



## 2.14 • A dimensão externa da segurança interna

### EUROGENDFOR: NATUREZA, OBJETIVO E UTILIDADE

Luís Guerra

DESDE A SUA CRIAÇÃO ATÉ 2018, a Eurogendfor (EGF) foi mobilizada cinco vezes, sendo a primeira entre 2007 e 2010 na operação<sup>1</sup> militar “Althea” da EUFOR<sup>2</sup> na Bósnia-Herzegovina. O mandato da operação incluiu a transição das forças das OTAN (SFOR) para a força da União Europeia (EUFOR), garantindo a manutenção da segurança da região pela presença militar, tendo a EGF integrado a operação militar com uma unidade constituída de polícia (Formed Police Unit – FPU)<sup>3</sup> subordinada ao comando da EUFOR, apoiando a ação militar até outubro de 2010, em paralelo com a EUPM – European Union Police Mission, no terreno desde 2003, com mandato para apoiar as autoridades locais na construção de uma força policial sustentável, profissional e multiétnica assistindo a polícia bósnia, até dezembro de 2009, na criação de condições para a reforma do modelo de organização policial e, em especial, para o combate ao crime organizado.

A segunda mobilização da EGF ocorreria em dezembro de 2009, no Afeganistão, integrando a International Security Assistance Force (ISAF), missão de treino e formação da OTAN<sup>4</sup> com o objetivo de aconselhar e formar a polícia nacional afegã e que, tendo terminado em dezembro de 2014, passou a designar-se Resolute Support Mission, ainda sob comando da OTAN e mantendo alguns membros da EGF como conselheiros políticos e de segurança.

Em fevereiro de 2010 a EGF seria mobilizada pela terceira vez, desta feita para integrar a missão da ONU no Haiti (MINUSTAH)<sup>5</sup>, e reforçar as capacidades da UN Civilian Police (no terreno desde 2003) e das autoridades locais, após o evento do terramoto desse ano. A operação da EGF contou com FPU destinadas a manter a ordem e permitir os trabalhos de socorro e estabilização (United Nations, 2010), sendo terminada cerca de onze meses depois, em dezembro do mesmo ano.

Em janeiro de 2014, os ministros dos Negócios Estrangeiros da União concordaram em criar a nona operação militar europeia, a EUFOR CAR, destinada a intervir na República Centro-Africana (European Union, 2014), no enquadramento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e com o acordo do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>6</sup>. A EGF seria, mais uma vez, integrada numa operação militar, desta vez garantindo a proteção e a manutenção da ordem em Bangui com recurso a uma FPU.

Finalmente a EGF participa, desde 2014, juntamente com elementos de polícias civis da Europa, na missão civil da União Europeia EUCAP Sahel Mali, destinada a capacitar o Estado do Mali com forças de segurança competentes, através da assistência e aconselhamento, treino e formação (European Union, 2016).

A EGF apresenta-se como uma solução multifuncional, que compreende capacidade militar e policial de elevada prontidão para responder a vários cenários de crise, contribuindo para a área de liberdade, segurança e justiça da União Europeia, através do mecanismo previsto no Artigo 42.º, n.º 3 do Tratado de Lisboa relativo à PCSD<sup>7</sup>, tendo já demonstrado capacidade para se destacar prontamente para o terreno com vista a executar a sua proposta de missão.

“  
**Importa refletir profundamente sobre a natureza, a organização e o funcionamento da EGF.**”

A sua mobilização para operações e missões garante presença e capacidade de intervenção no plano internacional às organizações e aos respetivos Estados do consórcio, que resulta vantajosamente nos prismas políticos e diplomáticos, sendo evidente que, no plano nacional, a participação da GNR no consórcio é considerada importante (AR, 2008).

#### Questões emergentes

A existência e o funcionamento da EGF nos atuais padrões colocam alguns desafios e questões que importa abordar.

Em primeiro lugar, verifica-se que, até ao momento, a EGF tem correspondido com a remessa de pessoal e equipamento em operações e missões, porém nunca o fez enquanto estrutura unificada, organizada, autónoma, com unidade doutrinária e de comando, uniformemente competente para todas as áreas de intervenção policial, função que, aliás, executou pouco. A sua mobilização tem sido feita, ora com a participação de uns membros do

consórcio, ora com outros, mediante a disponibilidade e capacidade de cada um, revelando a inexistência de uma estrutura orgânica multinacional pré-organizada como a que se prevê no artigo 1.º do Tratado de Velsen.

Em segundo lugar, apesar de se apresentar como uma solução de largo espectro, competente para o exercício de todas as competências policiais (artigo 4.º), as forças que fazem parte da EGF têm, nos respetivos países, competências distintas que raramente cobrem um plano tão largo da atividade policial, sendo questionável que devam exercer fora do seu território as atividades para as quais não têm mandato legal para exercer nos seus países.

A terceira questão resulta da relação ambivalente entre a EGF e a UE. O Tratado de Velsen é frequentemente considerado precursor na dotação da Europa com um instrumento militar e policial integrado para resposta rápida a cenários de crise e a EGF, desde a sua criação, é apresentada como um meio à disposição da UE para a concretização da PCSD. Esta narrativa e o nome escolhido para identificar a organização suscitam confusões e dúvidas frequentes sobre a sua natureza, organização e funcionamento, em especial sobre a sua relação com a UE.

A Comissão recebe, pelo menos desde 2006, questões parlamentares<sup>8</sup> relacionadas com o tema, esclarecendo que a EGF não está na dependência das instituições europeias, as quais, por esse motivo, não escrutinam ou supervisionam a organização<sup>9</sup>. Em certa medida, a independência institucional da UE constitui uma vantagem para o consórcio que, assim, está livre dos controlos e constrangimentos que as regras da UE impõem às organizações que dependem de si.

Uma quarta questão a esclarecer prende-se com o orçamento, considerando que é difícil encontrar informação financeira, em fontes abertas da EGF, das forças de cada um dos países do consórcio ou das respetivas tutelas governamentais.

A Eurogendfor (EGF) é uma organização criada em 18 de outubro de 2007, através da assinatura do Tratado de Velsen entre ministros da Holanda, Espanha, França, Itália e Portugal, na sequência da Declaração Noordwijk, de 17 de setembro de 2004. Em 2009 a Roménia juntar-se-ia ao grupo e a Polónia seguir-lhe-ia em 2011. A Lituânia constituiu-se parceiro e a Turquia é observador na organização.

O Tratado de Velsen compromete as partes a manterem uma força conjunta designada Força de Gendarmaria Europeia, também Eurogendfor (EGF) que, de acordo com aquele texto, se pretende operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente destacável para cenários de crise, constituída, exclusivamente, por forças militares com competências policiais dos países signatários do Tratado e destinando-se a exercer a totalidade das missões e atividades policiais (artigo 1, n.º 1, do Tratado de Velsen).

O Tratado sustenta-se num conjunto de instrumentos internacionais, fazendo um elenco que destaca o Tratado do Atlântico Norte (1949), seguindo-se a Carta das Nações Unidas (1945), a Convenção entre os Estados Partes do Tratado do Atlântico Norte relativa ao estatuto das suas forças (OTAN SOFA 1951), o Tratado da União Europeia com as alterações introduzidas pelo Tratado de Nice (2001), a declaração final da Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa de Helsínquia (1975), bem como o acordo entre os Estados-membros (EM) da União Europeia relativo ao estatuto do pessoal militar e civil destacado nas instituições da União Europeia (UE), dos quartéis-generais e das forças que poderão ser postos à disposição da União, no âmbito da preparação e da execução das operações referidas no n.º 2 do artigo 17.º do Tratado da União Europeia.

Em 2008, o Ministério da Administração Interna informou, em resposta a perguntas de deputados sobre a matéria, que, naquele ano, a Guarda Nacional Republicana participava com “5/36 avos do orçamento global de €344.365,00” para o funcionamento do Quartel-General permanente e que a participação da mesma força na operação militar Althea correspondia, naquele ano, a € 1 554 861 para pessoal e € 3 543 058 para funcionamento e investimento (Gab. MAI, 2008)<sup>10</sup>.

Em quinto lugar, a EGF pode não ser um instrumento adequado para representar a União Europeia e a sua PCSD por duas ordens de razões que se oferecem de imediato. A primeira resulta das *membership rules* da organização, que excluem imperativamente quaisquer organizações cujo estatuto não seja militar, o que, por esse motivo, exclui também a participação da esmagadora maioria dos países europeus que não atribuem a forças militares funções policiais (Arcudi & Smith, 2013). A segunda é o estatuto de observação atribuído à Turquia, cuja aceitação se fez num momento em que se vislumbrava um cenário de preparação para a adesão desse país à UE, o que, por ora, deixou de existir, podendo daqui resultar alguns constrangimentos.

Em sexto lugar, a proximidade doutrinária e normativa da EGF com a OTAN e a localização do seu quartel-general permanente nas instalações dos Carabinieri (Lt. G. Chinotto, Vicenza), onde também funciona o CoESPU (Centro de Excelência para as Unidades de Polícia de Estabilização da OTAN), sem desvalorizar a importância de uma preparação ampla de forças para cenários de crise, revela uma articulação doutrinária e procedimental bem mais próxima com aquela estrutura militar supranacional do que com os preceitos da União Europeia em relação à polícia e à segurança dos cidadãos no quadro da democracia e do direito.

## Conclusão

A extinção de *gendarmeries* na Grécia em 1984, na Bélgica em 1998, no Luxemburgo em 2000 e na Áustria em 2005 em nome da racionalização e da boa governação (Schwartz, *et al.*, 2013) evidenciou uma difusão de políticas (Busch & Jörgens, 2012), criadora de uma tendência (Alter, 2000). Perante um tal quadro, e aproveitando um momento em que se renovaram as ameaças coletivas em torno de grandes questões securitárias, as organizações militares com competências policiais reagiram utilizando a política internacional como “um sistema de autoajuda” (Nye, 2002). Unindo-se, construíram o que Arcudi e Smith (2013) designam “uma solução à procura de problemas” que aparenta gerar-se, essencialmente, para defender a existência de um modelo de organização pouco apreciado e minoritário no contexto europeu.

A atual construção do quadro de riscos e ameaças coletivas, que invoca as questões do terrorismo, criminalidade organizada transnacional e migrações, bem como os contextos de instabilidade regional com impacto na UE, tem aberto campo para um pensamento que preconiza o endurecimento da resposta policial, criando uma opor-

tunidade imperdível para promover um modelo musculado de polícia (Recassens i Brunet, 2003). Verifica-se hoje uma outra tendência, a militarização da ação policial (Rizer & Hartman, 2011; Vitale, 2017; Vagts, 1967), através dos procedimentos, mas também através da tentativa de valorização da intervenção de organizações militares em assuntos tradicionalmente pertencentes ao plano da segurança e da justiça.

Apesar das fragilidades do modelo da EGF e da sua tentativa de abarcar todas as competências policiais, em simultâneo com a exclusão das polícias civis que as possuem, a mesma tem-se mantido e incrementado a sua posição, mesmo no seio da UE. A Comissão e outros órgãos da UE têm revelado ambivalência em relação à EGF, por um lado refulando a ligação institucional com esta, mas por outro incentivando o seu desenvolvimento através de diversas concessões. Recentemente, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) promoveu a autorização de partilha de informações classificadas da UE com a EGF (CMPD, 2014), foi publicado um acordo sobre a Proteção da Informação Classificada da EGF homologado por Portugal através do Decreto n.º 39/2017 de 17 de novembro, e foi estabelecido um acordo administrativo entre a EGF e o SEAE no âmbito da PCSD que tende a consolidar a posição do consórcio nas missões de gestão civil de crises da UE (EU, 2015).

Esta realidade é bastante contrastante com a capacidade de a UE para monitorizar e controlar a ação da EGF, não só pelas razões já expostas, como também pelo facto da EGF se resguardar estatutariamente da possibilidade de as suas instalações, ficheiros e arquivos, nomeadamente os digitais, serem objeto de controlo por parte das autorida-

## Notas

<sup>1</sup> No contexto da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, o termo “operações” designa, habitualmente, as ações e intervenções estritamente militares, distinguindo-se das “missões” de caráter civil e de composição mais ampla.

<sup>2</sup> A EUFOR, força militar europeia constituída pelas diversas forças armadas dos EM com mandato institucional da União, conduz operações militares no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

<sup>3</sup> Unidades constituídas para o desempenho de missões particulares, compondo-se habitualmente de um dispositivo operacional de geometria variável apoiada por um considerável corpo administrativo e logístico que garante a autonomia da unidade durante um período limitado de tempo.

<sup>4</sup> Resolução aprovada em abril de 2009 na Conferência da OTAN em Strasbourg-Kehl.

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1908, de 19 de janeiro de 2010.

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2134, de 28 de janeiro de 2014.

<sup>7</sup> “Com vista à execução da política comum de segurança e defesa, os Estados-membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objetivos definidos pelo Conselho. Os Estados-membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa.”

<sup>8</sup> A título exemplificativo, *vide* a questão parlamentar E-2961/06 colocada à Comissão a 4 de julho de 2006, por Marco Rizzo (GUE/NGL).

<sup>9</sup> Resposta conjunta da Comissão, de 16 de maio de 2012, às questões parlamentares E-003470/12, E-003551/12, E-003548/12, E-003552/12. *In*: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-003470&language=EN>.

<sup>10</sup> O valor da participação da GNR na EGF em 2008, de acordo com aquelas informações, teria sido de € 5 166 792.

des das partes signatárias, sem autorização do seu comandante (artigo 21.º, do Tratado de Velsen). Também o património da EGF está estatutariamente protegido da possibilidade de arresto ou execução (artigo 22.º do Tratado de Velsen) no território de qualquer das partes signatárias.

Estas normas, de validade e legitimidade discutível em face, pelo menos, da Constituição e da lei processual penal portuguesa, constituem um risco para a prossecução do controlo democrático, administrativo e judicial preconizado pelos Estados de direito. Importa refletir profundamente sobre a natureza, organização e funcionamento da EGF, resolvendo as questões emergentes e eliminando as ambivalências identificadas no presente texto, em nome da transparência, da prevalência do controlo democrático e da preservação dos direitos, liberdades e garantias. ■

## Referências

- Alter, K. (junho de 2000). “The European Union’s Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?” *International Organization*, 54(3), 489-518.
- AR. (19 de nov. de 2008). 4.ª Sessão Legislativa (2008-2009). *Diário da Assembleia da República*, II SÉRIE-OE-N.º 9 (Comissão de Orçamento e Finanças), 24.
- Arcudi, G., & Smith, M. (2013). “The European Gendarmerie Force: a solution in search of problems?” *European Security*, 22-1, pp. 1-20.
- Busch, P.-O., & Jörgens, H. (2012). “Governance by diffusion: exploring a new mechanism of international policy cooperation.” Em J. Meadowcroft, O. Langhelle, & A. Ruud (Eds.), *Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse* (pp. 221-248). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- CMPD. (2014). *Cooperation with the European Gendarmerie Force (Eurogendfor) under the Common Security and Defence Policy – Explanatory brief EEAS 01207/14*. European External Action Service, Crisis Management and Planning Directorate. Bruxelas, UE.
- EU, C. o. (2015). *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation – Fourth annual progress report*. Council of the European Union, EEAS. Bruxelas, EU.
- European Union. (8 de nov. de 2014). Council Decision 2014/775/CFSP of 7 November 2014 extending Decision 2014/73/CFSP on a European Union military operation in the Central African Republic (EUFOR RCA). *Official Journal of the European Union*.
- European Union. (jun de 2016). *The EUCAP Sahel Mali civilian mission*. Obtido de European External Action Service: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_mali\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf)
- Gab. MAI. (2008). Resposta Pergunta N.º 1447/X (5.º de 11 de Junho de 2008, do senhor deputado António Filipe (PCP) – Participação da GNR da Eurogendfor. Presidência do Conselho de Ministros, Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares.
- Nye, J. (2002). *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e história*. Lisboa: Gradiva.
- Ocqueteau, F. (2017). “Fusionner Police et Gendarmerie Nationales? Sur l’histoire d’un essai non transformé”, 116.
- Recassens i Brunet, A. (2003). “Globalización, riesgo y seguridad: el continuos de lo que alguien empuzó.” *La Seguridad en la Sociedad del Riesgo: un debate abierto*, 2.
- Rizer, A., & Hartman, J. (7 de nov. de 2011). *How the War on Terror Has Militarized the Police*. Obtido em dez. de 2017, de The Atlantic: <http://www.theatlantic.com/national/archive/2011/11/how-the-war-on-terror-has-militarized-the-police/248047/>
- Schwartz, G., Lopes, P., Mulas Granados, C., Sinnott, E., Soto, M., & Tiniós, P. (2013). *Rethinking the State – Selected Expenditure Reform options*. IMF – International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- United Nations. (19 de jan. de 2010). *Security Council authorizes 3500 more UN peacekeepers for Haiti*. Obtido de UN News: <https://news.un.org/en/story/2010/01/326922-security-council-authorizes-3500-more-un-peacekeepers-haiti>
- Vagts, A. (1967). *A history of militarism: civilian and military*. Nova Iorque: Free Press.
- Vitale, A. (2017). *The End of Policing*. Brooklin: Verso.