obra “Do Poder do

Pequeno Estado” que *“Neste sistema de equilíbrio, o confronto entre as superpotências assume formas indirectas. Qualquer delas procura não perturbar a zona de simetria central, preferindo actuar através das áreas periféricas que, assim, se tornam mais sensíveis para a paz mundial.”*

Hoje, com a transição para o sistema unipolar, a tendência é para a limitação dos conflitos, dada a natureza do próprio poder imperial, o que determina que os conflitos nas áreas periféricas tendam a tornar-se menos prováveis.

Efectivamente, com o actual contexto mundial, profundamente marcado pela assumpção pela hiperpotência imperial do papel de liderança nas relações internacionais, comportando este papel uma importante vertente de dissuasão, e caracterizado, ainda, por um reforço dos mecanismos internacionais de resolução de conflitos, foi relegada para níveis bastante baixos de probabilidade a ocorrência de conflitos armados do tipo convencional. Mas, em contrapartida, passou a ter elevada probabilidade o desencadeamento de ataques terroristas, bem como de outras perturbações e ameaças à paz, tranquilidade social e outros valores caros à sociedade.

Verificou-se um grande incremento das acções do crime organizado de grande envergadura, em especial no campo do narcotráfico e da imigração clandestina, bem como da proliferação de armas passíveis de ficar à disposição de elementos inorgânicos, dispostos ao emprego da violência por motivos religiosos, sociais ou criminosos, que podem colocar em causa a autoridade do estado.

Da alteração estratégica da conjuntura político-militar mundial resultou como importante consequência o regresso a uma época de emprego dos meios militares em conflitos de baixa intensidade. Este facto, aliado à reduzida probabilidade das ameaças à segurança nacional virem do exterior e à acentuada interpenetração das ameaças externas e internas, concede às forças armadas dos pequenos estados uma importância jamais atingida nas últimas décadas, circunstâncias que não apenas justificam, mas apelam ao enfrentamento de ameaças mais ou menos graves à segurança nacional que exigem o uso da força, pela utilização de todos os meios à disposição, inclusivamente das forças armadas, em estreita cooperação com as forças de segurança interna e no quadro de um sistema de segurança colectiva.

Para Loureiro dos Santos, é cada vez maior a *interpenetração entre as ameaças externas e as internas, passando os conflitos a distinguir-se mais pelo seu nível de intensidade do que pelo facto de ocorrerem como resposta de ataques provenientes do exterior do território ou do interior do território nacional. Assim, vão-se sucessivamente tornando mais ténues as barreiras que distinguem os meios e as forças para lhes responder, o que exigirá o estabelecimento um quadro legal nítido, que permita o emprego das forças armadas no combate às ameaças internas.*

Contrariamente ao que, eventualmente, seria susceptível de acontecer no período da bipolarização, esta era da globalização do terrorismo e do incremento da criminalidade organizada, não apenas deixa lugar à actuação de forças armadas de reduzida dimensão, próprias do pequeno estado, como ainda realça a importância da sua manutenção, desde que devidamente equipadas e adestradas pois, segundo especialistas, *o grau de probabilidade de concretização das ameaças encontra-se intimamente relacionado com a percepção que tiver o seu agente acerca do potencial de segurança do estado alvo. Se, da análise que efectuar sobre esse potencial, resultar uma percepção de que esse estado é um ponto fraco, vulnerável às operações que esteja em condições de desencadear, então será enorme a probabilidade de ser visado. Isto adaptar-se-á particularmente aos atentados terroristas e às acções de crime organizado, nomeadamente.*

Não fica difícil admitir que as principais ameaças à segurança nacional não são as

tradicionais que visam o controlo físico do território, do mar ou do espaço aéreo nacionais com a utilização de meios convencionais mais ou menos poderosos. As ameaças que, mais provavelmente um pequeno estado insular como Cabo Verde se poderá defrontar, são acções de criminalidade organizada, sobretudo com ligação às redes internacionais do crime, utilizando tanto o espaço marítimo como as fronteiras aéreas; são acções de delapidação dos recursos marinhos e de degradação do meio ambiente; é a actividade de imigração clandestina; são, ainda, acções de terrorismo dirigidas contra infraestruturas portuárias, aeroportuárias e outros pontos sensíveis e nevralgicos.

#### **IV – O Papel das Forças Armadas**

A Constituição da República de Cabo Verde atribui às Forças Armadas, para além da missão de assegurar a defesa militar da República contra qualquer ameaça ou agressão externas, um vasto leque de outras missões que vão desde a fiscalização marítima, e busca e salvamento, até à execução da declaração do estado de sítio ou de emergência, passando pelo combate ao narcotráfico e ao crime organizado, entre outras.

É claro que Cabo Verde não tem potencial suficiente para, isoladamente, garantir a sua integridade territorial, pelo que esta tarefa atribuída, em exclusivo, às Forças Armadas só poderá ser plenamente cumprida no quadro de um sistema de segurança colectiva que integraria não apenas o sub-sistema da CEDEAO mas também o mecanismo da União Africana e, eventualmente, com recurso a outras alianças.

Poder-se-á questionar a eficácia de um sistema de segurança colectiva constituído exclusivamente pelos países da nossa sub-região ou mesmo do continente africano, atendendo à capacidade destes países relativamente a outras potências muito mais fortes de outras regiões do globo.

Este questionamento teria toda a razão de ser numa lógica de multipolaridade. Mas, na era do Império Mundial, a hiperpotência tende a assumir-se como o centro coordenador de um sistema de segurança colectiva a nível planetário, que terá na NATO e nas próprias Nações Unidas instrumentos privilegiados de intervenção e que se decomporá em subsistemas regionais e sub-regionais, contribuindo todos e cada um para a manutenção do equilíbrio, da paz e da estabilidade. O inimigo comum será definido em cada etapa de acordo com os interesses dos principais protagonistas do sistema e, muitas vezes, coincidirá, certamente, com as entidades passíveis de desafiar o poder imperial. O sistema funcionará em função da dimensão da ameaça cabendo, portanto, aos mecanismos regionais e sub-regionais a tarefa de monitorização e regulação dos conflitos na sua área de jurisdição.

Num tal sistema, cada estado, independentemente da sua força, é chamado a contribuir de acordo com as suas possibilidades, não havendo, portanto, razão para que o pequeno estado se auto exclua, reduzindo a zero a sua capacidade de participação no esquema militar, pois, sobretudo não tendo meios financeiros para oferecer, como contrapartida, poderia passar a ser visto e tratado como elemento marginal do sistema, dificultando a sua própria integração económica.

A nível interno, mesmo o pequeno estado deverá poder garantir o preenchimento do próprio espaço de soberania, evitando, nos parceiros, a percepção de riscos para eles, derivados do vazio por ele deixado. Tratando-se de estado insular, o vazio de poder sobre o imenso mar territorial e a área marítima de jurisdição será, necessariamente, preenchido, independentemente da vontade do estado teoricamente detentor da soberania.

O potencial das organizações terroristas e criminosas ligadas às redes internacionais é

uma realidade que pode colocar em risco a soberania e a autoridade dos pequenos estados, cujas forças e serviços de segurança interna não têm, capacidade para, isoladamente, dissuadir e deter determinado tipo de ameaças à segurança interna, sobretudo as que comportam raízes externas.

Nestas condições, o estado tem o direito e o dever de utilizar todos os meios disponíveis para impor a sua autoridade, garantir a segurança das populações e preservar a estabilidade. Não é crível que, nesses casos, o estado consiga dissuadir ou enfrentar estas ameaças, se não dispuser de uma força militar credível, com os meios adequados e uma formação específica para este tipo de actuação.

O tipo de ameaças a que, hoje, os estados estão sujeitos, fez desaparecer a repulsa à utilização de forças armadas na segurança interna, tanto mais que as barreiras entre a segurança interna e externa tornaram-se bastante ténues. Por outro lado, a democratização das sociedades contribuiu, decisivamente, para afastar os fantasmas da sobreposição dos militares sobre o poder político.

A utilização das forças armadas na segurança interna deverá, no entanto, obedecer a um quadro legal bem determinado, que atribua e delimite, claramente, as responsabilidades. Concomitantemente, esta actuação deverá processar-se com base numa estratégia do estado, assente na complementaridade entre os diversos órgãos de segurança, incluindo nestes as próprias forças armadas, complementaridade que deverá passar pela compatibilização de certos meios, pela formação adequada e pela combinação do treino operacional.

## **V – Conclusão**

Quis, com este tema, partilhar alguns pontos de vista sobre uma matéria que entre nós não tem sido alvo de muito debate e assim, à laia de conclusão, partindo do princípio da abrangência do conceito de segurança, pretendi mostrar que a segurança é determinante para se alcançar o bem-estar e a prosperidade da sociedade, em qualquer estado, nomeadamente nos pequenos estados que têm, também, a obrigação de adoptar todas as medidas para garantir a sua segurança, sob pena de comprometer o bem-estar dos cidadãos na óptica de que ela pode constituir um factor de desenvolvimento, sobretudo quando os recursos naturais escasseiam e os temores aumentam. A acção estratégica a desenvolver pelo estado, para garantir a sua segurança, passa por medidas de política interna e externa, bem como por medidas coercivas que englobam não apenas o sistema judicial e policial como as próprias forças armadas, como única instituição capaz de enfrentar as ameaças mais violentas à segurança nacional, devidamente integradas em sistemas ou mecanismos de segurança colectiva. As forças armadas, nos pequenos estados insulares, deverão ter a capacidade de actuar, não apenas contra as ameaças tradicionais, mas, sobretudo, nesta nova era, contra as novas ameaças e pela afirmação dos interesses do estado, nomeadamente, na área marítima sob jurisdição nacional.

Por último, uma constatação: contrariamente ao que se poderia prever, a extinção de forças armadas nos pequenos estados continua sendo excepção e mesmo os países que as eliminaram continuaram mantendo no seu território forças armadas, só que estrangeiras.