



2.9 • A dimensão externa da segurança interna

A COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA: DIMENSÃO EXTERNA E INTERNA DA SEGURANÇA

Luís Elias

A Estratégia de Segurança Interna da UE de 2010 visa responder aos seguintes desafios: proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-membros; atender às causas da insegurança e não apenas aos seus efeitos; colocar no topo das prioridades a prevenção e a antecipação; implicar todos os setores que tenham uma função a desempenhar na proteção pública (político, económico e social); informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa e adotar uma abordagem de «segurança global» com os países terceiros.

De acordo com o artigo 87.º n.º 1 do Tratado de Funcionamento da UE, a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-membros, incluindo as polícias, as alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria.

A Estratégia de Segurança Interna da UE deve aproveitar as potenciais sinergias existentes nos domínios da cooperação policial (nomeadamente ao nível do acervo Schengen), da gestão integrada das fronteiras e dos sistemas de justiça penal.

Segundo o artigo 42.º do Tratado da UE, as decisões relativas à política comum de segurança e defesa, incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão, são adotadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado-Membro.

A gestão civil de crises prioriza a participação de polícias, magistrados, especialistas em proteção civil, direitos humanos, entre outros, para a reforma dos setores de segurança, defesa e justiça em Estados fragilizados, a formação e apoio técnico às polícias e tribunais locais, a ajuda humanitária.

novas funcionalidades: introduz melhorias relativamente às indicações sobre pessoas e objetos; introduz novas categorias de indicações de objetos (aeronaves, barcos, motores de barcos, equipamento industrial, meios de pagamento); permite a interligação entre diferentes tipos de indicação; inclui dados biométricos e fotografias. O SIS é a medida compensatória mais importante e efetiva para garantir a segurança interna dos Estados-membros e um instrumento que permite a troca de informações, através dos Gabinetes SIRENE, de determinados dados que exigem um elevado nível de segurança. Constitui a condição prévia à aplicação efetiva do acervo Schengen no território do Estado candidato e à supressão dos controlos de fronteiras internas. A consulta ao SIS é obrigatória e sistemática para as entidades com direito de acesso.

O funcionamento e as funções dos gabinetes SIRENE obedecem aos seguintes princípios: regras comuns; disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana; dispõem de informação suplementar de imediato; meios de comunicação rápidos, eficazes e seguros; pessoal habilitado para comunicar em inglês e francês.

As competências do Gabinete Nacional SIRENE consistem na criação, modificação e eliminação de indicações; na troca de informações relativas às indicações SIS; na cooperação policial no âmbito Schengen com vista à prevenção e investigação de factos puníveis (artigo 39.º da CAAS); para a perseguição transfronteiriça terrestre (artigo 41.º da CAAS) e para efetuar a troca de informações, a prevenção de crimes e ameaças à ordem e segurança públicas (artigo 46.º da CAAS).

As categorias de dados disponíveis no SIS úteis à troca de informações entre Polícias e Justiça dividem-se em dados sobre pessoas e sobre objetos. No que concerne às pessoas, existem dados sobre: pessoas procuradas para detenção para efeitos de entrega ou extradição; estrangeiros não admissíveis ou interditados de permanecer no espaço Schengen; pessoas desaparecidas; pessoas procuradas no âmbito de um processo judicial (pedidos de paradeiro); pessoas sujeitas a controlo discreto ou controlo específico. No que diz respeito aos objetos, existem dados sobre: veículos; reboques; caravanas; equipamentos industriais; armas de fogo; documentos em branco; documentos de identidade emitidos; notas de banco; valores imobiliários; meios de pagamento (cheques, cartões de crédito, ações, obrigações). Nos termos do artigo 23.º-A da Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) reúne, sob a mesma gestão, o Gabinete Nacional SIRENE, o Gabinete Nacional da INTERPOL, a Unidade Nacional da EUROPOL, a coordenação

A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA Interna da União Europeia (UE) foi aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010. Identifica as principais ameaças à segurança interna dos Estados-membros: o terrorismo em todas as suas formas, as graves formas de criminalidade organizada, a cibercriminalidade, a criminalidade transfronteiriça, a violência em si mesma, as catástrofes naturais, as catástrofes provocadas pelo Homem e os acidentes de viação.

Segundo o mesmo documento, “as graves formas de criminalidade organizada assumem uma importância cada vez maior. Na sua diversa multiplicidade, tendem a surgir onde podem obter o maior benefício financeiro com o menor risco, independentemente das fronteiras. O tráfico de droga, a criminalidade económica, o tráfico de seres humanos, o contrabando de pessoas, o tráfico de armas, a exploração sexual de menores e a pornografia infantil, os crimes violentos, o branqueamento de dinheiro e a falsificação de documentos são apenas alguns dos modos como a grande criminalidade organizada se manifesta na UE. Além disso, a corrupção constitui uma ameaça aos alicerces do sistema democrático e do Estado de direito”.

Na Estratégia Renovada de Segurança Interna de 2015 é sublinhada a relevância da cooperação policial e judicial para fazer face às ameaças prioritárias até 2020: terrorismo e prevenção da radicalização, criminalidade organizada e cibercriminalidade.

Cooperação policial no quadro Schengen

A Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS), em 19 de junho de 1990, 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 e externas, estabelecendo assim medidas compensatórias em relação à livre circulação e, desta forma, limitando o sentimento de insegurança nos cidadãos europeus com a supressão dos controlos de fronteiras. Portugal aderiu à CAAS em 6 de novembro de 1992.

“
O funcionamento e as funções dos gabinetes SIRENE obedecem aos seguintes princípios: regras comuns; disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana.”

Os Estados-membros alimentam o Sistema de Informações Schengen (SIS) graças a redes nacionais (N.SIS II) ligadas a um sistema central (CS-SIS II). Esta base de dados policiais, comum a todos os Estados Schengen que através dela se encontram interligados, consubstancia-se numa rede de gabinetes nacionais designados SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry).

Em 9 de abril de 2013 entrou em funcionamento o SIS II. Veio substituir o SIS I, que se encontrava operacional desde 26 de março de 1995. O SIS II é um sistema mais evoluído tecnicamente, com novas funcionalidades e mais tipos de dados. Trata-se de um sistema informático de grandes dimensões, contendo atualmente 47 milhões de dados, de 28 Estados Schengen. O SIS II oferece

dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm (artigo 23.º – A N.º 6), e, em breve, um Gabinete de Informações de Passageiros, na sequência da transposição para o ordenamento jurídico nacional da Diretiva Europeia sobre os Passenger Name Record (PNR). Portugal passou assim a ter um centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados. O objetivo será sedimentar uma maior coerência, eficácia e eficiência da cooperação policial internacional do nosso país.

Missões e operações de gestão civil de crises da UE

A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE de 2016 prevê uma abordagem diferenciada e abrangente: valorização da componente civil de gestão de crises; resposta coerente às diferentes fases dos conflitos e crises; resposta às causas profundas dos conflitos e crises; capacidade singular em mediação de conflitos; conjunto diversificado de instrumentos e políticas.

Na Estratégia para a PES é destacado o compromisso de reforço da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) civil: um roteiro ambicioso (até final de 2018) para o reforço da capacidade de resposta das missões civis da PCSD; inclui um Plano de Desenvolvimento de Capacidades Civis e um compromisso político relativo às capacidades a disponibilizar pelos Estados-membros; a criação de um instrumento dedicado à Edificação de Capacidades para a Segurança e o Desenvolvimento (CBSD); a capacitação de parceiros em áreas complementares às missões PCSD, valorizando onexo segurança/desenvolvimento.

A gestão civil de crises é um conceito inovador, criado no seio da UE. Pode ser definida como “a prevenção de crises, a resposta a crises que estão a ocorrer ou a assistência na consolidação da paz (e da ordem) após a fase mais aguda da crise” (Tardy, 2015: 9-12). A gestão civil de crises é composta por várias etapas e por diversos intervenientes, não estando claramente definidos limites entre gestão civil de crises e prevenção de conflitos, por um lado, e a gestão civil de crises e a gestão militar de crises, por outro.

Renata Dwan considera que “indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...) como tema, a gestão civil de crises é própria da União Europeia e não tem equivalente no léxico da ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou organizações regionais não europeias” (Dwan, 2004: 1). A doutrina da UE estabelece que a gestão civil de crises consiste nas operações e missões

que não são de carácter militar, mas que utilizam recursos civis – polícia, justiça, administração civil, proteção civil, monitorização e apoio aos gabinetes dos Representantes Especiais da UE (REUE).

Prioridades da Gestão Civil de Crises
Polícia
Justiça
Administração Civil
Proteção Civil
Monitorização
Apoio aos Gabinetes dos REUE

O artigo 43.º do Tratado da UE estipula que estas missões podem abranger: ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo de conflitos e a gestão civil de crises.

Até à data a UE lançou 34 operações e missões, das quais 10 militares, 23 civis e 1 mista. Das 34 operações verificaram-se: as já mencionadas 10 operações militares (Concordia, Artemis, EUFOR Althea, EUFOR DR Congo, EUFOR Chade/RCA, EUNAVFOR Atalanta, EUTM Mali, EUFOR RCA, EUMAM RCA, EUNAVFOR MED Sophia), 9 missões de assistência e de suporte (EUSEC RD Congo, EU support to AMIS Darfur, EUPAT FYROM (Macedónia), EUSSR Guiné-Bissau, EUCAP Sahel Níger, EUCAP NESTOR no Corno de África, EUAVSEC Sudão do Sul, EUCAP Sahel Mali e EUAM Ucrânia), 6 operações policiais (EUPM BiH, EUPOL Proxima, EUPOL Kinshasa, EUPOL COPPS, EUPOL DRC, EUPOL Afeganistão), 3 missões na área da justiça (EUJUST THEMIS, EUJUST LEX, EULEX Kosovo), 3 missões de controlo de fronteiras (EUBAM Rafah, EUBAM Ucrânia/Moldávia, EUBAM Líbia) e 2 missões de monitorização (AMM e EUMM Geórgia).

A primeira operação de gestão civil de crises da UE iniciou-se em 2003, na Bósnia-Herzegovina, a designada European Union Police Mission (EUPM), na Bósnia-Herzegovina. Em 1 de junho de 2018 encontravam-se no terreno 16 operações/missões no quadro da PCSD: 6 operações militares e 10 de gestão civil de crises. Mais de 5000 militares, polícias e civis empenhados nestas missões que visam manter a paz, prevenir conflitos, fortalecer a paz internacional, assegurar a justiça, a lei e ordem, prevenir o tráfico de seres humanos e a pirataria.

Polícias e militares das forças de segurança nacionais já estiveram empenhadas num vasto conjunto de missões PCSD, salientando-se como mais significativas a participação da Polícia de Segurança Pública (PSP) na primeira missão na Bósnia-Herzegovina (EUPM), a participação da Guarda Nacional Republicana (GNR) na EUFOR Althea também na Bósnia, a participação

de quadros da PSP e da GNR na EULEX Kosovo (a única missão executiva até hoje de gestão civil de crises) e o facto de termos tido entre 2005 e 2010 um chefe de missão na EUPOL Kinshasa (o superintendente Adílio Custódio).

Apesar de as lacunas entre ambas as componentes não terem sido totalmente resolvidas, verifica-se hoje uma relação muito mais estreita entre a PCSD e a ex-JAI (atual Liberdade de Segurança e Justiça). Tal é o caso da Operação Sophia (EUNAVFOR Med) lançada em 2015 para fazer face ao tráfico de seres humanos no sul e centro do Mediterrâneo e da missão EUCAP Sahel Níger para dar apoio às autoridades locais na luta contra o terrorismo.

Estes casos fornecem exemplos claros de como a UE tem tentado compatibilizar as suas agendas interna e externa de segurança para combater ameaças ao crime organizado e a crise migratória, embora uma resposta abrangente devesse compreender as causas profundas destas problemáticas e estas nem sempre são objeto de intervenção neste tipo de missões e operações. ■

Referências

- Dwan, Renata (2004). *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*. Berlim: UE, Conselho.
- Elias, Luis (2013). *A Externalização da Segurança Interna. As Dimensões Global, Europeia e Lusófona* (Lisboa: Revista *Relações Internacionais*, n.º 40. IPRD).
- Tardy Thierry, *Civilian CSDP: what next?* Brief Issue 32/2016. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_32_Civilian_CSDP.pdf.
- Trauner, Florian & Carrapiço, Helena (2012). “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.