



2.3 • A dimensão externa da segurança interna

A DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA DE PORTUGAL

Luís Elias

A dimensão externa da segurança interna tem um enquadramento normativo no artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), mas não tem qualquer referência na Constituição da República Portuguesa (CRP), ao contrário da projeção externa das Forças Armadas.

As mutações na geopolítica internacional geraram mais conflitos internos que interestaduais, novos formatos de missões e operações, e a necessidade de recursos não apenas militares, como também policiais e civis. A externalização da segurança interna é hoje crucial para garantir a segurança transnacional, tanto através da participação das forças e serviços de segurança em operações da Organização das Nações Unidas (ONU) e União Europeia (UE), quer em contexto de cooperação policial europeia e entre os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A mesma encontra-se em expansão e operacionaliza-se através de missões de polícia executiva (ordem pública, investigação criminal, etc.), de ações de formação, da assessoria técnico-policial, da troca de informações criminais e policiais, contribuindo assim para a prevenção e combate às ameaças e riscos globais, como o terrorismo e a criminalidade organizada.

Apesar da relevância destes mecanismos, persiste, no entanto, em termos internacionais e em Portugal, alguma estanquidade conceitual entre a política comum de segurança e defesa e a justiça e assuntos internos e entre a diplomacia, a defesa, a segurança interna e a justiça.

Neste âmbito, será fundamental uma maior coordenação interministerial que permita a Portugal uma escolha mais criteriosa das missões em que participa, bem como a decisão estratégica sobre candidaturas a posições-chave em organizações internacionais, potenciando as capacidades e recursos nacionais no quadro destes formatos cooperativos de segurança.

A dimensão externa da segurança interna de Portugal tem-se operacionalizado nas vertentes global, europeia e lusófona. No âmbito global: nas operações de apoio à paz da Organização das Nações Unidas (ONU), na cooperação no quadro da INTERPOL e nas representações diplomáticas de Portugal no estrangeiro através dos oficiais de ligação do Ministério da Administração Interna (MAI). No quadro europeu: nas missões de gestão civil de crises da Política Comum de Segurança e Defesa, na área de Liberdade, segurança e justiça da União Europeia (UE) e no mecanismo europeu de proteção civil. Na lusofonia: na cooperação técnico-policial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Dimensão Externa da Segurança Interna		
Global	Europeia	Lusófona
OAP da ONU	GCC da UE	CTP da CPLP
INTERPOL	LSJ da UE	
OLI MAI	ME de Proteção Civil	

Esta evolução tem como princípios orientadores as obrigações definidas pelo Estado português para a política externa nacional, comprometida com a paz e a segurança mundiais, com a reforma e reestruturação dos Estados frágeis ou em situação de crise e com a prevenção e combate às principais ameaças e riscos. A cooperação internacional é ainda operacionalizada em outros formatos no plano multilateral e bilateral em áreas como o Norte de África.

Externalização da Segurança Interna

As alterações geopolíticas decorrentes da implosão da União Soviética criaram desequilíbrios na ordem global, a multiplicação de conflitos intraestatais (guerras civis, conflitos étnicos e religiosos)

e a necessidade de reformulação dos mandatos das operações da ONU e da UE, assim como dos perfis dos recursos humanos selecionados por estas organizações internacionais: mais do que militares, passou a ser necessário o recrutamento de polícias (sobretudo especialistas em policiamento comunitário, investigação criminal, apoio às vítimas de crime, ordem pública, operações especiais, inativação de engenhos explosivos), juizes e procuradores, peritos em ciências forenses, em direitos humanos, em migrações, em proteção civil, em reforma do setor de segurança e justiça, guardas de fronteiras, funcionários de alfândegas, entre outros.

A dimensão externa da segurança interna de Portugal teve o seu grande impulso na década de 90 do século XX, quando por decisão governamental em março de 1992 foi integrado um contingente de 60 polícias da Polícia de Segurança Pública (PSP) na UNPROFOR na ex-Jugoslávia. A PSP constituía-se como a primeira força de segurança portuguesa a participar em operações de paz. Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 12 de junho de 1985 emprendiam-se formatos embrionários no quadro da cooperação policial europeia, os quais vieram a assumir, no entanto, uma dimensão reforçada com a assinatura de Portugal da Convenção Schengen em 25 de junho de 1991.

No pós-11 de Setembro de 2001, o mundo assumiu a consciência de novas ameaças e riscos transnacionais e assimétricos, como o terrorismo, a criminalidade organizada, violenta e grave, a ciberespionagem, a cibercriminalidade, as catástrofes naturais e as provocadas pelo Homem. As organizações internacionais e os Estados procuram através da cooperação internacional prevenir e combater poderes erráticos que visam destruir os Estados de direito, utilizando uma estratégia clandestina

em que o lícito é parasitado pelo ilícito, através, por exemplo, da corrupção e de paraísos fiscais, dos tráficos de seres humanos, de armas e de estupefacientes.

As forças e serviços de segurança e de proteção civil nacionais participaram, entre 1992 e 2018, em cerca de cinquenta e cinco missões em quatro continentes – Europa, África, América e Ásia – sob a égide de diversas organizações internacionais (ONU, UE, OSCE, OTAN e UEO) e de coligações internacionais *ad hoc*. A Guarda Nacional Republicana (GNR) empenhou 3235 militares, a PSP 1174 polícias, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) 18 funcionários e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) 4 peritos em OAP da ONU e em missões de gestão civil de crises da UE. Para além destas missões, polícias e militares da PSP, GNR, SEF e da Polícia Marítima têm desempenhado missões da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), sobretudo no período mais recente da crise migratória no Mediterrâneo. Também peritos da Polícia Judiciária (PJ), assim como da GNR, PSP e SEF têm integrado reuniões, ações de cooperação, procedido à troca de informações e em ações de formação ao nível da Europol¹, da OIAF², da Agência da UE para a Formação Policial (CEPOL)³, da Rede ATLAS⁴, da Rede RAILPOL, da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC)⁵, entre outros. Sob a égide do Mecanismo de Proteção Civil da UE, a ANPC participou com equipas nacionais nas seguintes situações de emergência:

- Incêndios florestais na Grécia (junho 2007);
- Sismo no Peru (agosto 2007);
- Sismo na China (maio 2008);
- Sismo no Haiti (janeiro 2010);
- Sismo no Chile (fevereiro 2010);
- Cheias na Sérvia e Bósnia-Herzegovina (2014);
- Cheias na Croácia (2014);
- Erupção vulcânica em Cabo Verde (2014);
- Sismo no Equador (2016);
- Crise de refugiados na Grécia (2016);
- Incêndios florestais no Chile (2017).

Delimitação de Conceitos

A dimensão externa da segurança interna e, em sentido estrito, a cooperação policial internacional encontram-se previstas no artigo 4.º n.º 2 da Lei de Segurança Interna, ao prever que, “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da UE”.

As operações de paz são atualmente o instrumento que dá maior visibilidade e influência política à ONU. Trata-se de um conceito que não está previsto na Carta das Nações Unidas. O ex-secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, referiu-se a este tipo de operações como estando “ao abrigo do Capítulo VI e meio” (UN, 1996: 5), dado serem uma ponte entre a adoção de instrumentos para a solução pacífica dos conflitos a que se refere o capítulo VI da Carta e a aplicação de mecanismos coercivos prevista no capítulo VII da Carta. As operações são um instrumento essencialmente pacífico e não impositivo (Céu Pinto, 2007: 37) no âmbito do Capítulo VI, apesar de poderem ter, em alguns casos, configurações coercivas características do Capítulo VII. Trata-se de um “*corpus* em construção, adaptável às circunstâncias e ao momento histórico (...) pois ao longo dos anos tem-se aplicado a uma vasta gama de operações e tarefas, tem assumido funções diversas, *à la carte*, e tem conhecido uma metamorfose contínua” (Céu Pinto, 2007: 59). Podem ser definidas como “intervenção de uma organização internacional para, com o acordo das forças em conflito, apoiar e criar condições de segurança para a pacificação interna de um Estado (...). Uma presença da ONU no terreno com o consentimento das partes interessadas e, como norma, com recurso a efetivos militares e/ou de polícia das Nações Unidas, bem como, em muitos casos, a pessoal civil. Esta técnica aumenta as possibilidades de prevenção de conflitos e de restabelecimento da paz” (Ribeiro & Ferro, 2004: 139).

“
A dimensão externa da segurança interna de Portugal teve o seu grande impulso na década de 90 (...) quando foi integrado um contingente de 60 polícias da PSP na UNPROFOR na ex-Jugoslávia.
”

A gestão civil de crises da UE pode ser designada como a “intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e de contribuir para a sua resolução” (Lindborg, 2002: 4). No Conselho Europeu em Santa Maria da Feira, a 19 e 20 de junho de 2000, foram identificadas as quatro áreas prioritárias ao nível da gestão civil de crises da UE: a polícia, a justiça, a administração civil e a proteção civil. Foi definido igualmente como objetivo específico para a componente policial, a disponibilização de 5000 efetivos até 2003, dos quais 1000 teriam um grau de prontidão de 30 dias (vetor policial de reação rápida). Em 2004 foram acrescentadas as missões de monitorização e as de apoio aos representantes da UE. A cooperação policial europeia desenvolve-se no espaço de liberdade, de segurança e justiça da UE,

nomeadamente no quadro da Europol, FRONTEX, OLAF, CEPOL, das redes e dos pontos de contacto criados para incrementar a partilha de informações e a troca de boas práticas, assim como ao nível do acervo Schengen, através do Sistema de Informações Schengen (SIS II).

A cooperação técnico-policial em termos bilaterais e multilaterais, sobretudo ao nível dos países da CPLP, concretiza-se através de troca de informações, de ações de formação, de assessoria e de apoio técnico às polícias locais.

Perspetivas de Futuro

Face às ameaças e riscos transnacionais os Estados têm cada vez mais de cooperar entre si e no seio de organizações internacionais, para que se obtenham resultados mais tangíveis na prevenção e reação a estes fenómenos.

A Estratégia Europeia em matéria de Segurança – Uma Europa Segura num Mundo Melhor – de dezembro de 2003 refere que “numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. *A primeira linha de defesa há de muitas vezes situar-se no exterior*”.

A Estratégia de Segurança da U.E., sob o lema Rumo a Um Modelo Europeu de Segurança, aprovada em março de 2010, aborda a maior interdependência entre segurança interna e segurança externa e em concreto refere-se à importância da dimensão externa da segurança interna.

A Estratégia de Segurança Interna Renovada (Agenda Europeia para a Segurança de 28 de abril de 2015) define três prioridades entre 2015 e 2020: terrorismo e prevenção da radicalização, criminalidade organizada e cibercriminalidade. Este documento prevê ser necessário aproximar as dimensões interna e externa da segurança e que as ameaças à segurança não estão limitadas pelas fronteiras externas da UE. Alude a que a segurança interna da União e a segurança mundial são interdependentes e estão interligadas. E considera que a resposta da UE tem de ser global e apoiar-se num conjunto de iniciativas que combinem com coerência as dimensões interna e externa, a fim de reforçar as relações entre, por um lado, a liberdade, segurança e justiça e, por outro, a política comum de segurança e defesa.

Conclusões

A participação de Portugal em missões internacionais sob a égide da ONU, UE, CPLP e em termos bilaterais ou multilaterais “tem como princípios orientadores as obrigações assumidas pelo Estado português, profundamente comprometidas com a paz e segurança mundiais” (MAI, 2017: 15).

Os Estados não têm hoje capacidade para, por si sós, prevenir ou erradicarem ameaças com elevada capacidade de perturbarem a nossa segurança e os direitos, liberdades e garantias.

A aposta na dimensão externa da segurança interna, o incremento de mecanismos de cooperação reforçada e de troca de informações, a vigilância e as perseguições transfronteiriças, as ações de formação, os exercícios conjuntos e a partilha de boas práticas entre as forças e serviços de se-

gurança são fatores críticos para a afirmação de Portugal e para uma maior coerência e robustez das estratégias internacionais para fazerem face às principais ameaças à estabilidade e segurança regional e global. ■

Notas

¹ A Decisão 2009/371/JAI do Conselho cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol). Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016 sobre a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol).

² A Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão de 28 de abril de 1999 instituiu o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

³ O Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2015 legisla sobre a Agência da UE para a Formação Policial (CEPOL), revogando a Decisão 2005/681/JAI do Conselho.

⁴ A Decisão-Quadro 2008/617/JAI de 23 de junho de 2008 do Conselho, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados membros da UE.

⁵ A Decisão 2009/902/JAI do Conselho de 30 de novembro de 2009 cria a REPC.

Referências

- Elias, Luis (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna. Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ISCPSP.
- Lindborg, Chris (2001). *European Approaches to Civilian Crisis Management*. Washington DC: British American Security Information Council.
- MAI (2017). *Ministério da Administração Interna. 20 Anos de Missões Internacionais*. Lisboa: Secretaria-Geral do MAI.
- Pinto, Maria do Céu (2007). *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz – e As Atividades de Peacekeeping doutras Organizações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- Ribeiro, Manuel de Almeida & Ferro, Mónica (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Livraria Almedina.