

# A EXTERNALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA

## AS DIMENSÕES GLOBAL, EUROPEIA E LUSÓFONA

Luís André Elias

### INTRODUÇÃO

O mundo já não pode ser entrevisto como um conjunto de «bolas de bilhar» que se vão entrechocando, e cujo movimento tentamos gerir. Vivemos hoje numa sociedade globalizada e em constante devir e num contexto de crescente polimorfia, multidimensionalidade e complexidade do conceito de segurança: do monopólio do Estado à parceria ou colaboração com os novos atores infranacionais, nacionais e internacionais que atuam de forma subsidiária, complementar ou substitutiva; da segurança do Estado à segurança das pessoas; do *hard power* ao *soft power*; de interconexão entre segurança e defesa e de externalização dos assuntos internos e de internalização dos assuntos externos. De fora para dentro e de dentro para fora, das fronteiras da soberania e das fronteiras da fome, as organizações internacionais e os estados procuram «em efeito boomerang» garantir padrões mínimos de segurança em territórios longínquos, recorrendo nomeadamente às forças armadas e forças de segurança, de forma a preservar o bem-estar das zonas privilegiadas do mundo. As sociedades globalizadas ou «sociedades cosmopolitas globais na contemporaneidade»<sup>1</sup> são marcadamente reticulares, caracterizando-se por uma interpenetração permanente. Este facto gerou, por um lado, novas oportunidades resultantes da comunicação contínua entre cidadãos, organizações e empresas de diferentes países através das tecnologias de informação, numa lógica crescentemente concorrencial ou colaborativa; e, por outro lado, permitiu

### RESUMO

A externalização da segurança interna constitui uma realidade importante na política externa nacional. As missões policiais da Organização das Nações Unidas, as missões no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, a cooperação policial e judiciária ao nível da área de justiça e assuntos internos da União Europeia e a cooperação técnico-policial entre os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa são hoje componentes determinantes para a prevenção e repressão da criminalidade organizada e do terrorismo, bem como para a capacitação dos sistemas judiciais e de segurança interna de países em situação de crise e de pós-conflito.

*Palavras-chave:* Segurança, interdependência, externalização, cooperação

### ABSTRACT

**EXTERNALIZATION OF  
INTERNAL SECURITY –  
GLOBAL, EUROPEAN AND  
LUSOPHONE DIMENSIONS**

The externalization of internal security is an important asset for the national foreign policy. Nowadays, police missions of the United Nations,



operations in the framework of the EU Common Security and Defence Policy, the police and judicial cooperation of Justice and Home Affairs of the European Union, police cooperation between Portuguese speaking countries are decisive components for the prevention and suppression of organized crime and terrorism, as well as for the capacity building of judicial and internal security systems in post-conflict countries.

*Keywords:* security, interdependence, externalization, cooperation

a importação e exportação de ameaças e riscos que afetam diferentes regiões do globo de uma forma transversal.

Num pano de fundo cada vez mais intrincado, a dimensão externa da segurança interna de Portugal tem-se operacionalizado essencialmente nas seguintes vertentes: global, europeia e lusófona. No âmbito global: nas operações de apoio à paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU); no europeu, nas missões de gestão civil de crises no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e na área de justiça e assuntos internos (JAI) da União Europeia (UE); ao nível da lusofonia, na cooperação técnico-policial (CTP) da

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Como iremos analisar, as políticas de segurança em Portugal, nas suas vertentes interna e externa, têm uma natureza fragmentada, excessivamente normativa e com fortes lacunas ao nível da cooperação e coordenação interministerial e interinstitucional, o que tem trazido diversos constrangimentos na participação das forças e serviços de segurança em missões internacionais e em consequência uma retração da política externa nacional.

Este artigo introdutório pretende atingir os seguintes objetivos: (i) analisar, de forma sumária, em termos quantitativos e qualitativos, a participação das forças e serviços de segurança nacionais em operações de gestão de crises em territórios pós-conflito e em missões de cooperação com países da comunidade lusófona; (ii) verificar a mais-valia de transposição para o quadro interno da experiência e competências decorrentes da exposição dos quadros nacionais a contextos críticos de (in)segurança no plano supranacional; (iii) propor algumas medidas ao nível das políticas de segurança e da cooperação interministerial que contribuam para o incremento do vetor expedicionário da segurança interna.

Enunciamos a seguinte pergunta de partida, à qual procuraremos responder durante a nossa explanação: que iniciativas devem ser adotadas para garantir uma maior e mais eficaz externalização da segurança interna?

A metodologia utilizada reveste uma natureza compósita, porquanto iremos recorrer a conhecimentos no âmbito das ciência política e relações internacionais, ciências policiais e sociologia, bem como ao cruzamento de teorias e métodos científicos.

Analisaremos sobretudo o processo de securitização de assuntos que levam as organizações internacionais e os estados a apostarem cada vez mais na dimensão externa da segurança interna e às abordagens distintas das escolas de estudos de segurança de Copenhaga, que privilegia o estudo dos discursos securitizadores, a de Paris, que privilegia a prática dos estados, das instituições e das pessoas, enquanto a escola humanitária privilegia o desenvolvimento como condição prévia à liberdade e segurança.

Procedemos à análise bibliográfica de diversos autores e tivemos em conta a observação participante e a experiência colhida pelo autor em duas operações de paz da ONU na Bósnia-Herzegovina em 1998-1999 e em Timor-Leste em 2002-2003, em diversos processos de cooperação técnico-policial (nomeadamente em Angola), bem como o trabalho desenvolvido no grupo de cooperação policial da UE entre 2004 e 2009 e em especial durante a presidência portuguesa da UE no segundo semestre de 2007.

A estrutura do presente artigo é composta por uma introdução, na qual contextualizamos os objetivos da investigação; uma primeira secção que aborda a complexidade da sociedade hodierna e algumas das abordagens das escolas de relações internacionais e dos estudos de segurança; a segunda secção onde refletimos sobre a governação multicentrada da segurança; a terceira secção onde descrevemos em termos quantitativos e qualitativos as operações de gestão da segurança em territórios marcados pela fragilidade; a quarta secção que analisa a cooperação técnico-policial na lusofonia e as reflexões finais sobre a temática da externalização da segurança interna em que apresentamos propostas concretas para uma melhor agilização da política externa nacional.

### **(IN)SEGURANÇA TRANSNACIONAL**

Ao atravessar o limiar do terceiro milénio, a sociedade política continua a demanda da tríade de valores essenciais ao bem-comum: a liberdade, a segurança e a justiça. Por um lado, as correntes neorealistas sublinham a competição incessante pelo poder e pela influência na ordem internacional anárquica por parte das organizações supranacionais, dos estados, das corporações multinacionais, dos poderes erráticos, pelo que a demanda desbragada para a consumação desse domínio redundava, muitas vezes, em crises de natureza diversa, em conflitos armados e em violência societal generalizada. Por outro lado, para as correntes liberais e neoliberais os estados e as sociedades procuram uma cooperação efetiva, aceitam a interdependência e a gestão cooperativa da segurança, através de reduções voluntárias na anarquia e na sua própria autonomia<sup>2</sup>. Na conjuntura pós-II de setembro de 2001, fenómenos como os conflitos intraestatais, a criminalidade organizada, o terrorismo, o narcotráfico, os crimes ambientais, a proliferação de armas de destruição em massa, as migrações, a corrupção endémica que mina as estruturas do Estado de direito adensam-se e levam a que se verifique uma «aceitação da ideia que o mundo atual se caracteriza por um ambiente infinitamente complexo e caótico»<sup>3</sup>, marcado pela porosidade, pela metamorfose permanente, por ameaças e riscos e pela dificuldade de os prever.

Face à mudança acelerada e à intensificação das «relações sociais de escala mundial»<sup>4</sup>, o conceito de segurança e forma de a providenciar ao nível internacional, nacional e local tem-se procurado moldar a esta realidade. A segurança é garantida cada vez mais «na fronteira dos interesses em quadros coletivos cooperativos»<sup>5</sup> e encontra-se orientada para a prevenção e reação a ameaças, riscos e atores, todos crescentemente multiformes e reticulares.

Na «modernidade líquida» geradora de incerteza<sup>4</sup>, verifica-se um esbatimento de fronteiras na agenda da segurança.

Para a Escola de Copenhaga «a segurança não se limita apenas ao vetor militar (ou musculado) da segurança, mas é mais vasta, incluindo vetores como o ambiental, o societal, o económico e o político»<sup>7</sup>, níveis estes que terão de ser complementares e não isolados e incongruentes entre si.

A Escola de Paris aborda a crescente externalização da segurança interna, em especial, das polícias e da própria justiça nos seguintes termos:

«as missões das polícias têm-se tornado cada vez mais abrangentes, desenvolvem-se em rede e através de conexões entre diferentes instituições. A formação das polícias tem em consideração o alargamento do espectro das suas atividades e a projeção da sua ação para além das fronteiras nacionais. Estas redes geográficas desterritorializam a atividade das polícias – quer em termos das missões que desempenham, quer das instituições em que se inserem – e, agora, incluem também as autoridades judiciais, com a ligação entre a Eurojust e a Europol.»<sup>8</sup>

Mahbub-ul-Haq, um dos autores da Escola Multiculturalista e Humanitária, defende que o desenvolvimento é uma condição fundamental para garantir e consolidar a segurança:

«o mundo está a entrar numa nova era, o que leva a que o próprio conceito de segurança esteja a mudar – e a mudar drasticamente. A segurança será interpretada como: a segurança de pessoas, não apenas do território; a segurança dos indivíduos, e não apenas das nações; segurança através do desenvolvimento sustentável, e não através das armas; a segurança de todas as pessoas em todos os lugares – nas suas casas, nos seus empregos, nas suas ruas, nas suas comunidades, no seu ambiente.»<sup>9</sup>

O trabalho da Escola de Copenhaga sobre securitização tem gerado um intenso debate nos estudos de segurança nos últimos anos, tendo vários autores apresentado propostas para desenvolver e refinar a versão original do quadro de securitização. Enquanto alguns académicos mantiveram a ênfase sobre o papel dos discursos nos processos de securitização<sup>10</sup>, outros autores, sobretudo oriundos da Escola de Paris e liderados por Didier Bigo, desenvolveram uma abordagem sociológica para o estudo dos processos de securitização, que enfatiza a importância das práticas, em vez de discursos. Assim, por um lado, a Escola de Copenhaga defende que a dimensão externa da segurança interna – a cooperação policial, judiciária e alfandegária – é consequência do debate securitizador em torno de fenómenos como a situação política dos países vizinhos da UE, do terrorismo, da crise económica, das migrações, do asilo e do desemprego.

De facto,

«a lógica de convergência da “(des)securitização” afetou em particular questões políticas temáticas, tais como a imigração ilegal, as fronteiras e a integração de imigrantes, e enquadrou-os como “ameaças” e como causas de insegurança para a UE e para os seus estados-membros. A forma “indesejada” da mobilidade humana muitas vezes chamada de “imigração ilegal” está a ser subsumida num cenário jurídico europeu que a trata como um crime e um risco contra o qual as práticas administrativas de vigilância, detenção, controlo e punição são consideradas necessárias e legitimadas»<sup>11</sup>.

Por outro lado, a Escola de Paris sustenta que a «(des)securitização» se verifica também nas situações em que se procedeu «à exclusão do Estado do exercício de funções de controlo que, em nome da segurança, limitam ou impedem o exercício de direitos de livre circulação de indivíduos»<sup>12</sup>, como é o caso da missão

de controlo de passageiros e de bagagens nos aeroportos internacionais, da implementação de sistemas de videovigilância nas fronteiras terrestres e marítimas, nas zonas portuárias, aeroportuárias, ferroviárias, rodoviárias, etc. De acordo com Bigo, «é possível “securitizar” certos problemas sem recurso a atos discursivos, por exemplo, os

militares e os polícias têm sabido fazê-lo há muito tempo. O trabalho prático, disciplina e conhecimento são tão importantes quanto todas as formas de discurso»<sup>13</sup>. Por outras palavras, as estruturas ou redes ligadas a práticas de segurança e as tecnologias específicas que usam as agências/instituições burocráticas<sup>14</sup> podem desempenhar um papel mais ativo nos processos de securitização que os discursos e debates catalogadores.

As transformações institucionais no quadro da ONU, da UE ou mesmo ao nível da segurança interna e defesa dos estados podem basear-se num processo endógeno ou basear-se em crises exógenas. Em primeira instância, os atores políticos convenceram-se da necessidade de implementarem mais normas e políticas como resposta ao ambiente político global. Por outro lado, acontecimentos inesperados (atentados terroristas, golpes de Estado, crises abruptas, catástrofes naturais) ou o crescimento de determinados fenómenos (tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, atividade de organizações terroristas) podem levar a comunidade internacional a decidir implementar determinadas estratégias comuns ou a criar novas agências ou organizações supranacionais. De acordo com Argomaniz os atentados de Nova York e Washington em 2001 e sobretudo os de Madrid em 2004 são interpretados como crises externas que alteraram o equilíbrio institucional existente e encorajaram uma mudança organizacional e a aprovação de mais políticas, seguidos por períodos de desaceleração e inércia<sup>15</sup>.

AS ESTRUTURAS OU REDES LIGADAS A PRÁTICAS DE SEGURANÇA E AS TECNOLOGIAS ESPECÍFICAS QUE USAM AS AGÊNCIAS/INSTITUIÇÕES BUROCRÁTICAS PODEM DESEMPENHAR UM PAPEL MAIS ATIVO NOS PROCESSOS DE SECURITIZAÇÃO QUE OS DISCURSOS E DEBATES CATALOGADORES.

Sarah Léonard aborda a securitização da imigração e do asilo e a sua apresentação como uma ameaça para a segurança europeia, processo este que levou, entre outras medidas, à criação da FRONTEX, através da Resolução do Conselho 2007/2004 de 26 de outubro, com o principal objetivo de apoiar a cooperação operacional entre os estados-membros da UE no que diz respeito à gestão das fronteiras externas. Segundo Léonard, esta agência é um exemplo concreto de como as políticas, instituições e instrumentos jurídicos são utilizados para fazer face a fenómenos «securitizados» ou para os catalogar como «questões de segurança» e, logo, passarem a ser encarados como ameaças e riscos para o espaço de liberdade, segurança e justiça. Porém,

«no contexto das fortes críticas dirigidas à FRONTEX por algumas organizações não governamentais de apoio à imigração, é importante não concluir apressadamente que a FRONTEX é um ator securitizador significativo. É principalmente um coordenador das atividades dos estados-membros da UE e a sua autonomia é significativamente limitada no presente»<sup>16</sup>.

Para Edler estamos perante uma dialética de inclusão e de exclusão, pois «para que um grupo seja livre e seguro, milhões são excluídos ao se depararem com o lado violento da “governança de desconforto”»<sup>17</sup>. De acordo com o mesmo autor, não existe fronteira entre o estado de normalidade e o de emergência ou de adoção de políticas de exceção; estas estão cada vez mais misturadas, formando uma «sociedade de risco», em que o foco não está na resposta às ações inimigas, mas sobre a necessidade de antecipação. Portanto, não faz sentido falar de «securitização», quando o contexto não é de radicalização das políticas ditas regulares, mas de uma ligação permanente entre os fenómenos sociais e a segurança, o que cria as condições para lidar com a imigração e o asilo com as mesmas ferramentas usadas para enfrentar o terrorismo ou o crime organizado<sup>18</sup>. Na presente conjuntura de reconfiguração da situação política e de segurança no Norte de África, Sarah Wolff propõe um incremento do debate transatlântico entre os Estados Unidos e a UE com vista a: dar maior enfoque à segurança interna no quadro de uma política externa mais abrangente; apoiar a reforma do setor de segurança nos países da região em situação de transição política e naqueles que ainda não iniciaram um processo de transição; repensar o apoio ao Estado de direito não apenas como um meio, mas como um objetivo em si mesmo nos programas da UE e dos Estados Unidos; que a plataforma de cooperação entre os Estados Unidos-UE para as questões das migrações e refugiados seja usada para pensar sobre as implicações dos fluxos de imigração na região (envolvendo, por exemplo, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a União Africana)<sup>19</sup>. De igual modo, Trauner defende uma maior e melhor cooperação interinstitucional e orgânica no quadro da UE, designadamente entre a dimensão interna e externa da segurança:

«o Parlamento Europeu deve ser envolvido pela Comissão e pelo Conselho da UE nas negociações sobre acordos internacionais no domínio da JAI, evitando assim a possibilidade de utilização de veto por parte daquela instituição; deve ser implementada uma forte componente de peritos com experiência na área JAI no Serviço de Ação Externa da UE, de forma a apoiar a Comissão e o Conselho em processos de cooperação com países terceiros; devem ser fortalecidos os mecanismos de cooperação entre a JAI e as Relações Externas da UE, a PCSD e a JAI, a Europol, o grupo de trabalho CIVCOM»<sup>20</sup>.

O equilíbrio entre a segurança e a liberdade ao nível da UE não é tão favorável à segurança como alguns autores poderão ter receado. Segundo Kaunert, «a Comissão desempenhou um papel muito ativo e significativo – o papel de um empreendedor na política supranacional – conseguindo ancorar a política de asilo da UE nas normas vigentes da comunidade internacional, a Convenção de Genebra»<sup>21</sup>, afastando-se, portanto, de um processo de securitização neste particular.

Ana Paula Brandão descreve a estratégia compreensiva da UE que recorre a mecanismos de internalização e externalização da segurança para fazer face a fenómenos cada vez mais complexos:

«a abordagem transpilares (até à entrada do Tratado de Lisboa)/compreensiva que utiliza instrumentos de diversas políticas e que pugna pelo nexus entre a “segurança interna” e a segurança externa da União, na resposta a uma ameaça multidimensional e transnacional. Uma segunda dinâmica prende-se com a externalização da luta contra o terrorismo que compreende aspetos como o diálogo político e a cooperação (da UE e das respetivas agências) com organizações internacionais e com países terceiros, entre os quais se destacam os Estados Unidos, a promoção das convenções da ONU, a incorporação de cláusulas antiterroristas nos acordos com países terceiros, a assistência a estes na luta antiterrorista, a possibilidade de recolha de informações associada a missões da PCSD. Finalmente, de notar a declarada internalização de uma política de incidência externa através da utilização dos meios (civis e militares) da PCSD para defender as populações civis contra ataques terroristas»<sup>22</sup>.

Todavia, um dos paradoxos da política da UE para muitos autores consiste no desviar a atenção das verdadeiras causas do terrorismo, dos fundamentalismos e da imigração (a desigualdade social, a pobreza, o subdesenvolvimento, o desemprego,

UM DOS PARADOXOS DA POLÍTICA DA UE PARA MUITOS AUTORES CONSISTE NO DESVIAR A ATENÇÃO DAS VERDADEIRAS CAUSAS DO TERRORISMO, DOS FUNDAMENTALISMOS E DA IMIGRAÇÃO, CRIANDO A ILUSÃO DE QUE A COOPERAÇÃO BILATERAL EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO E O CONTROLO APERTADO DAS FRONTEIRAS CONSTITUI A ÚNICA SOLUÇÃO PARA RESOLVER ESTE PROBLEMA.

a violência política e a repressão), criando a ilusão de que a cooperação bilateral em matéria de imigração e o controlo apertado das fronteiras constitui a única solução para resolver este problema. Assim, é necessária a dessecuritização de determinados fenómenos, por exemplo: «afastar a questão migratória, bem como a [do terrorismo, da criminalidade organizada e da violência societal em geral] de uma abordagem exclusivamente securitária, conferindo-lhe uma perspectiva humanitária, de defesa dos direitos fundamentais e de desenvolvimento»<sup>23</sup>, facto que aproxima esta visão das concepções da Escola Humanitária e Multiculturalista. Os desafios transnacionais exigem «uma alteração paradigmática superadora da separação (conceptual, política e operacional) rígida entre segurança externa e segurança interna»<sup>24</sup>. A segurança é transversal e multinível, verificando-se cada vez mais uma projecção supraestadual de vetores que tradicionalmente se consideravam típicos da vertente interna da segurança, designadamente as componentes judicial, policial, de proteção civil e de segurança privada. Do mesmo modo, constata-se uma dimensão interna da segurança externa, abrindo-se cada vez mais o campo para uma atuação reforçada das forças armadas no quadro de segurança interna. Apesar dos persistentes conflitos e obstáculos corporativos, pugna-se pela sistematização de missões conjuntas, complementares, flexíveis, adaptáveis e em parceria.

A globalização, em contraposição com a soberania, as fronteiras de interesse em sobreposição às fronteiras geográficas, a mudança da realidade geopolítica e geoestratégica, a aplicação dos Acordos de Schengen no quadro europeu e a ineficácia das medidas compensatórias da abolição das fronteiras, obrigaram os estados a encontrar corpos normativos, estruturas, processos e mentalidades, ao nível nacional e internacional, encarando a segurança interna e externa como um sistema complexo de interdependências<sup>25</sup>. As ameaças, os riscos e os perigos não têm fronteiras, pelo que os limites à ação das forças armadas e das polícias estão em constante redefinição e ajustamento às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos.

Num contexto de complexidade, os estados procuram conquistar a sua segurança interna em territórios remotos, num esforço expedicionário, apostam no reforço dos dispositivos de direito internacional e na consolidação dos normativos ao nível interno, por exemplo, alargando a implementação de mecanismos de segurança privada e o recurso às novas tecnologias para garantir a segurança dos cidadãos.

A concorrência entre os estados no sistema internacional amplamente anárquico em que vivemos, a diversidade dos ordenamentos jurídico-legais e das arquiteturas de segurança interna – mesmo entre os estados designados como «desenvolvidos» – as limitações impostas pelas legislações nacionais quanto ao âmbito da cooperação internacional nas vertentes judicial e policial – designadamente, ao nível da troca de informações criminais de qualidade e em tempo útil – são «alguns dos obstáculos que urge ultrapassar e que persistem em complexificar os processos intergovernamentais e cooperativos e os emergentes, de “governança em rede”, de âmbito regional e global»<sup>26</sup>. No presente e no futuro certamente ainda com maior acuidade haverá novos desafios



a observar e a temática da segurança entrará ainda com maior força no quotidiano das sociedades. Nos nossos dias, está em causa não apenas a insegurança individual, mas a insegurança ambiental, a insegurança sanitária, os conflitos intraestados, a explosão demográfica, as migrações, as diferentes formas de criminalidade, as manifestações violentas de protesto, a insegurança económica e a fome. Todas são ameaças que não podem ser suportadas pelo unilateralismo de um país, por muito que voluntariamente o possamos querer ensaiar.

No mundo globalizado, apesar da disputa permanente entre empresas multinacionais e entre grandes e médias potências, o caminho para a segurança nacional passa cada vez mais pela cooperação internacional; os estados têm de se «desnacionalizar e transnacionalizar para defender os seus interesses»<sup>27</sup>, tendo ao mesmo tempo de competir, delegar e coproduzir segurança com uma grande diversidade de atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados. Aquilo que está em causa não é uma escolha, pois a interdependência complexa em que vivemos e que cada vez mais nos enreda, não vai desaparecer; trata-se

antes de um posicionamento que temos de saber assumir. Os estados já não podem decidir de forma autónoma e isolada sobre as políticas e meios com que podem atingir a sua segurança. Esta deixou de ser apenas um assunto interno de cada Estado, para passar a ter de ser vista de uma forma mais ampla, à escala regional e/ou mundial, para além das fronteiras geográficas de cada país, centrando-se na segurança das comunidades e das pessoas.

OS ESTADOS JÁ NÃO PODEM DECIDIR DE FORMA AUTÓNOMA E ISOLADA SOBRE AS POLÍTICAS E MEIOS COM QUE PODEM ATINGIR A SUA SEGURANÇA. ESTA DEIXOU DE SER APENAS UM ASSUNTO INTERNO DE CADA ESTADO, PARA PASSAR A TER DE SER VISTA DE UMA FORMA MAIS AMPLA, À ESCALA REGIONAL E/OU MUNDIAL

### **GOVERNAÇÃO MULTICENTRADA**

Os novos modelos de governança da segurança têm implicado a contratualização, a descentralização, organizações internacionais, multinacionais e poderes erráticos cada vez mais interventivos, um Estado prioritariamente regulador, a gestão segundo princípios de mercado, a cooperação e parceria entre os atores públicos e privados. Verifica-se o concurso de uma pluralidade de soberanias e de influências e ingerências supranacionais na entidade Estado em consequência de redes sobrepostas e pluridimensionais no mundo globalizado. As ameaças e os riscos são fundamentalmente de cariz não governamental, não convencional, dinâmico, não linear, com um modo de atuação e doutrina assimétrica e imprevisível, não têm base territorial fixa, manifestam o objetivo prioritário de conquista e não de partilha do poder e procuram efeitos mediáticos através de um elevado número de vítimas ou de efeitos destruidores generalizados, procurando perturbar ou mesmo devastar o «estilo de vida» dos estados de direito democráticos.

A governação da segurança é «multicentrada, exercida em diversos níveis e em rede, sendo a autoridade (e legitimidade) estadual contestada por um conjunto diversificado de atores»<sup>28</sup> – desde as multinacionais financeiras, aos «paraísos fiscais» e às organizações de crime organizado e terroristas. Esta é produzida e fornecida num nível horizontal (polícias, emergência médica, proteção civil, proteção do ambiente, segurança alimentar, etc.), e ao mesmo tempo geográfico/vertical – o local (autarquias, polícias municipais), o nacional (forças de segurança e forças armadas) e o internacional (NATO, ONU, UE), os quais têm de trabalhar entre si sobretudo em situações de crise.

Assim, os estados adaptam as políticas públicas de segurança e as respetivas arquiteturas de segurança nacional – a defesa e a segurança interna –, a uma realidade muito mais exigente. Procuram assumir uma função maioritariamente reguladora e não tanto diretiva, estabelecem mecanismos de participação dos cidadãos, privatizam áreas que no passado seria impensável serem desempenhadas por empresas não públicas.

A Estratégia Europeia de Segurança<sup>29</sup> e o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento de 2005 reconheceram que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz nem segurança, e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza a paz não será duradoura. Por outro lado, de acordo com a estratégia de segurança interna da UE (rumo a um modelo europeu de segurança, aprovado em 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. A cooperação internacional da UE e dos seus estados-membros, tanto a nível bilateral como multilateral, é essencial para garantir a segurança e proteger os direitos dos nossos cidadãos, assim como para promover a segurança e o respeito pelos direitos no estrangeiro»<sup>30</sup>.

No Programa de Estocolmo<sup>31</sup> encontra-se mencionado que

«o reforço das ações a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação com ações a nível regional e nacional, é essencial para a proteção contra ameaças transnacionais. O terrorismo e o crime organizado, o tráfico de droga, a corrupção, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas e o tráfico de armas, entre outros, continuam a ameaçar a segurança interna da União. A propagação da criminalidade transfronteiras tornou-se um desafio urgente que exige uma resposta clara e global».

Após a conclusão do processo de alargamento da UE, a organização orientou o seu foco para as regiões vizinhas dos novos estados-membros<sup>32</sup>. A crise atualmente vivida na ilha italiana de Lampedusa,

«as revoluções na Tunísia e no Egito em 2011 e a intervenção militar na Líbia são eventos que devem levar à reflexão não só sobre a estratégia da UE em relação a esta região, mas também

sobre a promoção externa dos objetivos da JAI em geral. No entanto, não foi apenas na região do Mediterrâneo que a UE alargou a sua governação em áreas tradicionalmente consideradas como nacionais, tais como a imigração, o terrorismo e o crime organizado. Segundo a UE, o grau de interconexão tornou a segurança tão relevante que os desafios só podem ser tratados de forma eficaz se a ação proativa for concertada, não só entre os estados-membros da UE, mas também entre a UE e outras regiões do mundo. A dimensão externa da JAI tornou-se uma característica importante do papel global da UE»<sup>33</sup>.

Para muitos chefes de Estado e de governo, «os autocratas da UE providenciaram uma conveniente zona tampão no Mediterrâneo contra a imigração descontrolada, consubstanciando-se como um aliado na cooperação antiterrorista externa da UE, apesar dos desafios éticos causados por esta cooperação»<sup>34</sup>. As questões morais estão bem patentes nas centenas de milhares de migrantes que procuram anualmente chegar clandestinamente à Europa através do mar Mediterrâneo, de que resultaram até à data centenas de casos de afogamento de pessoas desesperadas exploradas por redes de imigração ilegal – incluindo crianças – que procuram a todo o custo fugir de territórios dilacerados por conflitos armados e por processos pós-revolucionários tumultuosos.

### **MISSÕES SECURITÁRIAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

De acordo com a Direção-Geral da Administração Interna (DGAI), entre 1992 e 2011, participaram 1449 profissionais das forças e serviços de segurança em missões internacionais<sup>35</sup>, uma média anual de 360 polícias/militares<sup>36</sup>.

A dimensão externa da segurança interna teve o seu grande impulso na década de 90 do século XX, na sequência do fim da Guerra Fria e do desmoronamento do bloco de países comunistas no Leste europeu e quando por decisão governamental em março de 1992 foi integrado um contingente de 60 polícias da PSP na UNPROFOR<sup>37</sup> na ex-Jugoslávia.

Segundo dados da DGAI, entre 1992 e 2011, participaram 1119 elementos das forças e serviços de segurança em missões da ONU. De acordo com dados das Nações Unidas, em dezembro de 2011 Portugal ocupava o 43.º lugar no ranking dos países contribuintes para as OAP, com 332 efetivos, dos quais, 184 polícias, 143 militares e cinco peritos<sup>38</sup>.

Atualmente, o nosso país está no 111.º lugar no ranking de países participantes em OAP. Esta diminuição no efetivo deve-se essencialmente à crise económico-financeira no nosso país e a imperativos relacionados com a segurança interna nacional. Estão integrados em missões da ONU dois oficiais da PSP, respetivamente na MINUSTAH – United Nations Stabilization Mission in Haiti (o intendente Luís Carrilho é o *police commissioner* nesta missão) e na UNIOGBIS – United Nations Integrated Peace-Building Office in Guinea-Bissau.

A componente policial tem-se revelado igualmente como muito importante no quadro das operações da UE em termos quantitativos e qualitativos. Quase em todas as missões PESD/PCSD desencadeadas até hoje pela União registou-se o empenhamento de contingentes policiais. A primeira missão PESD foi a EUPM na Bósnia-Herzegovina que

recebeu em 1 de janeiro de 2003 o legado da componente policial da ONU<sup>39</sup>, onde participaram também quadros da PSP. De acordo com a DGAI, entre 2003 e 2011 registou-se o empenhamento de 110 polícias portuguesas em missões da UE.

A COMPONENTE POLICIAL TEM-SE REVELADO IGUALMENTE COMO MUITO IMPORTANTE NO QUADRO DAS OPERAÇÕES DA UE EM TERMOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS. QUASE EM TODAS AS MISSÕES PESD/PCSD DESENCADEADAS ATÉ HOJE PELA UNIÃO REGISTOU-SE O EMPENHAMENTO DE CONTINGENTES POLICIAIS.

No decorrer da avaliação de capacidades ao nível do Objetivo Global Civil 2008, Portugal comprometeu-se a disponibilizar um efetivo policial máximo de 377 elementos para missões de gestão civil de crises da UE, dados que nunca foram revistos até hoje: 200 da PSP (dos quais, 129 para uma Unidade Constituída), 160 da GNR (dos quais, 120 para uma Unidade Constituída) e 17 da PJ.

Segundo a DGAI<sup>40</sup>, em agosto de 2013 encontravam-se destacados um militar da GNR na missão EULEX Kosovo e dois na missão EUMM Geórgia (um da GNR e um da PSP). Este constitui-se como o efetivo mais reduzido desde o início das operações da UE, quando comparado com os mais de 70 polícias e militares da PSP e GNR integrados em missões PCSD em 2010, facto que se deve, como acima referimos, à recessão económica em Portugal.

De referir igualmente o papel importantíssimo de alguns organismos no quadro da cooperação policial judiciária e aduaneira europeia e o respetivo impacto nas políticas públicas de segurança interna nos diferentes estados-membros, designadamente a Europol, a Cooperação Schengen, Eurojust, a Frontex, o Colégio Europeu de Polícia (CEPOL), a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC), bem como a atividade dos diversos representantes nacionais nos grupos de trabalho no secretariado do Conselho da UE (grupo de cooperação policial, o grupo sobre terrorismo ou o grupo sobre criminalidade organizada), destacando-se uma cada vez maior consolidação da troca de informações criminais, da prevenção e combate ao terrorismo e criminalidade organizada, da segurança das fronteiras e da prevenção e repressão das redes de imigração ilegal e do tráfico de seres humanos aos níveis europeu e nacional. No quadro da luta contra o terrorismo, bem como contra a criminalidade organizada nas suas diversas formas, «se, por um lado, a especialização orgânica reforça o papel da União na luta contra o terrorismo, por outro, não tem sido acompanhada pela necessária coordenação (horizontal e vertical), o que prejudica a coerência e consistência da atuação europeia»<sup>41</sup>.

A Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS), em 19 de junho de 1990<sup>42</sup>, teve por objetivo criar um instrumento jurídico internacional que vinculasse as partes, estruturar a cooperação policial, judiciária e aduaneira e criar mecanismos concretos que regulassem a passagem das fronteiras internas<sup>43</sup> e externas<sup>44</sup>, estabelecendo assim medidas compensatórias<sup>45</sup> em relação à livre circulação e, desta forma, limitando o sentimento de insegurança nos cidadãos europeus com a supressão dos controlos

anteriores. Realça-se que durante a presidência da UE no segundo semestre de 2007, Portugal desenvolveu uma nova solução técnica para o Sistema de Informação Schengen, designada SISone4ALL, por iniciativa do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e de uma empresa nacional – a Critical Software, consistindo numa cópia do SIS em ambiente Windows, que permitiu a entrada de nove novos estados-membros (Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa) em dezembro de 2007, o maior alargamento de sempre do SIS, traduzindo uma iniciativa prestigiante para o nosso país.

Por outro lado, em 2003 Portugal ganhou o prémio europeu de Prevenção da Criminalidade atribuído anualmente pela REPC, através de um projeto de prevenção da delinquência juvenil, desenvolvido na Quinta da Princesa (Seixal), sob a égide do Programa «Escolhas». Este reconhecimento teve pouco impacto em Portugal e nem sequer serviu de catalisador para a aprovação de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade (ainda inexistente), bem como para um maior investimento e impacto do Programa «Escolhas» e de outros projetos ao nível político e no seio da sociedade civil.

### **COOPERAÇÃO TÉCNICO-POLICIAL NA LUSOFONIA**

A CTP ao nível da comunidade lusófona pode revestir a vertente de formação, assessoria dos quadros locais e capacitação institucional. A pouca aposta no financiamento/ doação de equipamento ou apoio na requalificação ou construção de infraestruturas, bens ou serviços para as forças de segurança tem constituído um dos pontos menos fortes da cooperação portuguesa e da CTP em particular, na medida em que se tem investido sobretudo no *capital humano*, o que constitui um fator de desvantagem competitiva em relação a outros países doadores. A questão é que a formação, sem ser apoiada com o suporte material é menos atrativa, tornando-se a cooperação menos sustentada e sustentável do que a opção de apoio global ou «de pacote completo» (assessoria, formação e equipamento), pelo que, na nossa opinião, a estratégia da CTP deverá procurar investir em paralelo na componente material, à semelhança de outros países doadores, de acordo com as necessidades dos países recetores.

Neste âmbito, sublinha-se a importância dos oficiais de ligação do MAI para o incremento da CTP pelo seu papel de contacto permanente com as entidades de segurança interna dos estados onde se encontram a desempenhar funções, bem como no acompanhamento da execução dos projetos de CTP. Na presente data, encontram-se nomeados oficiais de ligação do MAI nas embaixadas de Portugal em Angola, Cabo Verde, Espanha, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e na Representação Permanente (REPER) junto da UE. Existem ainda oficiais de ligação de imigração em Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Rússia e Senegal.

A CTP com a África lusófona «emergiu em 2005 com Moçambique e São Tomé e Príncipe, e parece definitivamente despontar em 2006 com o alargamento a Angola e Cabo Verde»<sup>46</sup>. O precursor da cooperação com os PALOP foi o Instituto Superior

de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Na verdade, desde 1988 é ministrada formação a quadros policiais dos PALOP no Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP), tendo sido formados até hoje mais de uma centena e meia de oficiais de polícia de Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde ao abrigo de acordos de cooperação entre Portugal e os países em referência, sem contabilizar outras ações formativas e técnicas. Sublinha-se também a aposta recente de cooperação com a Polícia Federal do Brasil e com diversas polícias militares estaduais, designadamente com a frequência do curso de mestrado em Ciências Policiais e em cursos de especialização no ISCPSI.

A cooperação portuguesa e a CTP em particular deverão respeitar a cultura e necessidades dos países beneficiários e não tentar replicar os modelos e organização policial ou a arquitetura de segurança interna nacional, tendo em consideração as especificidades e contexto sociopolítico e económico dos diferentes estados com quem cooperamos. Deixamos o exemplo da missão de reforma do setor de segurança na Guiné-Bissau (UE RSS Guiné-Bissau) quando, entre 2008 e 2009, quadros portugueses a desempenhar funções na missão da UE divergiram no seio daquela missão quanto ao âmbito de competências e dependência do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) guineense. Por um lado, uma das partes sustentava a criação de uma guarda costeira guineense com responsabilidades de fiscalização até às 12 milhas, a partir das quais transitariam para a marinha de guerra. O modelo implicaria que o SAM guineense fosse integrado no Ministério da Administração Interna. Por outro lado, a outra facção defendia que a Guiné-Bissau devia copiar o modelo português de ter uma «Marinha de duplo uso». Esta solução implicaria colocar o SAM na tutela do Ministério da Defesa e, segundo os seus proponentes, permitiria concentrar recursos humanos e materiais numa única estrutura, evitando duplicações e permitindo poupanças de verbas. Perante a irredutibilidade das duas visões sobre o futuro do SAM guineense, o chefe da missão da UE no território, o general espanhol Esteban Verástegui, decidiu «chamar um *maritime adviser*» de outro país europeu para ultrapassar o dilema. Este caso é demonstrativo quanto à forma como as iniciativas individuais ou corporativas no seio de uma organização

É ESSENCIAL QUE SE VERIFIQUE UMA MAIOR CONGRUÊNCIA ENTRE A COOPERAÇÃO MILITAR, POLICIAL, JUDICIAL E ALFANDEGÁRIA, DE FORMA A POTENCIAR OS RECURSOS E EXPERIÊNCIA DE ALGUNS DESTES VETORES E IMPRIMIR UM CARÁTER HOLÍSTICO AOS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA COOPERAÇÃO PORTUGUESA.

internacional, podem provocar um prejuízo significativo para a imagem de Portugal e para a política externa, designadamente porque a comunicação social deu eco destas divergências entre peritos portugueses numa missão da UE.

É essencial que se verifique uma maior congruência entre a cooperação militar, policial, judicial e alfandegária, de forma a

potenciar os recursos e experiência de alguns destes vetores e imprimir um carácter holístico aos programas desenvolvidos pela cooperação portuguesa. Um dos pontos fortes da CTP consiste na qualidade dos formadores das forças e serviços de segurança e dos

programas de formação ministrados e um dos pontos menos fortes está relacionado com o investimento quase exclusivo no *capital humano*, e muito pouco na doação de bens, infraestruturas ou serviços, o que constitui uma desvantagem competitiva face a outros países doadores<sup>47</sup>.

A diversidade de programas de cooperação bilateral em países em situação de fragilidade preconiza a coordenação entre as estratégias dos diferentes doadores internacionais. A articulação da estratégia de cooperação portuguesa (incluindo a policial), ao nível da CPLP, com a de estados com maiores recursos económicos, poderá ser muito mais proveitosa para os recetores de apoio, pois permitirá potenciar o nosso *capital humano*, experiência e ligações históricas a alguns destes países, em conjugação com a capacidade económica de potências mundiais ou regionais. Portugal poderia eventualmente equacionar a celebração de uma parceria estratégica com o Brasil neste âmbito, devido à capacidade económica, tecnológica e logística daquele país, de modo a obter uma maior consistência e eficácia da nossa cooperação. Do mesmo modo, nos parece importante articular a atuação da cooperação portuguesa com a de outros parceiros multilaterais como a ONU (PNUD, DPKO, UNICRI), a UE (Conselho e Comissão), a OSCE, a OUA, entre outros<sup>48</sup>.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Portugal debate-se com o dilema das grandes potências poderem deixar de considerar como prioritárias as dimensões atlântica e europeia. No campo político e da segurança e defesa, um eventual avanço da integração numa lógica estritamente europeia, colocaria numa situação delicada os países que, tal como Portugal, têm tradicionalmente uma estratégia euroatlântica. Este cenário – para já afastado pelo dispositivo do Tratado de Lisboa –, tornaria particularmente difícil a conciliação de interesses entre o principal garante da segurança e defesa (NATO/EUA) e o principal fornecedor de bem-estar económico-social (UE). Uma variante deste cenário, a ter em conta no futuro, é a de um crescente desinteresse dos EUA pela Europa e uma concentração na Ásia-Pacífico<sup>49</sup>. Torna-se relevante procurar uma maior coordenação entre as áreas JAI e PCSD, dada a evidente intercomunicabilidade de efeitos nas vertentes da segurança interna e externa numa «Europa a 28» – antecipando, até, como medida preventiva, desenvolvimentos futuros desta, que a tornem mais complexa e multidimensional. O aumento das capacidades operacionais da Europol, designadamente ao nível das operações conjuntas de investigação e o reforço do princípio da disponibilidade entre os estados-membros da UE será também prioritário, de forma a tornar a Europol um *pivot* central da troca de informações entre os estados-membros, incrementando a cooperação operacional e obrigando os estados a organizarem-se internamente em formatos mais «adaptativos». A UE tem vindo a desenvolver a cooperação externa com uma agenda restritiva orientada para a segurança e um foco no controlo da imigração<sup>50</sup>.

A dimensão externa da JAI não é vista por muitos autores como uma política coerente, mas mais como um conceito pluralista<sup>51</sup> e abrangente. Neste sentido, Karen Smith

define a JAI como um «universo de políticas», isto é, um espaço que cobre as dimensões temáticas de várias políticas de segurança interna da UE.

Apesar da expansão geográfica da política da UE, assim como do alargamento das políticas de combate ao crime organizado (tráfico de seres humanos, branqueamento de capitais, crime cibernético), continuamos porém a observar uma desconexão entre as diferentes iniciativas, especialmente no que diz respeito ao tráfico de estupefacientes. O desenvolvimento de uma estratégia geral para esta área não tem trazido mais coerência para o campo das políticas de prevenção e combate à criminalidade organizada, que continuaram a ser representadas por formas fragmentadas de governança, adaptadas a regiões geográficas específicas e subtipos de crime organizado<sup>52</sup>.

As relações internacionais, a segurança interna e a defesa são ainda encaradas em Portugal de forma algo parcelar, redutora e exclusivista, facto facilmente constatável pela forma como a diplomacia, segurança interna, defesa, justiça, administração pública, educação, saúde e economia se inter-relacionam. Verificam-se lacunas na coordenação interministerial (MAI-MDN-MNE) em relação às operações de paz da ONU e de gestão de crises da UE, de forma a definir uma estratégia de ação que permita a Portugal fazer uma escolha mais criteriosa das missões onde participa, bem como a eventual candidatura a posições-chave nas missões ou em organizações internacionais e ainda entre o MAI-MJ-MNE no âmbito da área JAI. Serão necessários uma maior supervisão e arbítrio a nível interministerial, de forma a evitar iniciativas individuais corporativas de forças e serviços que dispersam recursos com consequências disfuncionais que urge evitar<sup>53</sup>.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS  
PARA A SEGURANÇA TÊM-SE CARACTERIZADO,  
DESDE SEMPRE NO NOSSO PAÍS,  
PELA SUA NATUREZA GRADUALISTA,  
DESCONTÍNUA, FRAGMENTADA, CASUÍSTICA  
E SOBRETUDO NORMATIVA, REVELANDO UMA  
PERSPETIVA MICRO DA REALIDADE E FALTA  
DE UMA VISÃO E DE UMA ESTRATÉGIA GLOBAL.

As políticas públicas orientadas para a segurança têm-se caracterizado, desde sempre no nosso país, pela sua natureza gradualista, descontínua, fragmentada, casuística e sobretudo normativa, revelando uma perspetiva micro da realidade e falta de uma visão e de uma estratégia global. Torna-se cada vez mais premente a definição de uma estratégia nacional, da qual decorrerá em cascata, entre outras, uma

estratégia setorial no domínio da segurança interna. Por seu turno, esta última deverá ser adequada à realidade atual e aos novos desafios, passando a integrar os seguintes eixos estruturantes: a segurança interna e justiça e os assuntos internos da União; a segurança e a proteção e socorro; a prevenção, a segurança e ordem públicas e a investigação criminal; a segurança e a justiça criminal; a segurança interna e a defesa nacional; os atores de segurança pública e privada; os atores de segurança centrais e locais<sup>54</sup>. Ao nível global e nacional será crucial uma abordagem mais coordenada entre a gestão civil e a gestão militar de crises; entre cooperação policial, cooperação aduaneira e cooperação judiciária; entre a prevenção criminal, a ordem pública e a investigação



criminal; entre a luta contra a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, de forma a melhor responder a fenómenos caracterizados pela complexidade e multi-dimensionalidade; entre a segurança pública e a segurança privada.

Notam-se ainda deficiências na preparação de quadros nacionais para missões internacionais, designadamente a falta de *briefings* regulares promovidos ao nível do MNE em parceria com o MDN, MAI, MJ, entre outros, sobre os interesses estratégicos nacionais no teatro de operações, contexto sociopolítico e eventuais riscos e ameaças para os interesses portugueses. Por outro lado, a realização de *debriefings* prioritariamente direcionados para os militares/polícias/diplomatas/civis portugueses que desempenharam *key positions*, no quadro de diversas missões internacionais, deveria constituir igualmente uma prática sistemática, de modo a poder ser colhida informação de âmbito estratégico, tático ou operacional, levantamento de problemas e dificuldades, bem como para corrigir erros através das lições aprendidas, as famosas *lessons learned*, ou replicar boas práticas (*do's and don't's*).

Ao mesmo tempo, persistem no quadro interno as lógicas conservadoras, corporativistas ou economicistas e as competições e conflitos institucionais (as quais se esbatem no terreno) entre forças de segurança, órgãos de polícia criminal, forças armadas e forças de segurança, proteção e socorro e emergência médica.

As mudanças no Mundo, e do nosso lugar nele, não se compadecem com divisões e estanquidades que se foram formando na base de uma lógica institucional criada para um panorama global muito diferente daquele em que estamos inseridos. Vivemos numa realidade em que os exclusivismos e as competições corporativas são criadoras de ruído e de ineficácia no sistema.

A formação integrada e conjunta entre quadros e unidades militares, policiais, de emergência médica, de proteção civil (incluindo exercícios regulares) que ajudem a robustecer e a consolidar uma intervenção integrada em cenários de crise parece-nos também essencial. Esta formação para cenários internacionais poderia ser rentabilizada ao nível interno, através da sistematização de procedimentos em situações de desordem pública de grande dimensão, atentado terrorista e catástrofe natural de âmbito nacional.

Parece-nos igualmente relevante o aprofundamento de uma cultura de *intelligence* transversal aos diversos ministérios e às forças e serviços de segurança. Nos teatros de operações deverão ser criados mecanismos integrados de pesquisa de notícias e tratamento de informações, de forma a obter uma perspetiva e contextualização mais aprofundada dos problemas dos territórios alvo de intervenção (sendo estes *inputs* remetidos aos ministérios/serviços respetivos, de modo a sistematizar uma visão holística de setores como a segurança interna, defesa, justiça, situação política e económica, etc., dos diferentes teatros de operações). Por outro lado, mesmo que Portugal não tenha interesses específicos em certas zonas de conflito ou pós-conflito, o acesso antecipado ou atempado à informação da situação política e do estado de segurança nesses teatros, é também uma forma de defender os interesses estratégicos nacionais e de identificar ou prevenir ameaças e riscos potenciais que possam vir a lesar o nosso país.

A prevenção da criminalidade de massa na UE não tem tido o desenvolvimento da prevenção da criminalidade organizada ou do terrorismo, na medida «em que se situa no último reduto das questões de soberania dos Estados membros»<sup>55</sup>. Persiste, mesmo ao nível europeu, alguma estanquidade conceptual entre o «grande crime» organizado e o «pequeno crime de rua» ou de massa, como «se fossem elementos estranhos de uma realidade e pudessem ser tratados de forma isolada»<sup>56</sup>. Existe, de facto, uma relação cada vez mais inextricável, complexa e sofisticada entre os fenómenos da criminalidade de massa e a criminalidade violenta e altamente organizada, em que aquela se constitui como base logística, de financiamento ou de apoio desta, daí que a prevenção e combate a ambas as dimensões deverá ser sistémico e coordenado.

Num mundo global, a polícia globaliza-se também<sup>57</sup>. A comunidade internacional aposta em quadros cooperativos de forma a garantir e, se necessário, impor, a segurança em territórios em situação de rutura, bem como para fazer face a ameaças e riscos insidiosos, fluidos, múltiplos, voláteis e miméticos. A transnacionalização do fenómeno da segurança transpõe para o plano internacional o modelo interno de matriz criminal, combatendo-se as redes criminosas a dois níveis: a prevenção e a repressão.

Estará tudo isto em curso? Talvez, em muitas frentes, sem dúvida; mas o processo está longe de terminado. A articulação política e institucional, tão propalada nos programas do Governo que permita o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impeça a continuação da dispersão de meios e a fragmentação das ações, está ainda longe de ser conseguida. Apesar da crescente dimensão externa da segurança interna, da defesa, da justiça, da economia, verifica-se uma clara indefinição de prioridades políticas na participação de forças armadas e forças de segurança em missões internacionais.

Em resposta à pergunta de partida, é vital que a projeção externa de equipas de peritos ou de *corpos expedicionários* sedimente uma abordagem transversal, transdisciplinar e multi-institucional, recorrendo a «equipas fluidas de peritos, de geometria variável, constituídas de forma *ad hoc*»<sup>58</sup>. Raramente tal tem sido o caso – e muitas das insuficiências detetadas radicam precisamente aí. Estas equipas multifuncionais em missões internas e externas garantem melhor conhecimento da fenomenologia da defesa, segurança e justiça, da identificação de problemas e da implementação de programas de desenvolvimento, formação e assessoria. Apesar dos constrangimentos impostos pela atual crise económico-financeira, é fundamental a continuação da participação das forças e serviços de segurança portugueses em operações internacionais de pré e pós-conflito, pois é inegável a mais-valia de transposição para o quadro interno da experiência e competências decorrentes da exposição a contextos críticos de (in)segurança no plano supranacional.

O que nos parece imprescindível é ensaiar um reenquadramento da questão em moldes que nos permitam reequacionar soluções para os novos cenários emergentes. A sinergia produzida pelas relações entre instituições do Estado e da sociedade civil, da justiça,

da polícia, das escolas e universidades, dos meios de comunicação social e dos mercados do consumo, delinea a compreensão e o comportamento dos agentes políticos e económicos<sup>59</sup> à escala internacional, nacional e local.

Nos nossos dias, assistimos a uma dialética entre os movimentos e iniciativas de comunitarização da segurança a uma escala local (uma espécie de *soft policing* através da coprodução, parceria e privatização) e a uma crescente musculação da atividade policial, a um nível internacional e nacional, para enfrentar as ameaças e riscos multiformes (um *hard policing* através de *intelligence*, táticas, técnicas e equipamento policial especial). Face ao crime mais complexo, violento e itinerante emergem tendências de maior musculação e de «militarização» das respostas, bem como a expansão de modelos de emergência e de excecionalidade, atribuindo distintos níveis de respeito e de proteção jurídica a cidadãos e aos outros (os inimigos). Factos que têm gerado paradoxos difíceis de resolver nas estratégias de justiça e de segurança interna.

Os novos puzzles conceptuais parecem inclinar-se para explicações da internacionalização que a retratam como sendo derivada de múltiplos fatores estruturais como a crise da soberania, os potenciais das novas tecnologias da informação, a explosão demográfica em flecha, e as cada vez mais rápidas e marcadas alterações na geopolítica e economia global.

O excesso de territorialização e de internacionalização da segurança também poderá provocar a fragmentação. A internacionalização, em resultado, depara com desafios, obstáculos e oportunidades no plano securitário. Por um lado, as novas crises e as ameaças e riscos multiformes, nas quais se incluem a economia regida pela ditadura dos ratings e do lucro fácil, poderão ter um impacto destrutivo na segurança coletiva e na regressão dos princípios do Estado de direito. Por outro lado, a ciência, a tecnologia e uma economia aberta poderão levar o desenvolvimento às zonas mais desfavorecidas do planeta e melhorar os padrões de segurança societal e de segurança humana em vastas regiões do globo – desde que lhes seja assegurada uma regulamentação que temos, todavia, dificuldades em delinear.

A territorialização da segurança parece deparar-se também com paradoxos e dificuldades para gerar possíveis vantagens. A privatização da segurança poderá ter efeitos perversos no direito à segurança para todos os cidadãos, na medida em que potencia a criação de fortalezas securitárias para as classes mais favorecidas, permitindo que o crime se propague nas comunidades, criando a insegurança generalizada e garantindo uma segurança assética e tecnológica direcionada para as elites e centrada em condomínios fechados. Por outro lado, a aposta numa segurança centrada nos indivíduos e nas dinâmicas societais e locais, poderá potencialmente criar mecanismos para melhor identificação dos problemas específicos de cada comunidade, promovendo a coprodução, a participação e a parceria entre diversos atores sociais num esforço coletivo para garantir, manter e aprofundar a segurança humana.

Como num jogo de xadrez ou num jogo de bilhar, na sociedade contemporânea, complexa e interdependente, a reconfiguração do conceito de segurança é moldada pelas inúmeras variáveis, pelo jogo posicional, pela incerteza permanente e por acontecimentos inesperados (ou talvez não) que influenciam os diferentes paradigmas e correntes de pensamento<sup>60</sup>, perspetivando-se a evolução contínua dos quadros conceptuais em novas direções.

O rumo a tomar, estamos em crer, é o de tentar garantir que logremos, nesta fase de rápida transição, uma melhor compreensão dos fenómenos sociais e uma visão global da segurança – mesmo que antecipemos um futuro conturbado. Pode não ser suficiente; mas é imprescindível que quanto antes se deem estes passos. Para conseguir a mudança será necessário inovar e ousar. Os riscos que enfrentamos não se compadecem com demoras. A segurança é importante demais para que nelas incorramos. **RI**

Data de receção: 29 de agosto de 2013 | Data de aprovação: 28 de outubro de 2013

## NOTAS

**1** GIDDENS, Anthony – *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença, [1999] 2000, p. 29.

**2** JACKSON, Robert, e SORENSEN, Georg – *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Nova York: Oxford University Press, 2007, pp. 126-127.

**3** SARMENTO, Cristina Montalvão – *Poder e Identidade. Desafios de Segurança*, Atas do II Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna. Lisboa: Almedina, 2006, p. 161.

**4** GIDDENS, Anthony – *As Consequências da Modernidade*. Lisboa: Celta Editores, [1990] 2005, p. 45.

**5** GARCIA, Francisco Proença – «As ameaças transnacionais e a segurança dos estados. Subsídios para o seu estudo». In *Revista Negócios Estrangeiros*. N.º 91. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006, p. 340.

**6** BAUMAN, Zygmunt – *Liquid Times. Living in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 12.

**7** BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, e DE WILDE, Jaap – *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 212.

**8** BIGO, Didier – *Global (In)Security. The Field and the Ab-Opticon*. In Bigo e Tsoukala (eds.). *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes After 9/11*. Nova York: Routledge, 2008, p. 17.

**9** HAQ, Mahbub ul – *Reflections on Human Development*. Nova York: Oxford University Press, 1995, p. 115.

**10** Ver, por exemplo: VUORI, J. A. – «Illocutionary logic and strands of securitization: Applying the theory of securitization to the study of non-democratic political orders». In *European Journal of International Relations*. Vol. 14, N.º 1, 2008, pp. 65-99; ATLAND, K., e VEN BRUUSGAARD, K. – «When security speech acts misfire: Russia and the Elektron incident». In *Security Dialogue*. Vol. 40, N.º 3, 2009, pp. 333-354.

**11** GUILD, CARRERA, e Balzacq – «The changing dynamics of security in an enlarged European Union». In *Research Paper, Challenge Papers*. N.º 12, outubro de 2008, pp. 1-2. Disponível em : <http://www.ceps.be/book/changing-dynamics-security-enlarged-european-union>.

**12** *Ibidem*, p. 9.

**13** BIGO, Didier – «When two become one: internal and external securitizations in Europe». In KELSTRUP, M., e WILLIAMS, M. C. (eds.) – *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*. Londres: Routledge, 2000, p. 194.

**14** HUYSMANS, J. – «A Foucaultian view on spill-over: freedom and security in the EU». In *Journal of International Relations and Development*. Vol. 7, N.º 3, 2004, pp. 294-318.

**15** ARGOMANIZ, Javier – *Post-9/11 Institutionalization of European Union Counter-Terrorism*, p. 5. Disponível em: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupostrabajo/area06/GT04/03.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupostrabajo/area06/GT04/03.pdf)

**16** LÉONARD, Sarah – «FRONTEX and the securitization of migrants through practices». Comunicação apresentada no Migration Working Group Seminar, European

University Institute, Florença, 9 de fevereiro de 2011, pp. 32-33. Disponível em: <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardspaper.pdf>

**17** EDLER, Daniel – «Securitization and (in)security practices in Europe: the creation of Frontex», 2012, p. 23. Disponível em: <http://www.uaces.org/documents/papers/13011/edler.pdf>

**18** *Ibidem*.

**19** WOLFF, Sarah – «The arab revolts: reconsidering EU-US strategies for freedom, security and justice». In *Chailot Papers: The EU-US Security and Justice Agenda in Action*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2011, p. 113.

**20** TRAUNER, Florian – «The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?». In *The Occasional Papers*, 89, março de 2011, Paris. European Union Institute for Security Studies, 2011, pp. 36-37.

**21** KAUNERT, C. – «Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission», in *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 5, N.º 2, 2009, p. 150 Disponível em: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/172/143>

**22** BRANDÃO, Ana Paula – «Os gaps da União Europeia». In *Relações Internacionais*. N.º 31. Lisboa: IPRI – UNL, 2011.

**23** CASSARINO, Jean-Pierre, e LAVENEX, Sandra – «EU-Migration governance in the Mediterranean region: the promise of (a balanced) partnership?». In *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona: IEMed, p. 287.

**24** BRANDÃO, Ana Paula – «Dinâmicas transnacionais e securitizadoras: o efeito

amplificador do 11/09». In *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional – Contributos para Uma Reflexão*. Coimbra: Edições Almedina, 2011, pp. 24-25.

25 ELIAS, Luís – *Segurança na Contemporaneidade. Internacionalização e Comunização*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2012, p. 200.

26 ELIAS, Luís, e GUEDES, Armando Marques – *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*. Coimbra: Edições Almedina, 2010, p. 319.

27 BECK, Ulrich – *World at Risk*. Cambridge: Polity Press, 2009, p. 35.

28 LOADER, Ian, e WALKER, Neit – *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp. 235-236.

29 «Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança», aprovada no Conselho Europeu em Bruxelas a 12 de dezembro de 2003.

30 A «Estratégia Europeia de Segurança Interna» foi um documento 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.

31 Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos [2010/C 115/01], de 4 de maio de 2010.

32 REES, W. – «Inside out: the external face of EU internal security policy». In *Journal of European Integration*. 30, N.º 1 (2008); LAVENEX, S., e WICHMANN, N., «The external governance of EU internal security». In *Journal of European Integration*, 31, N.º 1, 2009, pp. 83-102.

33 TRAUNER, Florian, e CARRAPIO, Helena – «The external dimension of EU justice and home affairs after the Lisbon Treaty: analysing the dynamics of expansion and diversification». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 17, N.º 5, 2012, p. 2.

34 WOLFF, Sarah – «Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges». In *Cambridge Review of International Affairs*. N.º 21, 2008, pp. 253-271.

35 Estas missões internacionais foram desenvolvidas no quadro da ONU, UE, OSCE, UEO, NATO e da coligação *ad hoc* para intervir no Iraque entre 2003 e 2006.

36 Informação disponível em <http://www.dgsi.mai.gov.pt>. Consultado em: 5 de agosto de 2013.

37 United Nations Protection Force.

38 Disponível em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/dec11\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/dec11_2.pdf). Consultado em: 28 de janeiro de 2012.

39 International Police Task Force (IPTF) da United Nations Mission in Bósnia-Herzegovina (UNMIBH).

40 Disponíveis em <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=104&sid=106&sid=109>. Dados consultados em: 5 de janeiro de 2012.

41 BRANDÃO, Ana Paula – *Os Gaps da União Europeia*.

42 Publicada no JO L 239, de 22 de setembro de 2000, pp. 19-62. Foi assinada pelos cinco estados fundadores: RFA, França, Holanda, Bélgica e Luxemburgo.

43 Segundo o artigo 1.º da CAAS, consideram-se fronteiras internas, as fronteiras comuns terrestres das partes contratantes, bem como os seus aeroportos, no que diz respeito aos voos internos, e os seus portos marítimos, no que diz respeito às ligações regulares de navios que efetuam operações de transbordo, exclusivamente provenientes ou destinados a outros portos nos territórios das partes contratantes, sem escala em portos fora destes territórios.

44 De acordo com o artigo 1.º da CAAS, consideram-se fronteiras externas as fronteiras terrestres e marítimas, bem como os aeroportos e portos marítimos das partes contratantes, desde que não sejam fronteiras internas. Ainda segundo o artigo 39.º da CAAS, «o controlo das fronteiras externas deve ser efetuado pelas autoridades nacionais a cujas respetivas fronteiras pertencem, devendo, contudo, esse controlo ser feito tendo como base os princípios que são exigidos, em igualdade de circunstâncias, aos restantes Estados Partes, respeitando sempre os interesses de todos. No âmbito dessa cooperação policial, os serviços de polícia deverão prestar-se assistência reciprocamente, quer a nível da prevenção como a nível da investigação de factos puníveis, podendo as informações escritas ser utilizadas pela parte requerente para efeitos de obtenção de prova dos factos incriminados, desde que as autoridades judiciais da parte requerida assim o autorizem».

45 Entre as medidas compensatórias à livre circulação podemos referir: o reforço do controlo nas fronteiras externas (artigos 3.º a 7.º e 19.º a 23.º); a harmonização da política de vistos, entre outras (artigo 9.º a 25.º); a determinação de um único Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo (artigo 28.º a 38.º); o estabelecimento de processos e meios para incrementação da cooperação policial (artigo 7.º e 39.º a 47.º); a agilização de meios para melhorar a cooperação judiciária em matéria penal (artigo 48.º a 69.º); a harmonização de medidas no combate ao tráfico de estupefacientes (artigo 70.º a 76.º); a adaptação da legislação relativa a armas de fogo e munições (artigo 77.º a 91.º); a criação do SIS (artigo 92.º a 101.º); e o estabelecimento de regras comuns relativamente à proteção de dados pessoais informatizados (artigo 102.º a 118.º e 126.º a 130.º).

46 CALDAS, Paulo – *A PSP e a Cooperação Policial Internacional: A Cooperação Policial Portuguesa na África Lusófona*. Trabalho final do 2.º CDEP. Lisboa: ISCPSP, 2006, p. 56.

47 ELIAS, Luís, e GUEDES, Armando Marques – *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*, p. 339.

48 *Ibidem*, p. 336.

49 TEIXEIRA FERNANDES, José Pedro – *Teoria das Relações Internacionais. Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

50 LAVENEX, S. – «Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control». In *West European Politics*. Vol. 9, N.º 2, 2006, pp. 329-351.

51 TRAUNER, Florian, e CARRAPIO, Helena – «The external dimension of EU justice and home affairs after the Lisbon Treaty: analysing the dynamics of expansion and diversification». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 17, N.º 5, 2012, p. 12.

52 CARRAPIO, Helena – «The external dimension of the EU's fight against organized crime: the search for coherence between rhetoric and practice». In *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 9, N.º 3, 2013, pp. 460-476.

53 ELIAS, Luís e GUEDES, Armando Marques – *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna*, p. 328.

54 GOMES, Paulo Valente – *Subsídios para a Reforma do Sistema de Segurança Interna. O Caso Português*. Trabalho final do curso de Defesa Nacional. Edição de 2008-2009 [CDN09]. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2009, p. 48.

55 GOMES, Paulo Valente – *A Cooperação Policial na União Europeia: Um Desafio Estratégico para a PSP*. Trabalho final do 1.º CDEP. Lisboa: ISCPSP, 2005, p. 19.

56 *Ibidem*.

57 CLEMENTE, Pedro – *A Polícia em Portugal. Da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2000, p. 328.

58 GUEDES, Armando Marques – «O pensamento estratégico nacional. Que futuro?». In NOGUEIRA, José Manuel Freire, e BORGES, João Vieira – *O Pensamento Estratégico Nacional*. Lisboa: Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, 2006, p. 41.

59 SARMENTO, Cristina Montalvão – «Segurança e atuação policial. Contributo da ciência política». In VALENTE, Manuel Gomes [coord.] – *Reuniões e Manifestações. Atuação Policial*. Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa: Almedina, 2009, pp. 373-390.

60 SARMENTO, Cristina Montalvão – «Poder e identidade. Desafios de segurança». In *Atas do II Colóquio de Segurança Interna*, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna. Lisboa: Almedina, 2006, p. 155.