



2.11 • A dimensão externa da segurança interna

A PSP EM MISSÕES E OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ

Bruno Miguel Fena Torres

O FACTO DE VIVERMOS NUM PERÍODO de globalização leva a que todos os Estados estejam ligados por fatores políticos, económicos ou sociais, onde “o processo de crescente interconetividade entre sociedades, [leva a] que os acontecimentos numa parte do mundo afetem, cada vez mais, povos e sociedades longínquas” (Smith, Baylis, & Owens, 2008, p. 8). Referimo-nos a conflitos internacionais que, em pleno século XXI, surgem pelo mundo, mundo este que se tornou numa pequena aldeia global, onde se exigem esforços de todos os Estados, que são, tão-somente, um dos atores destes cenários, na demanda da segurança necessária à vivência entre povos.

No campo securitário, a cooperação policial é fundamental, principalmente com países de menor dimensão, onde a criminalidade neles existente deixou de ser só um problema interno circunscrito às fronteiras do seu território, alastrando-se, também, a outros Estados. Desta feita, os Estados têm a necessidade de garantir a sua segurança interna, enquanto fator da sustentabilidade do seu desenvolvimento, cujo ónus da responsabilidade recai, por norma, sobre as forças e serviços de segurança¹.

Todavia, de acordo com a Estratégia Europeia de Segurança Interna² (2010), “um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa” (p. 31) e onde o princípio de cooperação internacional entre Estados é essencial face a ameaças transnacionais e a consequente propagação da criminalidade transfronteiriça, como o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de droga e de seres humanos, entre outros.³

A componente externa da segurança interna relativamente à cooperação além-fronteiras das forças e serviços de segurança tem enquadramento na Lei de Segurança Interna (LSI)⁴, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, e é no âmbito da cooperação policial internacional que encontramos a prevenção e a repressão da criminalidade internacional.

A dimensão externa da segurança interna está prevista no n.º 2 do artigo 4.º da LSI e estabelece que “no quadro dos compromissos internacionais (...) as forças e os serviços de segurança, [identificados no n.º 2 do artigo 25.º] podem atuar fora do espaço [de jurisdição do Estado português], em cooperação com organismos e serviços de Estado estrangeiros ou com organizações internacionais (...), [numa relação com] o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”. Referimo-nos, por exemplo, a acordos de cooperação e perseguição transfronteiriça, a protocolos de combate ao crime organizado, às Missões de Gestão Civil de Crises da União Europeia ou ainda às Operações de Apoio à Paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU).

“ (...) um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa (...) ”

O próprio Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019) contempla que as “ameaças e os riscos à segurança são cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados”, implicando uma orientação estratégica da política criminal bem definida através de um “quadro de cooperação internacional” atendendo aos interesses permanentes da segurança nacional, em especial no Espaço de Liberdade de Segurança e de Justiça da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (pp. 55-56).

A Polícia de Segurança Pública (PSP) na United Nations Police

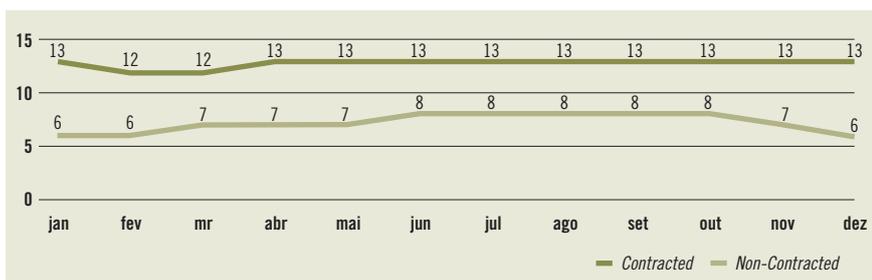
Não se pretende, aqui, fazer uma abordagem ou descrição das missões em que a PSP participou até aos dias de hoje mas apenas evidenciar as características e a capacidade da única força de segurança portuguesa de cariz civil⁵ a desempe-

nhar missões de paz, vincando e assumindo uma posição no contexto internacional.

A presença da PSP na componente de *civilian police* (CIVPOL), conceito alterado pela Organização da Nações Unidas (ONU) em 31 de agosto de 2005 para *United Nations Police* (UNPOL), tem-se revelado cada vez mais importante nas missões internacionais de manutenção da paz, uma vez que, reunidas as condições satisfatórias de segurança militar, esta está melhor preparada para as tarefas onde é importante o emprego menos ostensivo da força, com a exigência tática, estratégica e especializada necessária para o efeito, tal como a manutenção de ordem pública, investigação criminal, inteligência e a exigência do cumprimento da lei. Revelam-se uma entidade importante em situações de *institution building*, com especial relevância na garantia da segurança, ordem e tranquilidade públicas e proteção e promoção dos direitos humanos, através da formação e monitorização das polícias do Estado pacificado.

As suas atividades são desenvolvidas em harmonia com o preceituado na política de segurança interna e, no âmbito da Cooperação Internacional, decorre da sua Lei Orgânica a atribuição de “participar nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do país em organismos e instituições internacionais”⁶.

A participação da PSP nestes contextos reafirma a importância do vetor de segurança interna na dimensão externa da segurança interna, que se tem realizado nos domínios global e europeu. E é no primeiro domínio que se destacam as operações de apoio à paz da ONU e de cooperação ao nível da Organização Internacional de Polícia Criminal⁷. Portugal afirmou-se nas missões internacionais com forças de segurança⁸, em março de 1992, com a PSP a integrar a *United Nations Protection*⁹. Desde então, a PSP participou em inúmeras missões internacionais¹⁰ até 2012 com o fim da OAP de Timor Lorosae, e procurou restringir a sua participação na cooperação com os países da CPLP, focando-se na vertente estratégica e qualitativa¹¹, a par da ocupação de cargos e funções relevantes no quadro da ONU, dos quais se destacam os cargos de *police commissioner* em Timor-Leste (na UNTAET¹² e UNMIT¹³); o comandante de polícia da ONU (na MINUSTAH¹⁴) e funções como *police adviser* do secretário-geral para a Polícia no Departamento das Operações de Manutenção de Paz da ONU¹⁵.



Participação da PSP em operações de manutenção da paz (2017)
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RASI (2017)

AS POLÍCIAS CIVIS EM MISSÕES INTERNACIONAIS

Segundo o Instituto de Estudos Superiores Militares, a finalidade das Operações de Apoio à Paz (OAP) é manter, garantir e restaurar a paz e a segurança internacionais (Viana, 2002), estabelecendo uma paz duradoura em áreas de conflitos violentos.

Ao longo dos tempos, as OAP sofreram uma mutação. Guedes & Elias (2010) indicam-nos três “gerações” de OAP: as tradicionais (1948 a 1988), as multidimensionais (1989, na Bósnia, onde esteve envolvida a componente política, militar, de polícia e humanitária) e as de autoridade transitória (1992, Kosovo e Timor-Leste).

As primeiras, “operações de primeira geração”, eram genericamente missões de observação e monitorização de cessar-fogo, compostas essencialmente por forças militares que se interpunham entre as partes em conflito (Fernandes, 2002), apenas com armamento ligeiro.

O fim da Guerra-Fria e consequente desmoronamento do império soviético marca a viragem da OAP, na medida em que surgiram novas ameaças à paz e segurança internacionais, através de conflitos interestaduais, “atingindo um grau de complexidade nunca antes alcançado e mandatos ambiciosamente alargados, passando a denominar-se “operações de segunda geração” (Felicio, 2001, p. 36). O cariz policial civil surge ao lado das tradicionais funções militares (Fernandes, 2002).

O caso do Kosovo e de Timor-Leste, como indicados, marcam a terceira geração de OAP, as forças de manutenção da paz das Nações Unidas para a resolução de conflitos internacionais, cujos participantes são conhecidos por “capacetes azuis” e que têm, entre outros, o objetivo de monitorizar o cessar-fogo e supervisionar a retirada de tropas de um país devastado, sem Governo ou qualquer outra estrutura estatal e envolvido numa conturbação social.

rados pela organização/missão onde estão inseridos, e *non-contracted*, suportados pelo orçamento nacional¹⁶.

Os resultados obtidos, a experiência e conhecimentos transmitidos, e as novas metodologias e filosofias de atuação têm-se revelado de grande utilidade, pelo que as missões de manutenção da paz têm contribuído para a resolução de ameaças e o restabelecimento da paz e da ordem democrática e, neste sentido, o Plano de Atividades da PSP de 2017 estabelece que é uma aposta a continuidade da sua participação em “missões de polícia, de gestão civil de crises, humanitárias e de apoio à paz no quadro da União Europeia e das Nações Unidas (...) com especial atenção à cooperação no âmbito das agências FRONTEX, CEPOL, INTERPOL e EUROPOL e das missões promovidas pela ONU” (p. 42). ■

Continuadamente, a PSP tem participado em diversas missões internacionais de polícia integrada na componente de polícia civil nas Nações Unidas, cuja dinâmica de participação foi uma opção que o Governo encontrou para projetar o seu poder no estrangeiro (em OAP e em missões de gestão civil de crises através da cooperação técnico-policial) através do envio de profissionais de polícia qualificados, previamente selecionados e formados com o Curso de Formação Comum em Missões Internacionais, ministrado no Centro de Formação para Missões Internacionais. A criação de uma bolsa de voluntários qualificados e dotados de conhecimentos veio resolver a problemática inicial dos recursos humanos e do estado de prontidão a ela associada, bem como a sua formação em função do tipo de missão.

A PSP já conta com cerca de 1000 profissionais que participaram em diferentes missões internacionais. Em 2016, o contingente da PSP em missões sob o regime de licença sem vencimento foi de cento e dezoito (118) e cento e setenta e seis (176) elementos em missões da UE e da ONU, respetivamente (dados da projeção internacional das forças e serviços de segurança do MAI no ano de 2016, p.4). Na política de cooperação no âmbito de quadros multilaterais, a PSP continua a acompanhar os trabalhos das várias organizações e organismos internacionais, participando em missões internacionais, no espectro das operações de manutenção da paz. O contingente da PSP participa sob o regime de *contracted*, onde os elementos destacados são remunera-

Notas

¹ No caso de Portugal, o Relatório Anual de Segurança Interna 2017 estabelece como orientação estratégica para o ano de 2018 uma melhoria da articulação e cooperação entre as forças e serviços de segurança e as Forças Armadas em termos de apoio destas à segurança interna (p. 255 e seguintes).

² Documento “Estratégia de Segurança Interna da União Europeia – Rumo a um Modelo Europeu de Segurança”, adotado pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) na reunião de 25 e 26 de fevereiro de 2010, e aprovado pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010.

³ Plano de ação no domínio da justiça, da liberdade e da segurança entre 2010 e 2014, previsto no Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (*Jornal Oficial C 115*, de 4 de maio de 2010).

⁴ Contrariamente à cooperação internacional das Forças Armadas em missões humanitárias e de paz que tem previsão constitucional no artigo 275.º

⁵ Em missões internacionais policiais, humanitárias e de paz, estão equiparados, em termos de estatuto, aos militares das Forças Armadas, conforme o preceituado no Decreto-lei n.º 17/2000, de 29 de fevereiro de 2010, em conjugação com o Decreto-lei 233/96, de 7 de dezembro.

⁶ Artigo 3.º, n.º 2, al. o) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁷ No domínio europeu, ressaltam-se as missões de gestão civil de crises sob o enquadramento da Política Comum de Segurança e Defesa e da União Europeia através do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e Lusofonia através da cooperação técnico-policial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

⁸ A participação de Portugal nas missões internacionais iniciou-se em 1976 com a participação das Forças Armadas, optando por uma “via não estatocêntrica de atuação em rede”, cumulativamente com a defesa dos seus interesses além-fronteiras (Guedes & Elias, 2010, pp. 41-42).

⁹ A Força de Proteção das Nações Unidas foi a primeira força de paz das Nações Unidas na Croácia e na Bósnia-Herzegovina.

¹⁰ No quadro da ONU: na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, em Moçambique, no Sara Ocidental, na República Centro-Africana, na Guatimala, no Congo, no Haiti, na Serra Leoa, no Chade e em Timor-Leste. Ao nível da UEP: em Mostar (Bósnia-Herzegovina) e na Albânia. No âmbito da OSCE: na Bósnia, Croácia, Kosovo e Macedónia. Ao nível da UE: África do Sul, Bósnia-Herzegovina, na Macedónia, na Etiópia, no Congo, no Kosovo (para mais informações *vide* Guedes & Elias, 2010, 281 e ss.).

¹¹ O espectro de funções tem sido cada vez mais variado: funções de comando e planeamento, de formação em academias de polícia, de investigação criminal, de informações policiais, de ordem pública, de segurança pessoal, de apoio à vítima, de policiamento comunitário ou de proximidade, de trânsito, de observação eleitoral, entre outras. Disponível em <http://www.psp.pt/Pages/apsp/pspemissoesinternacionais.aspx?menu=4>

¹² *United Nations Transitional Administration in East Timor*: superintendente-chefe Coelho Lima e superintendentes Costa e Sousa.

¹³ *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*: intendente Luís Carrilho (agora superintendente-chefe).

¹⁴ Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti: intendente Luís Carrilho, desde janeiro 2013.

¹⁵ Superintendente-chefe Luís Carrilho.

¹⁶ Relatório Anual de Segurança Interna 2017. MAI: 01 de abril (2017). Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e4486-00f3af6>

Referências

- Elias, L., & Guedes, A. M. (2010). *Controlos Remotos, Dimensões Externas da Segurança em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Elias, L. (2009). *A Dimensão Externa da Segurança Interna. Interdependência, Estratégias Nacionais e Desafios Internacionais. Trabalho Final do 3.º Curso de Direção e Estratégia Policial*. Lisboa: ISCP/PSI.
- Elias, L. (2005). *A Componente Policial nas Missões de Manutenção de Paz*. Revista *Politeia*, ano I, N.º 2. Coimbra: Almedina.
- Felicio, Sílvia Tânia Lopes, *A manutenção da paz na nova ordem mundial: a urgência das reformas Brabimi*, Relatório de Estágio de Relações Internacionais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (edição policopiada), 2001.
- Ferro, M. R. (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, José Pedro Teixeira, *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitetura Euro-Atlântica Multidimensional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2002.
- Gabinete de Estudos e Planeamento da PSP. (2017). *Plano de atividades para 2017*. Direção Nacional da PSP. Disponível em <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/2017%20-%20Plano%20de%20Atividades%20da%20PSP.pdf>
- Ribeiro, Manuel e Ferro, Mónica (2004). *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.
- Smith, S., Baylis, J., & Owens, P. (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Tharoor, S. (2005). *Os Portugueses nas Nações Unidas*. Lisboa: Prefácio.
- Viana, Vítor Rodrigues (2002). *Segurança Colectiva: A ONU e as Operações de Apoio à Paz*, Lisboa, IDN/Edições Cosmos.