



2.32 • A dimensão externa da segurança interna

PAZ E SEGURANÇA NO MUNDO – UM CONTRIBUTO DE PORTUGAL

Ricardo Carrilho e
Madalena Zoio Martins

O EMPENHAMENTO DO MINISTÉRIO da Administração Interna (MAI) no esforço de Portugal, enquanto coprodutor de paz a nível mundial, constituiu-se como uma realidade indiscutível da política externa nacional, neste início do século XXI.

Desde a primeira participação na componente civil da missão das Nações Unidas, no território da ex-Jugoslávia, em março de 1992, foi percorrido um longo caminho, que traduz o compromisso e a resposta das Forças e Serviços de Segurança (FSS) do MAI aos desafios que hoje interligam, de forma muito profunda, a paz e a segurança. A evolução das missões das Nações Unidas, mas, também, a evolução da União Europeia (UE), desde o Tratado de Lisboa, têm demonstrado o papel essencial das FSS na manutenção da paz e da segurança e na resposta a desafios humanitários. Com efeito, as missões e operações internacionais de gestão de crises têm vindo a tornar-se cada vez mais complexas, envolvendo uma pluralidade de tarefas e de actores, tanto militares como civis.

A participação portuguesa em missões internacionais decorre plasmada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, no qual se identifica como valor fundamental “o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional” e se afirma o interesse da defesa da “afirmação e credibilidade externa do Estado [e da] contribuição para a promoção da paz e da segurança internacional”. A decisão de empenhamento de FSS portuguesas em missões internacionais obedece, assim, às prioridades e objetivos estratégicos nacionais, tendo em conta os compromissos assumidos internacionalmente, e procura responder à evolução do contexto securitário e humanitário.

O histórico da participação do MAI em missões de paz e de gestão civil de crises, ao longo das últimas décadas, inclui presenças em quatro continentes – Europa, África, América e Ásia –, em mais de cinquenta missões, sob a égide das Nações Unidas e da União Europeia, mas também da OSCE, da OTAN e da UEO, bem como através de coligações internacionais estabelecidas para o efeito.

O envolvimento de recursos de Portugal em todas as missões da ONU em Timor-Leste foi proporcional ao seu contributo, no plano político e diplomático, para o desfecho bem-sucedido do processo de independência daquele jovem Estado da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, tendo o contingente de elementos das Forças e Serviços de Segurança nacionais em Timor-Leste representado uma importante fatia dos contributos do MAI em missões internacionais. Entre 1999 e 2013 estiveram presentes em Timor-Leste um total de 2670 membros da GNR, da PSP e do SEF, ao abrigo das várias missões mandatadas pela ONU.

Num enquadramento diferente, merece destaque a participação portuguesa nos Balcãs ocidentais,

em particular o envolvimento FSS na European Union Police Mission na Bósnia (EUPM-Bósnia), entre 2003 e 2012, a primeira missão implementada no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa, e que pretendia, essencialmente, contribuir para a reforma das forças de segurança daquele território, tendo por base os conceitos de transparência e responsabilidade.

De igual forma relevante é a participação do MAI em cenários internacionais, com empenhamento de elementos no quadro da proteção civil, e em situação de emergência. No quadro do Mecanismo de Proteção Civil da UE, o MAI participou na resposta a sismos (Argélia e Irão em 2003, Marrocos em 2004, Peru em 2007, China em 2008, Haiti e Chile em 2010 e Equador em 2016), cheias (Argélia em 2006), bem como incêndios florestais (Grécia em 2007).

No total, de 1992 a 2015, o envolvimento das FSS em missões internacionais ultrapassou os 4000 elementos, tendo a Europa e a África como os palcos mais frequentes das operações.

“
A participação do MAI em missões de paz e de gestão civil de crises (...) inclui presenças em quatro continentes (...) em mais de cinquenta missões, (...) bem como através de coligações internacionais estabelecidas para o efeito.”

“Para ter sucesso, [a ONU] deverá reforçar o nexo entre a paz e a segurança, o desenvolvimento sustentável e as políticas de direitos humanos – uma abordagem holística para a relação sinérgica entre os três pilares.” – António Guterres

A natureza e a dimensão dos desafios atuais evocam cada vez mais a cooperação internacional.

É neste cenário que se assiste, sobretudo nas últimas décadas, a um crescimento do empenhamento internacional das Forças e Serviços de Segurança (FSS) do Ministério da Administração Interna (MAI). A Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) protagonizam, nas suas respetivas áreas de atribuição, uma participação crescente na cooperação internacional.

Verifica-se, igualmente, uma diversificação das situações que exigem o envolvimento internacional das FSS. Destaquemos, a este título, e sem sermos exaustivos, o envolvimento das FSS na promoção da paz e da segurança no mundo, bem como o contributo para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia (UE).

A identificação deste envolvimento não resultaria completa sem considerarmos, por fim, o empenhamento de elementos enquanto Oficiais de Ligação e Oficiais de Ligação de Imigração do MAI, elementos estes que, detentores de conhecimentos e experiências assinaláveis nos seus âmbitos de atribuições, se constituem como elos fundamentais na construção de novas parcerias e de novas respostas conjuntas às modernas ameaças internacionais.

O MAI garante, por conseguinte, e através destas diferentes formas de empenhamento internacional, um contributo ativo para a dignificação de Portugal na cena internacional, contributo este amplamente reconhecido por um conjunto de Estados, Organizações e Entidades Parceiras, e que procura, sempre, salvaguardar e contribuir para a promoção dos ideais da paz, da segurança e da prosperidade.

Em dezembro de 2017, o MAI tinha projetados vinte e seis elementos, sob a égide das Nações Unidas, e trinta e sete no quadro da UE. Acresce que a evolução dos últimos dois anos evidencia uma significativa tendência de crescimento na projeção das FSS. De 2016 para 2017, o envolvimento protagonizou uma taxa de crescimento de mais de 100%, passando de um valor médio mensal de treze elementos para uma média mensal de quase trinta elementos. Verifica-se, de igual forma, o alargamento a novas áreas geográficas (Figura 1).

Liberdade, Segurança e Justiça na Europa

O MAI tem estado igualmente comprometido, de forma muito empenhada, na construção do Espaço de Segurança e Justiça, através de uma atuação plural que envolve a participação das FSS. A colocação de funcionários do MAI nas instituições e agências da UE tem sido uma aposta estratégica, que traduz o contributo nacional para esforço europeu comum, em resposta aos desafios que a União enfrenta.

O MAI tem colocado, ao longo dos últimos anos, diversos peritos nas instituições da União Europeia, na Comissão, no Secretariado-Geral do Conselho, mas também no Serviço Europeu de Ação Externa. De igual forma, tem contribuído para o trabalho das Agências Europeias que atuam no domínio da Justiça e Assuntos Internos, em particular o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) e a Frontex¹.

Destaquemos a Frontex, pela dimensão do empenho das FSS do MAI, em função dos desafios que se perfilam neste domínio.

A gestão das fronteiras externas da União é um elemento primordial para incrementar os níveis de segurança do espaço europeu e dos seus cidadãos,

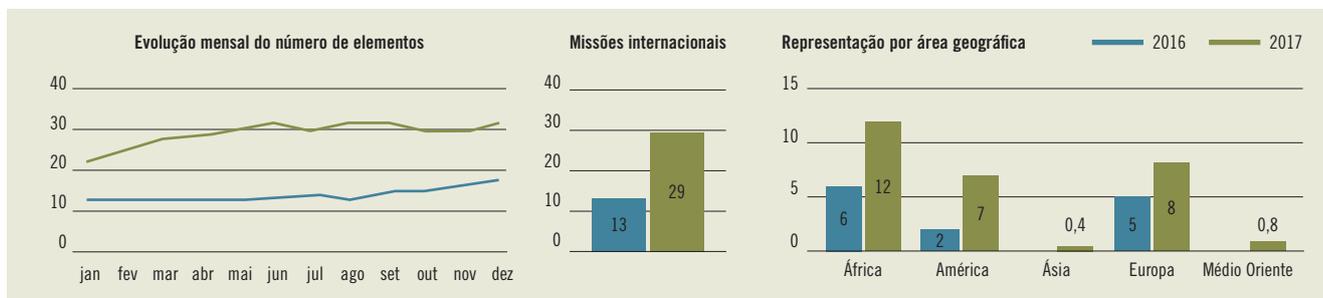


Figura 1 – O MAI em missões internacionais em 2016 e 2017

Valores médios mensais.

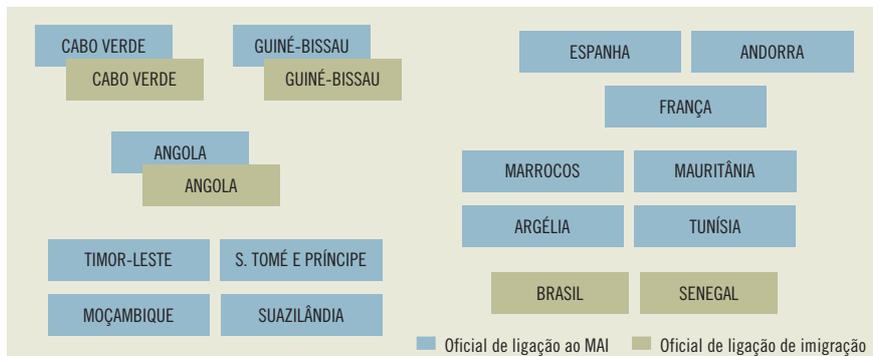


Figura 2 – Rede de Oficiais de Ligação

Fonte: Secretaria-geral da Administração Interna

num contexto de combate ao terrorismo e ao crime organizado conexo, enquanto ameaças aos ideais de paz, democracia, solidariedade e harmonia, que integram o projeto europeu. Em simultâneo, e em sintonia com os princípios e valores que dão forma à União Europeia, tem sido feito um esforço no sentido de salvar vidas no Mediterrâneo, apoiando todos os que procuram alcançar, no território da União, proteção internacional, fugindo de cenários de guerra e ambientes de violação dos direitos humanos.

Desde 2016 que a UE tem vindo a fazer um esforço significativo para assegurar a gestão efetiva do controlo das fronteiras, designadamente através da Frontex, que, de acordo com os dados de maio de 2018, prossegue o apoio aos Estados-membros de primeira linha, com destacamentos na Grécia, Itália, Bulgária e Espanha, bem como nos Balcãs ocidentais, com aproximadamente 1500 elementos. É neste sentido que o MAI tem dado prioridade muito particular à participação nas operações da Frontex, com inspetores do SEF, equipas cinotécnicas da GNR e da PSP e viaturas para apoio ao controlo em terra e embarcações da GNR.

Em 2017 o contingente das FSS projetado nas operações da Frontex manteve-se elevado, oscilando entre um máximo de sessenta e cinco elementos no mês de julho, e vinte e dois no último mês do ano, no âmbito das operações conjuntas nas principais rotas migratórias do Mediterrâneo ocidental, central e oriental e, bem assim, na rota dos Balcãs ocidentais (operações conjuntas Triton, Poseidon, Indalo, Pegasus, Minerva e Alexis), como pontos de contacto (Albânia, Chipre, Croácia, Espanha, França, Hungria, Kosovo), nas operações conjuntas de retorno e ainda nos centros de situação da Frontex (Polónia, Grécia e Itália). O MAI contribui com recursos humanos e meios para a Reserva de Reação Rápida.

Para o corrente ano, foi já definido o reforço desta participação. A GNR anunciou a participação com mais de cem militares (peritos da vigilância de fron-

teira, membros da tripulação e equipas cinotécnicas, uma embarcação de vigilância costeira, uma viatura de vigilância e um carro patrulha), na Polónia, Grécia, Espanha, Bulgária e Itália. A PSP prevê participar com cerca de cinquenta elementos (equipas cinotécnicas e polícias para registo de imigrantes) em Itália, Espanha, Grécia, Bulgária, Macedónia e Croácia. Por sua vez, o SEF prevê presença em onze das treze operações conjuntas da Frontex, com um total de quarenta e três inspetores (especialistas documentais, peritos de entrevista, crime transfronteiriço e em escoltas) que vão para Espanha, França, Itália, Holanda, Bulgária, Grécia, Polónia e Alemanha.

Oficiais de Ligação

O MAI conta, ainda, com uma forma distinta de empenhamento internacional, que se consubstancia sob a forma de uma rede de oficiais de ligação e de oficiais de ligação de imigração, colocados em países estratégicos, com funções de natureza transversal, ou específicas em matéria de imigração, respetivamente, mas desempenhando, em ambos os casos, funções que contribuem para a segurança e a tranquilidade da cena internacional.

O Decreto-Lei 139/94, de 23 de maio, define a colocação de oficiais de ligação da GNR, da PSP e do SEF em organismos internacionais e em embaixadas, missões de representação e consulados de Portugal. O oficial de ligação tem como missão coordenar a execução local dos Programas de Cooperação Técnico-Policial; fazer a ponte entre as FSS portuguesas e os seus congéneres estrangeiros; colaborar com os diversos grupos de trabalho governamentais, coadjuvar a elaboração de estudos e pareceres para a implementação de reformas ou estratégias de ação das FSS dos países onde se encontram; e, ainda, coadjuvar o embaixador, em todos os aspetos relacionados com a segurança, nomeadamente através de um sistema de recolha de informações relativo à situação de segurança, que permita aconselhar e alertar, com oportunidade, a comunidade portuguesa nos territórios em causa.

O oficial de ligação de imigração encontra-se junto das embaixadas, missões de representação e consulados de Portugal, e a sua colocação está regulada pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de novembro. O seu conteúdo funcional é definido em despacho de nomeação, de forma casuística, mas, em geral, as suas atribuições centram-se na cooperação com as entidades nacionais anfitriãs na gestão dos fluxos migratórios, designadamente no domínio da prevenção e do combate à imigração irregular, e, em simultâneo, possibilitar um tratamento mais célere de vistos concedidos de acordo com a legislação portuguesa ou ao abrigo de acordos de imigração temporária.

Em 2018, o MAI conta com catorze oficiais de ligação (OL), e com cinco oficiais de ligação de imigração (OLI), num universo que inclui, estrategicamente, a Europa, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, bem como o Norte de África, tal como se verifica na Figura 2. Em Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau o MAI colocou um oficial de ligação e um oficial de ligação de imigração, tendo como principal objetivo adequar as respostas nacionais aos desafios e à excelência das relações de cooperação e de amizade mantidas com os países em causa.

A colocação de oficiais de ligação em países com os quais são mantidas especiais relações de cooperação deverá, por conseguinte, ser entendida num esforço mais alargado, de projeção de elementos das FSS do MAI no contexto internacional, sendo de ressaltar que estes elementos desempenham, não raras vezes, a consubstanciação de uma resposta mais imediata aos desafios resultantes da dimensão externa da segurança interna. O acesso à informação relevante, o conhecimento e a partilha de conhecimentos e de boas práticas, e bem assim a capacidade de antecipação das ameaças e do estabelecimento de mecanismos de resposta mais ajustados, constituem-se, na atualidade, como ativos de assinalável mais-valia para a segurança do Estado.

Em suma, podemos concluir que, através de diferentes modalidades ou tipologias de empenhamento internacional, as forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna constituem-se, atualmente, como um contributo ativo da política externa portuguesa, tendo como objetivo último a promoção da paz e da segurança no mundo, bem como a garantia dos direitos humanos. ■

Notas

¹ A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira assegura uma gestão europeia integrada das fronteiras externas com vista a garantir resposta aos desafios migratórios e às potenciais ameaças futuras nestas fronteiras, contribuindo para combater criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, para garantir um nível elevado de segurança na União no pleno respeito dos direitos fundamentais e de forma a salvaguardar, ao mesmo tempo, a livre circulação de pessoas no seu interior.