



2.1 • A dimensão externa da segurança interna

SOBRE A DIMENSÃO EXTERNA DA SEGURANÇA INTERNA

Luís Tomé

A “SEGURANÇA” É, SEMPRE FOI, um dos conceitos mais controversos e debatidos, desde logo porque implica percepções e preocupações muito variadas acerca de quem e do que deve ser seguro, a natureza/tipologia/hierarquização das ameaças e dos riscos ou os agentes e os instrumentos/meios de segurança, questões essenciais também para responder bem ao objectivo de promover e aumentar a segurança. Ainda assim, é relativamente consensual que nas últimas décadas praticamente tudo se alterou no domínio da segurança, incluindo a tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa.

Transformações e erosão da dicotomia entre as dimensões interna e externa

Na realidade, só não se alterou o facto de a segurança continuar a ser uma prioridade da generalidade das pessoas, comunidades, Estados e organizações internacionais/regionais, a exigir inúmeros recursos e a requerer permanentes adaptações dos sistemas e dispositivos. De resto, temos vindo a assistir a alterações significativas na referência de segurança ou sobre o que deve ser seguro (do Estado quase em exclusivo também para comunidades/grupos, indivíduos, Humanidade, planeta ou ainda certos espaços como a UE/Espaço Schengen/Zona Euro, área Euro-Atlântica, ciberespaço, etc.), a par da emergência em importância de novos actores, seja enquanto perturbadores (dos grupos terroristas e de criminalidade organizada transnacionais aos “senhores da guerra”) seja promotores de segurança (das organizações internacionais/regionais às organizações não governamentais), de novos riscos e ameaças (dos radicalismos violentos aos “Estados falhados”, do abastecimento energético às alterações climáticas ou à cibercriminalidade), novos instrumentos quer no quadro dos tradicionais domínios militar, policial e de *intelligence* quer no âmbito político-jurídico, diplomático, económico-financeiro, da ajuda ao desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento, promoção do Estado de Direito, etc., e, enfim, de novas abordagens de segurança, designadamente em torno de “segurança humana”, “segurança global” e “segurança completa” (Tomé, 2010, 2014 e 2016).

Entre outros importantes impactos resultantes destas transformações, um dos mais significativos é a erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança, por várias razões fundamentais: i) muitos dos riscos e ameaças que afectam a dita “segurança interna” são provenientes do exterior das fronteiras do Estado e/ou do ambiente externo em que se insere; ii) as respostas e políticas/estratégias de segurança face à generalidade de ameaças e fenómenos criminológicos – transnacionais, complexos e

sofisticados –, não podem ser meramente nacionais ou ficar pelo nível “interno”; iii) o falhanço ou a incapacidade de um Estado em garantir a segurança interna afecta inevitavelmente também o ambiente externo e a segurança de outros; iv) as responsabilidades e os compromissos assumidos perante aliados e parceiros e/ou inerentes aos quadros multilaterais e regionais de inserção geopolítica implicam que a “segurança de outros” dependa de “nós”, da mesma forma que a “nossa segurança” depende enormemente do contributo e da cooperação de e com “outros”; v) na medida em que o contexto securitário interno de outros ou o contexto internacional afecta a nossa “segurança interna”, é não apenas prudente como crucial o contributo das forças e serviços de segurança nacionais na promoção da segurança muito para lá das fronteiras do Estado, ou seja, também ao nível “externo” ou internacional; e vi) o aparecimento e utilização do ciberespaço, no qual é impossível traçar ou reclamar linhas de soberania estatal, obriga a rever todas as tradicionais concepções em torno das dimensões interna e externa da segurança.

Em suma, num contexto de acelerada mundialização e aumento impressionante de todo o tipo de interdependências que, inevitavelmente, impendem sobre os domínios da segurança, a dita “segurança interna” não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional e aos muitos e diversos tipos de actores, fenómenos e riscos que interferem no e dentro do Estado, do mesmo modo que os instrumentos e agentes de segurança interna de um Estado não devem deixar de cooperar com outros para benefício da segurança de todos. Mais do que nunca, a nossa segurança interna depende de outros tal como a segurança interna dos outros depende também do contributo nacional, sendo portanto a cooperação internacional um vector decisivo para a segurança de todos.

Um imperativo para Portugal, a UE e não só

A relevância da dimensão externa da segurança interna é por demais evidente no contexto em que um país como Portugal se insere. Desde logo porque muitos dos riscos e ameaças que afectam a nossa segurança – como sejam, entre outros, a criminalidade organizada, o tráfico de pessoas, órgãos humanos, drogas e armas, o terrorismo, a cibercriminalidade e a falsificação de documentos ou de moeda – são, em larga medida, de origem externa e/ou de carácter transnacional, não podendo naturalmente ser enfrentados como se fossem de natureza estritamente interna. Depois, enquanto membro e também fronteira externa da UE e do Espaço Schengen, Portugal está necessa-

riamente envolvido nos desenvolvimentos e compromissos no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, com todas as responsabilidades daí decorrentes quer em termos de transposição de legislação e directivas europeias e de adopção de orientações, políticas e estratégias europeias, quer pela participação em missões e operações da UE, quer ainda pelo envolvimento em agências europeias como a FRONTEX, a EUROPOL, a CEPOL, a EUROJUST e outros organismos como o Gabinete Europeu de Asilo (EASO), a Rede Judiciária Europeia, a Rede de Formação Judiciária Europeia, o Organismo Europeu Anti-Fraude (OLAF), a Sitcen ou a Força Europeia de Gendarmerie (EUROGENDFOR ou EGF). Além da UE/Schengen, Portugal tem igualmente

“
Num contexto de acelerada mundialização e aumento impressionante de todo o tipo de interdependências (...) a dita “segurança interna” não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional.”

responsabilidades resultantes da inserção noutros quadros multilaterais – designadamente a ONU, a NATO, a CPLP, o Diálogo 5+5 do Mediterrâneo (Portugal, Espanha, França, Itália e Malta + Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia), a OSCE, o Conselho da Europa, a Organização Internacional das Alfândegas ou a Organização Internacional de Polícia Criminal/OIPC–INTERPOL – e, por outro lado, de compromissos e relações bilaterais com outros aliados e parceiros – dos EUA a Espanha, passando pelos países lusófonos (africanos, Brasil e Timor-Leste) e países da bacia do Mediterrâneo –, a que se somam ainda as muitas convenções internacionais de que Portugal faz parte, diversos outros organismos institucionais ou *ad hoc* de que Portugal é membro ou participante e os tratados e acordos de cooperação bilaterais com inúmeros outros países. A tudo isto acrescenta-se a miríade de canais e mecanismos de cooperação multilateral e bilateral das forças e serviços de segurança nacionais com os seus congéneres.

A importância da dimensão externa da segurança interna vem sendo reconhecida e a sua operacionalização tem crescido em Portugal nos últimos anos, sendo disso exemplos o aumento expressivo do número de elementos das forças e serviços de segurança nacionais empenhados em missões

CITAÇÕES DE DOCUMENTOS E ESTRATÉGIAS DA UE

A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno. [Tratado da União Europeia, artigo 3.º, n.º 2]

A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais. [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 67.º]

A Estratégia de Segurança Interna da União Europeia expõe as ameaças e desafios comuns com que nos deparamos e que fazem com que seja cada vez mais importante que os Estados-membros e as instituições da UE unam os seus esforços para fazer frente aos novos desafios que ultrapassam a nossa capacidade nacional, bilateral ou regional; (...) define um modelo de segurança europeu, que consiste em ferramentas comuns... e uma maior interdependência entre segurança interna e segurança externa. [Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010: 1. Proteger os cidadãos na Europa numa sociedade global]

RECONHECENDO as ligações cada vez mais estreitas entre a segurança interna e externa da União Europeia...

CONSIDERA que deverá ser prestada, de acordo com as respetivas competências, especial atenção às ações da União Europeia e dos Estados-membros destinadas:

– a melhorar a troca e a acessibilidade das informações, em especial garantindo a interoperabilidade dos diferentes sistemas de informação ...

– a reforçar a cooperação operacional,

– a melhorar a prevenção e a investigação de atos criminosos. ...

– a melhorar as possibilidades de formação, financiamento, investigação e inovação. ... [Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, 2015]

A presente agenda... Visa também assegurar uma articulação entre as dimensões interna e externa da segurança. [Agenda Europeia para a Segurança, 2015]

A segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas: a segurança dentro do nosso território implica um interesse paralelo na paz nas regiões vizinhas e circundantes. (...) honrar os nossos compromissos de assistência mútua e solidariedade e abrange a resposta a desafios com uma dimensão interna e externa, como o terrorismo, as ameaças híbridas, a cibersegurança, a segurança energética, o crime organizado e a gestão das fronteiras externas. (Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, 2016: pp. 10 e 15)

e operações internacionais (no âmbito da ONU, da UE – tanto em missões civis e civis/militares no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa como da FRONTEX – ou da EUROGENDFOR) e de peritos nacionais destacados em organizações e organismos internacionais (da UN Police e Departamento de Peacekeeping da ONU à INTERPOL, passando por FRONTEX, CEPOL, EUROPOL, EUROJUST ou EASO da UE), o alargamento da rede de oficiais de ligação junto de países e organizações internacionais ou o aumento de candidatos nacionais oriundos de forças e serviços de segurança a missões e funções em agências e estruturas de organizações e organismos internacionais e europeus. Mas a dimensão externa da segurança interna de Portugal é visível também no crescente número de acordos bilaterais celebrados respeitantes directamente à cooperação nas áreas da segurança e da justiça, na adopção de orientações internacionais (de que constitui mero exemplo o Quadro de Normas para a Segurança e Facilitação do Comércio Global/ Quadro SAFE no âmbito da Organização Internacional das Alfândegas), na transposição de Directivas Europeias (como a “Diretiva PNR” – Passenger Name Record), na participação em sistemas de partilha de informações (PNR, iFADO, APIS, EES, ETIAS, PRÜM, SIS/SIRENE, INTERPOL, EUROPOL, etc.), na presença de representantes nacionais em inúmeros organismos/mecanismos de cooperação

internacional e europeia (como o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna – COSI) ou a criação/adaptação em Portugal de orientações e modelos europeus (incluindo a criação do Ponto Único de Contacto para a cooperação policial internacional ou a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras).

Sublinhe-se, aliás, que a ênfase na, e o desenvolvimento da, dimensão externa da segurança interna é cada vez mais um imperativo não só dos Estados como também ao nível da própria UE nas suas políticas e estratégias de segurança (ver caixa). Conforme referido na Estratégia de Segurança Interna da UE (2010: 2. Directrizes Estratégicas de Acção – IX. Dimensão Externa da Segurança Interna), *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.*

Acerca deste dossiê temático

Estudar a Dimensão Externa da Segurança Interna nas suas múltiplas vertentes é o objectivo do projecto de investigação que está a ser desenvolvido numa parceria entre o OBSERVAR – Observatório de Relações Exteriores (unidade de investigação na área das Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa) e o Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais

e Segurança Interna (ICPOL–ISCPSP) da PSP. No âmbito deste projecto estão previstos vários *outputs*, incluindo a publicação de artigos e de livros, a elaboração de dissertações de mestrado e teses de doutoramento ou a organização de cursos de especialização e de *workshops* e conferências internacionais.

Um primeiro resultado deste projecto é precisamente o dossiê que aqui se introduz. Agregando um importante conjunto de artigos que desenvolvem muitos dos tópicos acima apenas enunciados, este dossiê surge propositadamente inserido no anuário *Janus* que tem a vocação de ser uma publicação de especialistas para o público em geral visando, assim, ajudar a consciencializar sobre a dimensão externa da segurança interna uma audiência mais ampla. Fruto da parceria com o ICPOL–ISCPSP, parte substancial dos artigos integrantes são da autoria de oficiais da PSP, mas contando também com a valiosa contribuição de elementos da GNR, do SEF, da Polícia Judiciária, da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e de outros especialistas que generosamente aceitaram partilhar os seus conhecimentos e reflexões sobre tópicos concretos.

Estes artigos – refira-se que em quantidade e qualidade assinaláveis – não esgotam evidentemente o assunto e os muitos subtemas e dimensões associados. Até porque não foi possível colher atempadamente outras desejáveis colaborações, designadamente das demais forças e serviços de segurança, dos serviços de *intelligence*, do Sistema de Segurança Interna, dos serviços prisionais ou do sistema de Protecção Civil, cujas perspectivas e mecanismos de cooperação internacional são naturalmente relevantes para uma reflexão mais ampla e completa sobre a dimensão externa da segurança interna portuguesa. Ainda assim, estamos perante um inquestionável contributo de relevo que se soma a outros trabalhos que vêm sendo desenvolvidos nos últimos anos acerca do nexo interno-externo da segurança. Por outro lado, e conforme referido, este é somente o primeiro reflexo de um projecto mais amplo em curso e para o qual os parceiros OBSERVAR–UAL e ICPOL–ISCPSP contam com a cooperação e partilha de saberes e experiências de todos os especialistas e *practitioners* nestas áreas. ■

Referências

- TOMÉ, Luis (2016). “Complex Systems Theories and Eclectic Approach in Analysing and Theorising the Contemporary International Security Complex”, in ERÇETIN, Şefika Ş. and BAGCI, Huseyin (Eds). *Handbook of Research on Chaos and Complexity Theory in the Social Sciences*. IGI Global / Springer (pp. 19-32). Url: <http://www.igi-global.com/book/handbook-research-chaos-complexity-theory/142191#table-of-contents>
- TOMÉ, Luis (2014). “Segurança”, “Sistema de Segurança” e “Complexo de Segurança”, in Mendes, N.C. e Coutinho, F.P. (org.), *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa, Instituto Oriente e Publicações Dom Quixote: pp. 492-502.
- TOMÉ, Luis (2010). “Security and security complex: operational concepts”, in *Janus.net, e-journal of international relations*, vol. 1, n.º 1 (Outono). [Em linha] http://observare.ual.pt/janus.net/en_vol1_n1_art3