

Rui Raposo

# The Enhancement of Security Measures in Ports and the Consequences on Life in the Affected Cities

## **O aumento das medidas de protecção nos portos e as suas consequências na vida das cidades**



Devido aos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, com o ataque terrorista às Torres Gémeas, em Nova Iorque, todas as organizações internacionais com responsabilidades ao nível da segurança, tomaram medidas para aumentar a protecção das instalações e dos meios de transporte.

No que respeita aos transportes marítimos a Organização Marítima Internacional (IMO), agência especializada das Nações Unidas que trata dos assuntos da marinha mercante, adoptou, em Dezembro de 2002, o Código Internacional de Protecção dos Navios e Instalações Portuárias (ISPS) e um conjunto de resoluções que possibilitaram e agilizaram o processo de entrada em vigor das novas normas.

As disposições do Código ISPS entraram em vigor em 1 de Julho de 2004, obrigando as Administrações Portuárias e os concessionários dos terminais a tomar as medidas necessárias para protecção das instalações, onde escalam navios aos quais o referido Código se aplica.

Para darem cumprimento aos procedimentos adequados à protecção das instalações portuárias foi necessário:

1. Dar formação aos elementos da equipa de protecção;
2. Proceder a uma avaliação de riscos identificando:
  - os bens e infra-estruturas que era necessário proteger;
  - as ameaças possíveis aos bens e infra-estruturas e da probabilidade da sua ocorrência, com vista à definição das medidas de protecção e a sua ordem de prioridade;
  - os pontos fracos, incluindo o factor humano, da infra-estrutura e das políticas e procedimentos aplicados.
3. Elaborar um Plano de Protecção das Instalações Portuárias, incluindo:
  - as medidas destinadas a prevenir a introdução na instalação portuária, ou a bordo de um navio, de armas, substâncias

As a consequence of the tragic events of September 11, 2001, with the terrorist attack against the Twin Towers in New York, all the international organizations with responsibilities regarding the level of security took measures to enhance the security of facilities and means of transportation.

Insofar as shipping, the International Maritime Organization (IMO), the United Nations agency specialized in dealing with merchant navy matters, adopted, in December 2002, the International Ship and Port Facility Security Code (ISPS), together with a set of resolutions that will make it possible to speed up the process for entry into force of the new rules.

The provisions of the ISPS Code entered into force on 1 July 2004, requiring Port Authorities and the concessionaires of terminals to take the measures necessary for the protection of the facilities, where ships covered by the Code dock. In order to implement appropriate procedures for the security of port facilities, it was necessary:

1. To provide training to the members of the security team;
2. To make an assessment of risk, identifying:
  - the assets and infrastructures that needed to be protected;
  - the possible threats to assets and infrastructures and the likelihood of their occurrence, with a view to the definition of the security measures needed and the order of priority thereof;
  - the weak points, including the human factor, of the infrastructure and of the policies and procedures applied.
3. To develop a Port Facility Security Plan, including:
  - the measures designed to prevent the introduction into the port facility, or on board ships, of weapons, dangerous substances or devices designed to be used against persons, ships or ports that are not authorized for being transported;
  - the measures designed to prevent unauthorized access to the port facility, to the ships berthed at the facility and the restricted access areas of the facility;
  - the procedures for responding to security threats or security violations, including the provisions necessary to continue critical operations of the port facility or of the ship/port interface;
  - the procedures for responding to the security instructions issued for the different security levels determined by the Government;
  - evacuation procedures in case of a security threat or a security violation;
  - the duties of the port facility personnel with security responsibilities and of the rest of the facility personnel with regard to security;
  - the measures designed for ensuring the effective security of cargoes and of the cargo movement equipment in the port facility;
  - the procedures used for providing transfer of the ship's personnel to land

and replacements of crew members, as well as access of visitors to ships.

With all of the conditioning factors resulting from the entry into force of the new port facility security code, it can be said that this would be very easy to implement were it possible not to allow entry into ports by either ships, vehicles or people. Evidently, such a situation would be tantamount to the negation of the port itself and, therefore, with greater or lesser difficulties, the various players involved in maritime transport have adapted themselves to the new requirements for the control of cargoes and of access to port facilities, as they are conscious of the consequences that non-implementation of the security measures stipulated in the ISPS Code would involve for their business: the main consequence would be the refusal of ships to call at a particular port, because their security would not be guaranteed, and because it would not be advisable for them to call at ports considered unsafe, as this would create problems for them in subsequent port calls.

In this new reality, there are a number of situations that need to be resolved intelligently because, on the one hand, it is very important not to neglect the issues relating to security, but on the other, we cannot convert our day-to-day routines into an enormous "big brother", devaluing people's quality of life, deep-rooted traditions and social sensitivities by blindly blocking the access of certain communities to the sea or to our rivers. The pressure being exerted by cities on ports is well known, in the sense of having access to port facilities in order to obtain additional space for leisure and recreation activities, and at the same time, there is an awareness of the defense that the port authorities tend to make of their port activity territories, by not allowing access for purposes not related to such activity or by being permanently alert to their limits of jurisdiction and development plans so that the port will not become "walled in" by the city. A few years ago, Port Authorities held an all-powerful position with respect to their area of jurisdiction and gave scant importance to the positions or wishes of the local population or their representatives in government.

In the meantime, a new mentality in the management of port areas started to take hold, in which many port authorities began to clearly define the various business segments of the port and to delimit different areas for the port activity of cargo and passengers and for what can be considered as leisure and entertainment activities or the organization of events.

Where this strategic segmentation was already defined and implemented, the relevant plans for activities or usage include solutions for achieving the compatibility of the business objectives of the different segments of the port, the security rules that must necessarily be

implemented and the need for communities to have access to areas on the water. At ports where segmentation cannot be implemented, it may not be possible to authorize access in cases not related to the port activity or, where this is possible, it will be necessary to establish rules and conditions for the use of port areas for organizing events.

Nevertheless, it is important to distinguish between what is tradition and what is habit.

It has become a tradition that certain festivities take place on land under the jurisdiction of ports, where there is some kind of link between these events and the port. The population feels that the festivity would not be the same if it were organized elsewhere.

However, security procedures require that the port must be a controlled area with restricted access, where, in the majority of circumstances, it would be unthinkable to authorize a festivity open to the public.

In the case of an established tradition, a solution can be found to enable such traditions to be maintained. The easiest solution can be found in ports where it



perigosas ou engenhos destinados a serem utilizados contra pessoas, navios ou portos e cujo transporte não é autorizado;

- as medidas destinadas a prevenir o acesso não autorizado à instalação portuária, aos navios nela atracados e às zonas da instalação de acesso restrito;

- os procedimentos de resposta a ameaças à protecção ou violações da protecção, incluindo as disposições necessárias para o prosseguimento das operações críticas da instalação portuária ou da interface navio/porto;

- os procedimentos de resposta às instruções de protecção emitidas para os diferentes níveis de protecção determinados pelo Governo;

- os procedimentos de evacuação em caso de ameaça à protecção ou violação da protecção;

- as funções do pessoal da instalação portuária a quem foram atribuídas responsabilidades no domínio da protecção e do restante pessoal da instalação no que respeita à protecção;
- as medidas destinadas a assegurar a protecção efectiva da carga e do equipamento de movimentação de carga na instalação portuária;

- os procedimentos utilizados para facilitar a ida a terra do pessoal do navio e as substituições da tripulação, bem como o acesso de visitantes ao navio.

Com todas as condicionantes que resultam da entrada em vigor no novo código de protecção das instalações portuárias, poderá dizer-se que este seria muito fácil de implementar se fosse possível não permitir a entrada nos portos quer de navios, quer de veículos, quer de pessoas.

Como é evidente, esta situação seria a negação do próprio porto, por isso, com maiores ou menores dificuldades os vários actores relacionados com o transporte marítimo têm-se adaptado às

novas exigências de controlo de cargas e de acesso às instalações portuárias, pois estão conscientes das consequências que a não implementação das medidas de protecção previstas no Código ISPS traria para o seu negócio: a principal seria os navios recusarem-se a escalar o porto, por não estar garantida a sua protecção e porque não podem escalar portos considerados não seguros, já que isso iria criar-lhes problemas nas escalas seguintes.

Existem, nesta nova realidade, algumas situações que têm de ser resolvidas com inteligência porque, por um lado, é muito importante não descurar as questões relacionadas com a protecção, por outro, não podemos transformar o nosso quotidiano num grande "big brother", desprezando a qualidade de vida das pessoas, algumas tradições enraizadas nas populações e sensibilidades sociais impedindo, de uma forma cega, o acesso de determinadas comunidades ao mar ou ao rio.

É conhecida a pressão que as cidades vêm exercendo sobre os portos no sentido de terem acesso às instalações portuárias para aí poderem dispor de espaços lúdicos, do mesmo modo que é conhecida a defesa que as administrações portuárias tendencialmente fazem na defesa do seus espaços de actividade portuária, não permitindo acessos não relacionados com essa actividade e estando permanentemente atentos aos seus limites de jurisdição e planos de desenvolvimento para que os portos não venha a ficar "emparedado" pela cidade.

Há uns anos atrás as Administrações portuárias tinham uma posição majestática em relação à sua área de jurisdição e pouco importava a posição ou os desejos das populações, ou dos seus representantes autárquicos.

Entretanto, uma nova mentalidade na gestão dos espaços portuários veio prevalecendo, pelo que muitas administrações portuárias começaram a definir claramente os vários segmentos de negócio



has already been possible to segment the business areas, while the most difficult solution, although possible, will be in ports where segmentation has not yet been introduced, or is not possible at all. There are now "traditions" which are not truly traditions but rather habits that can well be changed. From among the many examples that could be mentioned, we will examine the following situation: in some places, people like to go downtown to the port to witness the fireworks display saluting the New Year, because there they can enjoy a spectacular view and because the port area is truly a privileged location for attending events of this kind.

As the New Year fireworks celebration is one of the major tourist attractions of some regions, there are many travel agencies that offer cruises so that the passengers can view the New Year's fireworks in specific ports. This is the reason why there are many cruise packages that include calls at these ports precisely at the end of the year.

This being the case, port authorities must necessarily take the internationally approved measures in order to ensure

the security of ships and their passengers, which means that the public cannot be granted free entry into the port.

Here, it does not appear that we are looking at a tradition, but rather a habit that was nice while it lasted! This new reality must be accepted by the members of the public, even for their own protection.

In a situation of this kind, if there were no security measures in place or no control of entry into the port facility, it would be easy for a terrorist to join the crowd, enter without being identified and detonate a bomb next to ships loaded with passengers.

The consequences would be devastating both in social as well as economic terms. There would most certainly be many victims among the local population and possibly among the passengers onboard the ships, there would be damage to the port facilities and ships, in addition to the destruction of a tourist attraction that took great effort to build.

More than ever, it is essential for relations between the government authorities and the authorities with responsibilities for ports to be governed by understanding and by mutual respect in

relation to their respective objectives, whereas the community must perceive the importance of the port for its economy and development, and the management of the port must perceive the advantages of harmonious integration into the community's own plan for growth.

There is, nevertheless, a structural problem that needs to be solved urgently: all of the authorities with responsibilities and competencies for the security of port facilities, admit that, individually, they do not have either the competence (here in the sense of the application of knowledge) or the human and material resources necessary to prevent or resolve an incident on their own.

They also recognize that, with the entry into force of the new port security rules, this is an ideal moment in time to create the so-called "One-Stop Counter", in order to achieve an effective coordination of their resources and their capacities, with our sights set on the shared objective of defending the people, the assets and the facilities concerned, either by taking joint measures to avoid possible incidents, by establishing coordinated procedures for mitigating them,

or by achieving a better organization of the system of communications and assistance to victims.

The problem that calls for an urgent solution stems from the fact that each of the authorities, recognizing the need for the effective coordination of all of the assets and capacities of the various authorities concerned, agrees with the need for coordination... as long as that authority remains in charge!

These are the traditional attitudes of the "fenced-in preserve" mentality which, in the case of security, must be overcome immediately, before a serious incident arises that cannot be avoided or appropriately dealt with, on account of a lack of coordination.

With regard to the local populations, there are also attitude issues to be resolved, and it is necessary for people to understand the fact that the major problem of security is the difference between the mentality of an ordinary citizen and that of a terrorist.

In ordinary citizens and in their communities, there is a feeling that terrorist attacks only happen to others and, usually, in distant places.



do porto e afectar espaços distintos para o que é a actividade portuária de cargas e passageiros e para o que são actividades lúdicas ou de realização de eventos.

Onde esta segmentação estratégica já foi definida e implementada, os respectivos planos de actividades ou de desenvolvimento contemplam soluções de compatibilização entre os objectivos de negócio dos distintos segmentos do porto, as regras de protecção que obrigatoriamente têm de ser implementadas e a necessidade das comunidades terem acesso a espaços junto à água.

Nos portos onde a segmentação não pode ser feita, poderá não ser possível autorizar acessos não relacionados com a actividade portuária ou, sendo possível, é necessário estabelecer regras e condições para a utilização dos espaços portuários para a realização de eventos.

Importa, no entanto fazer a diferença entre o que é uma tradição e um hábito.

Tem constituído tradição, que algumas festas se realizem em terrenos da jurisdição dos portos, havendo uma espécie de ligação entre esses eventos e o porto. As populações sentem que a festa não será a mesma se tiver de ser realizada noutra local.

No entanto, exigem os procedimentos de protecção que a área do porto seja uma área controlada e de acesso restrito, onde na maior parte das circunstâncias, é impensável autorizar uma festa popular.

Na situação de uma verdadeira tradição, poderá ser encontrada uma solução para que as tradições se mantenham. Solução mais fácil nos portos onde já foi possível fazer a segmentação das áreas de negócio, solução mais difícil, mas possível, nos portos onde a segmentação ainda não foi feita, ou não é possível.

Agora há “tradições” que não são tradições mas sim hábitos que podem perfeitamente ser alterados. De entre muitos exemplos que poderiam ser mencionados, equacionemos a seguinte situação: em alguns locais muitas pessoas gostam de ir ver o fogo de artifício da passagem do ano para o porto, porque daí desfrutam de uma vista espectacular e porque é realmente um local privilegiado para assistir a este tipo de espectáculo.

Mas, sendo o fogo de artifício da passagem do ano um dos grandes cartazes turísticos de algumas regiões, muitas são as agências de viagem que oferecem cruzeiros para, nessa data, os passageiros poderem assistir ao fogo de artifício do final do ano em determinados portos. Por isso, na passagem do ano, são muitos os paquetes que atacam nesses portos.

Sendo assim, as administrações portuárias têm obrigatoriamente de tomar as medidas, aprovadas internacionalmente, para garantir a protecção dos navios e dos passageiros, o que passa por não poder autorizar a entrada livre da população no porto.

Aqui não me parece estarmos perante uma tradição, mas sim perante mais um hábito que foi bom enquanto durou! Esta nova realidade tem de ser aceite pelas populações, até para a sua própria protecção.

Numa situação destas, se não houvesse medidas de protecção nem controlo de entradas na instalação portuária seria fácil um terrorista juntar-se à população, entrar sem ser identificado e fazer explodir uma bomba junto aos navios carregados de passageiros.

As consequências seriam devastadoras tanto no que respeita aos aspectos sociais como económicos. Haveria decerto muitas vítimas a lamentar entre população local, eventualmente entre os passageiros dos navios, haveria danos causados nas instalações portuárias e nos navios e a destruição de um cartaz turístico que tanto esforço deu a construir.

Mais do que nunca, é fundamental que as relações entre as autarquias e as autoridades com competências na área dos portos sejam pautadas pela compreensão e pelo respeito mútuo em relação aos respectivos objectivos, tendo a comunidade de perceber a importância do porto para a sua economia e para o seu desenvolvimento e a administração do porto perceber a vantagem que tem em se integrar harmoniosamente no próprio plano de crescimento da comunidade.

Há, no entanto, um problema estrutural que é urgente resolver: todas as autoridades com responsabilidades e competências de protecção das instalações portuárias, reconhecem que, cada uma delas não tem nem as competências (aqui no sentido de aplicação de conhecimentos) nem os meios humanos e materiais para, por si só, impedir, ou resolver uma situação de incidente.

Reconhecem também que com a entrada em vigor das novas regras de protecção dos portos, estamos no momento ideal para criar o designado “Balcão Único”, de modo a haver uma coordenação efectiva das suas valências e das suas capacidades, tendo em vista o objectivo comum de defender as pessoas, os bens e as instalações, quer tomando medidas conjuntas para evitar eventuais incidentes, quer estabelecendo procedimentos coordenados para os mitigar, quer organizando melhor o sistema de comunicações e de socorro às vítimas.

O problema que é urgente resolver prende-se com o facto de cada uma das autoridades, reconhecendo a necessidade de coordenação efectiva de todas as valências e capacidades das diferentes autoridades, concorda com a necessidade de coordenação... de se que seja ela a mandar!

São as tradicionais mentalidades da “coutadazinha” que, neste caso da protecção, é necessário ultrapassar imediatamente, antes que exista algum incidente grave que não pôde ser evitado ou devidamente acompanhado, por falta de coordenação.

No que respeita às populações, também há questões de mentalidade a resolver e é necessário que incutir nas pessoas que o grande problema da protecção é a diferença de mentalidades entre o cidadão normal e o terrorista.

No cidadão normal e nas suas comunidades há uma sensação que os ataques terroristas só acontecem aos outros e, normalmente, em lugares distantes.

Os próprios americanos que já tinham passado por experiências de ataques terroristas aos símbolos americanos no estrangeiro e por ataques a empresas e interesses americanos também no estrangeiro, nunca pensaram ser possível sofrerem um atentado terrorista no seu próprio território.

Por outro lado, as medidas que são tomadas para evitar ataques terroristas têm sido reactivas, ou seja, são tomadas depois dos incidentes se verificarem e com o objectivo de evitar que novos casos semelhantes se voltem a verificar.

Só que a criatividade dos terroristas anda sempre muitos passos

The Americans themselves, who had already experienced terrorist attacks against U.S. symbols in foreign countries and attacks against American companies and interests also abroad, never thought it possible that they would suffer a terrorist attack on their own soil. In addition, the measures taken in order to avoid terrorist attacks have been reactive in nature, that is, taken after the incident occurred and in order to prevent the repetition of similar cases in the future. However, the creativity of terrorists is always many steps ahead of what a normal human mind can foresee. Could anyone ever have imagined that, one day, airplanes full of passengers would be used as weapons of destruction, launched against the Twin Towers in New York? Will it be possible to foresee how, where and when the next terrorist attack will occur? Of course not! That being the case, is it advisable to implement security measures in port facilities? Of course, because the implementation of security measures in ports has a twofold effect: first, to enhance the security of ports and ships; second, it has a deterrent effect.

The first effect is readily perceived: if you look at a facility with security measures in place and another without any at all, one of the two is much more secure than the other. The second effect ensues from the first: for identical targets and identical effects, a terrorist will choose the most vulnerable facility, that is, if there is public knowledge that a facility has strict security procedures in place, this will serve as a deterrent, leading the terrorist to look for another similar facility where no security procedures have been implemented or such procedures are deficient (this philosophy applies to all situations, including ships). If an extrapolation of existing data were possible, we could say that terrorists prefer extremely spectacular actions, with a high number of casualties in order to attract the media, which will then take care to disseminate the images throughout the world. This "utilization" of the media to publicize large-scale terrorist attacks has two objectives: - To demonstrate the capability of the organization to commit terrorist attacks

when and where they please, for the purpose of instilling fear in people; - To reveal the identity of the organization that perpetrated the attack, in order to obtain additional financing and new followers for the causes they defend. In accordance with this philosophy of action, it is foreseeable (if any kind of forecast is possible...) that, for example, if the chosen target is a ship, it can be assumed that the attack would not be aimed at sinking the vessel, because such a scenario would not provide images for the media to exploit over a period of days in newspapers and on television. It is more likely that the attack would be launched in one of two ways: - Keeping the ship afloat, to enable images to be captured on film or in photographs of the flames, the smoke, the destruction, the bodies, the injured survivors, panic-stricken, terrorized, anxious people in search of missing relatives; - Using the ship itself as a weapon of mass destruction against, for example, a port. Taking security measures is not a sign of weakness, but on the contrary a sign of intelligence.

à frente daquilo que a mente humana normal pode alguma vez prever. Alguma vez poderia ter passado pela cabeça de alguém que um dia aviões cheios de passageiros pudessem ser utilizados, eles próprios, como armas de destruição, sendo lançados sobre as Torres Gémeas em Nova Iorque? Será possível prever qual o tipo, onde e quando será realizado o próximo ataque terrorista? Claro que não! Mesmo assim, será aconselhável implementar medidas de protecção nas instalações portuárias? Claro que sim, porque a implementação de medidas de protecção nos portos tem dois efeitos fundamentais: primeiro, aumentar a protecção dos portos e dos navios; segundo, têm um efeito dissuasor. O primeiro efeito percebe-se bem: se há uma instalação que tem medidas de protecção implementadas e outra não tem, uma está muito mais protegida do que a outra. O segundo efeito decorre do primeiro: para idênticos objectivos de ataque e efeitos pretendidos, o terrorista escolhe a instalação mais vulnerável, ou seja, havendo conhecimento público que uma instalação tem procedimentos de protecção rigorosos isso tem um efeito dissuasor e leva o terrorista a procurar outra instalação semelhante onde não estejam implementados procedimentos de protecção ou que estejam implementados de forma deficiente (esta filosofia aplica-se a todas as situações, designadamente, aos navios). Se alguma extrapolação dos dados existentes fosse admissível, poderíamos dizer que os terroristas escolhem acções de grande espectacularidade, de preferência, com muitas vítimas para atrair os media, que se encarregarão de divulgar imagens por todo o mundo. Esta "utilização" dos media na divulgação dos ataques terroristas de grande envergadura, tem dois grandes objectivos:

- Dar a conhecer a capacidade da organização para cometer ataques terroristas onde e quando muito bem entender, com o objectivo de criar um efeito de terror nas pessoas; - Dar a conhecer quem foi a organização que perpetrou o ataque, com o objectivo de vir a obter novos financiamentos e novos aderentes para as causas que defende. De acordo com esta filosofia de actuação, será de prever (se alguma previsão é possível...) que, por exemplo, se o alvo escolhido for um navio, é admissível que o ataque não tenha como objectivo o seu afundamento, pois esse cenário não dá imagens para os media explorarem durante vários dias nos jornais e nas televisões. É mais provável que o ataque venha a ser feito de uma de duas maneiras: - Mantendo o navio a flutuar, para permitir a captação de imagens em filme ou fotografia sobre as chamas, o fumo, a destruição, os cadáveres, os sobreviventes feridos, em pânico, aterrorizadas, as pessoas ansiosas em busca de familiares desaparecidos; - usando o próprio navio como arma de destruição massiva contra, por exemplo, um porto. Tomar medidas de protecção, não é um sinal de fraqueza é um sinal de inteligência.