

A FUTURA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO EUROPEIA (2015-2020) E O PAPEL DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

THE FUTURE EUROPEAN UNION INTERNAL SECURITY STRATEGY (2015-2020) AND THE ROLE OF REPUBLICAN NATIONAL GUARD

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Capitão da GNR
Coordenador Científico | Professor
Academia Militar
Lisboa, Portugal
hermenegildo.rs@gnr.pt

António Marcelino da Silva

Capitão da GNR
Comandante de Companhia
Comando-Geral - GNR
Lisboa, Portugal
silva.apbm@gnr.pt

Jorge Alexandre Ferreira da Costa

Capitão da GNR
Comandante de Destacamento
Comando Territorial de Castelo Branco - GNR
Covilhã, Portugal
costa.jaf1@gnr.pt

Carlos Eduardo Patronilho Rodrigues de Queiroz

Capitão da GNR
Docente – Escola da Guarda - GNR
Queluz, Portugal
queiroz.cepr@gnr.pt

Pedro Miguel Alves Barrete

Capitão da GNR
Comandante de Destacamento
Unidade Nacional de Trânsito - GNR
Queluz, Portugal
barrete.pma@gnr.pt

João Eduardo Cordeiro Gonçalves

Capitão da GNR
Chefe do Núcleo de Apoio da
Docente – Escola da Guarda - GNR
Queluz, Portugal
goncalves.jec@gnr.pt

Resumo

O presente trabalho desenvolve-se em torno da problemática da futura Estratégia de Segurança Interna da União Europeia e do papel que a Guarda poderá vir a ter na mesma. Para o desenvolvimento da nossa investigação a metodologia utilizada foi feita através do recurso a análise bibliográfica, de fontes primárias e secundárias, de carácter teórico-analítico e institucional.

Através do presente estudo foi possível explicar a evolução da segurança interna da União, identificar e analisar as principais linhas de continuidade e as eventuais novidades da futura

Como citar este artigo: Hermenegildo, R., et al. 2015. A Futura Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (2015-2020) e o papel da Guarda Nacional Republicana. *Revista de Ciências Militares*, maio de 2015 III (2), pp.457-479. Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Estratégia, da ligação desta(s) com os objetivos estratégicos da Guarda e do papel que esta poderá ter no âmbito da mesma.

As principais conclusões do trabalho permitem-nos afirmar que a Guarda poderá ter um papel central no âmbito da futura Estratégia, nomeadamente no âmbito das questões ambientais, de segurança das fronteiras externas, de gestão de crises, e na componente de formação/investigação/cooperação.

Palavras-Chave: Estratégia, Segurança Interna, União Europeia, Portugal, GNR.

Abstract

This work is developed around the European Agenda on Security (2015-2020) and the role that GNR is likely to have in it. To develop our research, the methodology used was made through the use of literature review, primary / secondary sources, theoretical-analytical and institutional.

Through this study it was possible to explain the evolution of the internal security of the Union, to identify and analyze the main lines of continuity and any news of future strategy, the connection of her with the strategic objectives of the Guard and the role it may have within the same.

The main conclusions of the study allow us to state that GNR could have a central role in the future strategy, particularly in the context of environmental issues, security of external borders, crisis management, and component training / research / cooperation.

Key-Words: Strategy, Internal Security, European Union, Portugal, GNR.

Introdução

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) é a política setorial que melhor reflete o processo de integração europeia. A sua evolução decorreu de acordos *ad hoc*, a nível informal, fora do acervo comunitário, numa base de cooperação intergovernamental, para evoluir para um política gradualmente comunitária ao longo das sucessivas alterações aos Tratados desde Maastricht, até atingir o seu ponto mais importante com as modificações introduzidas no Tratado de Lisboa, que tornaram este num Espaço comunitário (Hermenegildo, 2013).

Ao longo de todo o processo de integração europeia, este Espaço revelou-se uma espécie de «esquizofrenia jurídica», nas palavras do primeiro Comissário para a Justiça e Assuntos Internos (JAI) António Vitorino (2005), sendo hoje, a política de «ponta» da União, a qual veio, em rigor, completar o mercado interno, e mais do que isso, passou a enquadrá-lo e a sobrepor-se (Piçarra, 2011).

Portugal ao longo do processo de integração europeia, participou de forma ativa no conjunto das matérias JAI, sendo esta participação alinhada com a posição global de Portugal ao longo da participação na União Europeia (UE) (Hermenegildo, 2012b; 2014).

A Guarda Nacional Republicana (GNR) acompanhou a atitude portuguesa no âmbito das matérias europeias. Por outro lado, no âmbito das matérias do ELSJ, na linha dos objetivos do Programa de Estocolmo e da Estratégia de Segurança Interna (ESI), Portugal em geral, e a GNR em particular, tem participado e dado seguimento às políticas/objetivos traçados nos referidos documentos estruturantes, em parte devido ao potencial/diversidade de instrumentos que possui, ou seja, possibilidade de recurso, conforme o contexto, a componentes de ação policial *soft e/ou hard*. A ESI tem também servido de base na elaboração dos Planos de Atividades, do Orçamento e da «Estratégia da Guarda 2020».

O presente estudo tem como objetivo estudar a problemática associada à ESI e o papel da Guarda nesta. Justifica-se o estudo desta temática, na medida em que o processo de integração europeia afeta-nos diretamente como cidadãos e como atores do processo de «produção» de segurança. Por outro lado, a importância que as matérias de segurança europeia têm na atividade e no desempenho da GNR, leva a que a sua investigação seja de particular interesse.

O crescente processo de europeização¹, sobretudo na sua forma *top-down* tem conduzido a uma influência nas matérias de segurança interna dos Estados-membros, nomeadamente aqueles que formam a fronteira externa da União, como é o caso de Portugal.

O nosso objeto (problemática) de estudo centrar-se-á no papel que a GNR terá na futura ESI². O objetivo é procurar explorar fenómenos associados a esta temática e compreender a sua essência, de forma a poder interpretar os vários aspetos associados à «nova» ESI. Dessa forma, elaboramos a nossa questão central de investigação: Qual o papel da GNR na futura Estratégia de Segurança Interna da UE?

Para procurar dar resposta à questão suscitada vamos recorrer a um nível descritivo e explicativo (Fortin, 2009). No tocante à limitação do objeto de estudo, este foi feito numa fase anterior, na tentativa de procurarmos chegar a uma possível solução e previsão de qual deverá ser o papel da GNR na futura ESI. Com efeito, este estudo será importante a dois níveis – cognitivo e empírico.

O nosso estudo está organizado da seguinte forma: na introdução, começamos por enquadrar a temática e delinear as questões de índole metodológica; passamos depois para uma componente de enquadramento concetual; de seguida descrevemos de forma sucinta os antecedentes da ESI; no ponto subsequente, elencamos os temas centrais da ESI; posteriormente, referimos quais deverão ser os temas que poderão vir a ser reforçados e

¹ A europeização compreende três dimensões: *downloading/top-down* (influência da UE nas instituições, nas políticas e nos processos políticos internos dos Estados), *uploading/bottom-up* (influência dos Estados-membros nas políticas, nos processos políticos e nas instituições da UE) e *cross-loading* (influência mútua entre Estados/transferência de e para outros Estados no seio da UE (Brandão, 2015, p. 49).

² Ver: (Hermenegildo, 2014b).

inovadores na futura ESI e qual poderá ser o papel da GNR na ESI; por fim, apresentamos as conclusões e um conjunto de recomendações/propostas.

1. Enquadramento concetual³

As designações aos termos Estratégia, quer seja quanto à Estratégia Europeia de Segurança (EES), quer quanto à ESI, não se enquadram, em rigor no conceito originário da Estratégia, em muito consolidado no pensamento estratégico português, pelo seu principal pensador contemporâneo, Abel Cabral Couto (1988), até porque como referiu Isabel Ferreira Nunes (2013, p. 170), a União «não identifica riscos e ameaças à segurança internacional, nem consegue operacionalizar meios para os conter». Esta visão reducionista do papel global da União no cômputo da segurança, a qual resulta na sua incapacidade de operacionalizar formas de lidar com o risco e ameaça no contexto global (Shapiro and Whitney, 2009, pp. 13-14), constitui também uma vulnerabilidade identificada, por parte da doutrina.

Nesse sentido, entendemos que a «estratégia é a ciência/arte de gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis a fim de uma organização atingir objetivos por si estabelecidos, que suscitam ou podem suscitar hostilidade de uma outra vontade/estrutura organizacional» (Dias, 2012, p. 278).

Todavia, o termo nem sempre é usado nesse sentido ao longo do trabalho, nem tão pouco pelos autores dos referidos documentos (UE), uma vez que este é usado de forma discricionária e por vezes sem qualquer critério. Mas não cabe no cômputo do presente estudo aprofundar ou debater esta questão concetual, apesar de nos afigurar útil chamar atenção para este especto, na verdade estamos obrigados a usar a expressão «estratégia», uma vez que é assim que o documento se intitula, e é também o usado pelos diferentes autores/documentos⁴.

Quanto ao termo segurança interna, esta é considerada de forma genérica como um conjunto de atividades desenvolvidas no seio de um Estado-soberano, tendo em vista a manutenção da ordem e tranquilidade pública e assegurar o cumprimento e o respeito pelas leis no interior de um Estado, a salvaguarda da legalidade democrática e o livre exercício de funções das instituições democráticas. Considerando este termo como associado a uma vertente soberana e weberiana, o seu uso, a nível europeu, indica-nos que podemos estar a caminhar numa direção federal, o que se compreende, dada a comunitarização processada nestas matérias do ELSJ. É neste sentido que melhor podemos entender o conceito de uma evolução e de uma comunitarização já concretizada.

Por outro lado, na senda de António Horta Fernandes (2014), a estratégia é o recurso à coação por parte de um ator contra outro(s) que se opõem (ou ameaçam) a consecução dos seus objetivos. Já o recurso à força no interior de um Estado unitário, designa-se de segurança interna, não sendo um assunto estratégico, porque não cabe no âmbito da preparação e condução da hostilidade.

³ Ver para uma versão mais longa e atualizada deste ponto: (Hermenegildo, no prelo).

⁴ Ver sobre a fundamentação teórica acerca da Estratégia: (Dias e Sequeira, 2015).

Já quanto à segurança, na linha de António Horta Fernandes (2011, p. 71) «poderia ser definida, no domínio da conflitualidade hostil, como um acontecer/fazer (fazer porque dinâmico e acontecer porque sujeito à dimensão de *pathos* de quem se vê envolvido em riscos) que permite realizar efetivamente a manobra estratégica de um dado ator ou entidade política (ou eventualmente, mas no campo estratégico temos muitas dúvidas, de outra natureza), vendo as constricções do ambiente estratégico (ameaças e riscos). A segurança não tem assim apenas uma dimensão negativa, mas também uma dimensão positiva de realização de objetivos político-estratégicos».

Sendo assim o conceito de segurança interna surge com uma roupagem de um «acontecer-fazer e não apenas como um estado ou condição» (Fernandes, 2011, p. 71). António Horta Fernandes (2011) sustenta esta posição tendo por base que um ator só está seguro quando realmente estiver a realizar de forma desejada os objetivos a que se propunha, sejam eles quais forem, e não apenas quando já estivessem realizados.

Em suma, a União intitulou um documento que, à partida e em rigor, congrega conceitos antinómicos. Sendo assim, apenas podemos compreender a designação deste como sendo um referencial de ação, vulgarmente usado nas políticas públicas (de segurança), nomeadamente pela «Escola de Grenoble» e pelos seus principais autores Pierre Muller e Bruno Jobert. Por outro lado, também podemos entender o seu uso, pela «beleza» da expressão, e que apesar de adulterar os conceitos clássicos, não deixa, por outro lado de os enriquecer e não «ferir», como recorrentemente refere Adriano Moreira.

A falta de rigor na União é notória neste campo, a qual podemos comprovar pela panóplia de documentos que esta intitulou de «Estratégia», sem qualquer critério delimitador da causa est cur. Contudo, para se reconhecer a vantagem comparativa da UE no plano da segurança, como salienta Isabel Ferreira Nunes (2013, p. 175) esta «terá que desenvolver capacidades que lhe permitam reagir num contexto de ameaças múltiplas, onde intervêm vários fornecedores de segurança». A elaboração destes documentos é uma tentativa de construção discursiva da realidade no contexto europeu do momento, na qual a UE «potência civil» (Duchêne, 1972), procura juntar ao seu «poder normativo» (Manners, 2002), uma dimensão securitária e estratégia.

Do ponto de vista normativo, a UE tem competência partilhada com os Estados-membros no âmbito do ELSJ, de acordo com a alínea j), n.º 2 do artigo 4.º do Tratado do Funcionamento da UE. Cabe ao Conselho Europeu definir as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no ELSJ. Por sua vez, de acordo com artigo 71.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, cabe ao Conselho, através do Comité Permanente de Segurança Interna (COSI) assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. No plano político decisório, a globalidade das medidas, ações e políticas estão sujeitas genericamente ao método comunitário, até porque este assenta numa «lógica de defesa de “valores” comuns» (Rodrigues, 2005, p. 193), o que é essencial dada a natureza destas temáticas.

Este espaço confirma a dualidade de bases jurídicas em que se baseia, e que relevam de lógicas contrastantes: de um lado, a supranacional ou comunitária, prevista pelo Tratado de

Roma para as políticas de fronteiras, visto, asilo e imigração (Título IV da Parte III), e de outro lado, a intergovernamental, preconizada no Tratado da União Europeia (TUE) (Título VI), para a cooperação policial, cooperação judiciária penal e a harmonização das leis dos Estados-membros (Piçarra, 2007, p. 320), constituindo o ELSJ uma das doze áreas de competência partilhada.

A nível político, o Conselho Europeu (e o Conselho) são os responsáveis pela definição da ESI. A nível estratégico, a Comissão encarrega-se da adoção do Plano de Ação da ESI. A nível operacional, o Comité Operacional de Segurança Interna (COSI) é o responsável pela gestão do Ciclo Político. A nível tático, a responsabilidade é de todas as agências envolvidas nos assuntos de segurança interna (Pascouau, 2014, pp. 28-29).

2. Estratégia de Segurança Interna da União: origem, objetivos e metamorfoses⁵

Em 2003, a Estratégia Europeia de Segurança, assim como a sua revisão em 2008, foram um importante impulso para o reforço da segurança interna da União, que carecia de novas medidas e instrumentos, não só devido à importância que foi conferida às «novas» ameaças, em muito devido aos ataques terroristas do 11 de setembro 2001 (Nova Iorque), do 11 de março 2004 (Madrid), e do 5 de julho de 2005 (Londres), como também fruto da extinção gradual do controlo nas fronteiras entre os Estados-membros, dada a integração do acervo Schengen pelo Tratado de Amesterdão no bloco normativo da UE (Hermenegildo, 2012a).

Mais recentemente, o Tratado de Lisboa veio alargar o campo de atuação do ELSJ, tendo criado conseqüentemente novos instrumentos e mecanismos de cooperação no âmbito policial e judicial para fazer face a ameaças comuns aos Estados e à própria UE. O impulso dado pelo Tratado de Lisboa nesta vertente pode ser também verificado pela criação do COSI e pelas alterações impostas às várias agências e ao Espaço Schengen. Sendo assim, é «iniludível a amplitude da mudança que significa a construção» do ELSJ (Rodrigues, 2005, p. 192)⁶.

Paralelamente, com estas mutações no quadro jurídico-político da UE, havia um conjunto de documentos/decisões que apontavam na direção de um aprofundamento europeu em matérias JAI, nomeadamente, as tomadas no Conselho Europeu de Tampere (1999), Programa de Haia (2004), culminando no Programa de Estocolmo (2009), a qual criou um novo quadro plurianual (2010-2014) para a criação de um ELSJ, sendo as prioridades elencadas neste recuperadas pela ESI.

Numa vertente mais política e securitária, havia a necessidade de completar a EES, e ligar esta com a dimensão interna, de forma a procurar resolver alguns riscos e ameaças resultantes do efeito das imigrações ilegais, bem como responder ao vazio securitário que o Espaço Schengen criou, com a *diluição* das fronteiras. Por outro lado, segundo Maria Militão Pereira (2009) a ESI procurava equilibrar o ELSJ, na vertente de «Justiça» e «Liberdade», com

⁵ Ver para uma versão mais longa e atualizada deste ponto: (Hermenegildo, no prelo).

⁶ Ver também: (Piçarra, 2013; Hermenegildo, 2013).

a dimensão mais reforçada de «Segurança», uma vez que o próprio espaço penal europeu apresentava-se tendencialmente securitário (Rodrigues, 2008).

A segurança das fronteiras externas da União é ainda uma tarefa levada a cabo pelas Polícias dos respetivos Estados-membros. Contudo, a necessidade de reforço da fronteira externa (comum) aliada ao argumento de que esta responsabilidade não deve caber apenas aos Estados, faz como que a UE defenda a criação de «Guardas de Fronteira», que deveriam levar a cabo essa tarefa (Piçarra, 2007; Hermenegildo, 2010; Conselho Europeu, 2014; Comissão Europeia, 2014).

Esta questão tem vindo a ganhar relevância nos últimos documentos das instituições europeias, nomeadamente da Comissão Europeia (2015a) e do Conselho Europeu (2015). A atual Presidência luxemburguesa do Conselho da União (2015) tem dado igualmente um impulso a estas matérias, pese embora, as limitações políticas da Presidência rotativa, e o contexto político-económico europeu.

Este é um exemplo da evolução de paradigma ao nível da segurança europeia, da complexidade do sistema institucional, com «contradições e ambiguidades», do seu caráter *sui generis*, a qual representa uma redefinição e transformação das funções clássicas do Estado, um aumento do papel da União enquanto ator de segurança europeia e internacional, e o surgir de novos atores nacionais, sobretudo policiais, com novas atribuições de segurança em novos espaços (Rodrigues, 2005; Teixeira, 2006; Piçarra, 2007; Hermenegildo, 2013).

Estas mutações culminaram com a proposta da Comissão, a 23 de fevereiro de 2010, de uma «Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: “Rumo a um modelo europeu de segurança”», adotado pelo Conselho JAI, de 25-26 de fevereiro, e aprovado no Conselho Europeu de 25-26 de março de 2010.

Para compreender a origem da ESI devemos enquadrá-la na linha de orientação seguida pela UE, pós-Tratado de Lisboa e com o Programa de Estocolmo (2009). Este contou com a participação de várias instâncias e organismos, refletindo assim «várias sensibilidades e representa um equilíbrio entre as preocupações com a segurança dos cidadãos e a garantia dos seus direitos e liberdades fundamentais» (MNE, 2009, p. 219).

O Programa de Estocolmo veio criar um novo quadro plurianual (2010-2014) para a criação de um ELSJ, sendo as prioridades elencadas neste recuperadas pela ESI, prevendo ainda um Plano de Ação com medidas concretas e o respetivo calendário. Portugal participou ativamente neste exercício, tendo valorizado em especial a inclusão da dimensão externa da JAI e sua estreita articulação com a política externa da UE (MNE, 2009, pp. 220-221).

Em 2010, implementou-se o Programa de Estocolmo e entrou em vigor o Tratado de Lisboa. Para Portugal, o início da atividade do COSI7 revelou-se essencial no desenvolvimento de toda esta temática ao longo do ano, tendo acolhido favoravelmente a ESI, em cuja definição participou ativamente, saudando todas as restantes iniciativas em matéria de segurança interna (MNE, 2010, p. 170).

⁷ Portugal designou o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna como representante nacional no COSI.

Aprovada sobre a Presidência espanhola da UE (2010)⁸, a referida estratégia define 10 orientações estratégicas de atuação da UE⁹. Finalmente, a Comissão adotou, em 22 de novembro, uma Comunicação intitulada «Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura». Este documento deve ser visto como o culminar destas medidas e ações anteriormente desenvolvidas pela União nestas matérias e interligado, com a EES («Documento Solana») de 2003 e reatualizada em 2008.

Os países-membros quando assumem o exercício da Presidência procuram transpor para o plano europeu matérias da sua política interna. Nesse sentido, Espanha tinha interesse que esta temática ganhasse uma dimensão europeia, o que levou a desenvolver um papel determinante na aprovação da Estratégia ora referida (Hermenegildo, 2014).

A União criou a ESI10 («rumo a um modelo europeu de segurança»), a qual referiu que «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» (Conselho da União Europeia, 2010, p. 16). Com efeito, este «deve ser entendido como um conceito amplo e completo que se estende a múltiplos sectores a fim de fazer face a essas graves ameaças» (Conselho da União Europeia, 2010, p. 2).

Assim, a fusão da segurança interna e externa não é o resultado do ascender de uma ameaça global, ou pelo menos não só, mas também depende de evoluções estruturais das diferentes instituições relacionadas com a segurança, e as suas relações com os atores políticos (Bigo, 2006). É também nessa linha, da «Escola de Paris», que temos de entender a evolução da segurança interna na UE.

Também neste ano, no âmbito da cooperação policial, no Conselho JAI de abril, foram tomadas uma série de decisões que contribuiriam para o desenvolvimento da segurança interna da UE, como sejam por exemplo, a efetivação da Europol como agência comunitária a partir de 1 de janeiro de 2010¹¹ e o alargamento da sua área de competências. Por outro lado, no Conselho JAI de setembro, aprofundou-se a cooperação transfronteiriça, iniciou-se a preparação pela Comissão do então novo regulamento Frontex a apresentar no início de 2010. No Conselho JAI de novembro, foi adotada uma estratégia de gestão da informação para a segurança interna na UE. Por outro lado, desenvolveu-se os trabalhos para criação

⁸ O trio de Presidências (Espanha, Bélgica, Hungria) elaborou um relatório (M.A.D.R.I.D – *Main Assessment and Description Report for Internal Debate*) que descreve, com base em relatórios da Europol, Eurojust e Frontex, a actual situação no que respeita às principais ameaças à segurança interna (como o terrorismo, o crime organizado e a cibercriminalidade), a par dos riscos e das ameaças no contexto do controlo de fronteiras e da proteção civil. Com base neste, foram avançadas um conjunto de considerações a considerar o combate às ameaças da segurança interna (MNE, 2010, p. 172).

⁹ «Uma abordagem abrangente da segurança interna; controlo democrático e judicial das atividades de segurança; previsão e antecipação; desenvolvimento de uma política abrangente de partilha de informação; cooperação operacional; sinergias com a cooperação judicial em matéria penal; controlo integrado de fronteiras; inovação e formação; reforço da dimensão externa e flexibilidade e adaptação a desafios emergentes» (MNE, 2010, p. 172).

¹⁰ Ver: (Hermenegildo, 2012a).

¹¹ Decisão 2009/371/JAI, de 6 de Abril de 2009, nos termos da qual a Europol se torna uma agência comunitária a partir de 1 de Janeiro de 2010, decisão que tem por objetivo melhorar o funcionamento operacional e administrativo da Europol (MNE, 2009, p. 253).

de um sistema EURODAC, reforçaram-se as medidas no âmbito da imigração legal e ilegal, a luta contra o tráfico de droga, reforçou-se o Acordo Schengen e a dimensão externa da JAI ganhou uma relevância maior. Contudo, o desenvolvimento destas medidas foi feito em sintonia com os princípios da Agência de Direitos Fundamentais, criada em 2007 (MNE, 2009, pp. 222-283).

Em 2011, prosseguiu-se igualmente a execução da ESI, com a adoção, pelo Conselho, de um conjunto de conclusões que se associam à proposta da Comissão para a dinamização da citada estratégia, a qual propõe cinco objetivos estratégicos (a que correspondem quarenta e uma ações a executar no espaço de quatro anos), para tornar a Europa mais segura (MNE, 2011, pp. 209-234).

Em relação a estas matérias, Portugal «concordou com o caráter horizontal do documento, bem como com o papel proposto para o COSI, tendo sublinhado a inclusão do tráfico de droga e dos acidentes rodoviários no catálogo das principais ameaças à segurança interna da UE» (MNE, 2011, p. 262).

Em 2012, no decorrer da Presidência cipriota da UE realizou-se a avaliação intercalar do Programa de Estocolmo, registando os avanços realizados e endereçou-se um convite à Comissão no sentido de apresentar as propostas ainda em falta até 2014 (MNE, 2012, pp. 101-138).

Neste contexto, Portugal apoiou o desenvolvimento da agenda externa da JAI, participando ativamente em iniciativas bem identificadas, sendo a aplicação deste Programa «uma prioridade estratégica para a UE e para Portugal». Neste ano, o trabalho específico de Portugal centrou-se nos domínios da (i)migração (MNE, 2012, p. 157; SSI, 2012, pp. 270-290).

A Comissão Europeia (2015a, 2015b) elaborou respetivamente, ainda dois documentos que vieram contribuir para o debate e para a definição da futura ESI, nomeadamente a Agenda Europeia de Segurança e a Agenda Europeia para as Migrações.

Todavia, estes (e em particular a Agenda Europeia de Segurança) acabaram por ter poucos reflexos no Conselho Europeu de junho de 2015, como se esperava que viessem a ter.

Como destacou em estudos anteriores Reinaldo Saraiva Hermenegildo (no prelo), porém, de forma que nos parece mais assertiva, os novos documentos da Comissão Europeia (2015a, 2015b), intitulados respetivamente, uma Agenda Europeia para a Segurança e Agenda Europeia para a Migração, do ponto de vista concetual afiguram-se mais consentâneos com o acervo teórico. Embora compreendemos que sendo documentos da Comissão, e cabendo-lhe a esta a função de motor da União, de iniciativa política e legislativa, no âmbito destas matérias, surjam com estas designações, pois o objetivo é também esse, colocar um problema público (segurança/migrações) na agenda decisional da União.

Como constatamos pelo documento da Comissão Europeia (2015b) a resposta é dividida em duas partes, uma imediata e outra seguinte, com medidas de caráter operacional e político. Sendo que em regra as primeiras são as mais fáceis e aquelas que por regram são cumpridas, em parte também devido ao caráter reativo da União.

Mas é de especial relevância e até de caráter excepcional verificar em documentos da União o seguinte objetivo: «realizar no Mediterrâneo operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a fim de capturar e destruir embarcações». A Comissão estimula assim os Estados-membros a intervir no âmbito da PCSD, o que não deixa de ser interessante, pelo facto de ser a Comissão a procurar dar um impulso nesta política, a qual tem uma atribuição legal reduzida. Por outro lado, o uso da expressão «destruir»¹² além de ser um termo forte, de natureza sobretudo militar, induz da vontade, da necessidade da UE olhar e aplicar uma política de defesa de forma mais musculada.

Quer na atual, quer na futura Estratégia de Segurança Interna (Comissão Europeia, 2014) e na Agenda Europeia de Segurança (Comissão Europeia, 2015a) é notório o acento tónico colocado nesta confluência entre segurança interna/externa, a qual encontra campo empírico não apenas nos tradicionais exemplos do terrorismo, mas alagara-se a outras áreas, como sejam a criminalidade organizada transnacional, a cibercriminalidade e a questão das migrações, cuja problemática há muito detetada e os recentes acontecimentos no Mediterrâneo trouxeram para a ordem do dia.

O Conselho Europeu (2015) assumiu a problemática do fenómeno migratório e das ramificações/reflexos que este congrega, embora o tenha feita sobretudo por questões de natureza imediata do Mediterrâneo, e não devido a uma verdadeira política para as migrações.

Neste mesmo Conselho Europeu (2015, pp. 5-6) foi também tomada a decisão de encarregar a Alta-representante da União de apresentar uma proposta para uma nova Estratégia Europeia Externa e de Segurança, que deverá ser apresentada ao Conselho Europeu até junho de 2016. A UE procura assim articular três domínios essenciais, embora ainda fragmentados em diferentes documentos: Agenda Europeia de Segurança, Política Externa e de Segurança e a Política de Defesa, comprometendo-se a contemplar regularmente esta última na ordem do dia.

3. A Futura Estratégia de Segurança Interna (2015-2020) e o papel da GNR

Portugal considerou que o futuro programa JAI deverá ser «curto e estratégico», com enfoque na consolidação de progressos já alcançados e na efetiva aplicação do acervo normativo da UE. Por outro lado, concordou também em aprofundar as competências operacionais da COSI, mas sem colidir com o *policy making* de outras políticas (SSI, 2012, pp. 295-299).

Em 2013, iniciaram-se as reflexões com vista à definição das linhas de orientação para o futuro desenvolvimento do ELSJ que assegurasse a continuidade do atual Programa de Estocolmo. Nesta matéria, Portugal «considera este exercício muito importante», reafirmando «as ideias de continuidade, da simplificação, da consolidação e efetiva aplicação, da coerência e qualidade da legislação e das políticas europeias, de uma Justiça e

¹² Numa perspectiva de doutrina militar, no nível tático, consiste em destruir a vontade do adversário.

de uma Segurança que promovam o crescimento económico, da importância da dimensão externa da área JAI, dos cidadãos e do respeito pelos princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da necessidade» (MNE, 2013, p. 107).

Quanto ao futuro da ESI, «considera-se que os cinco objetivos estratégicos que a enformavam permanecerão válidos, pelo que deverão constar na futura Estratégia de Segurança Interna revista (2015-2020), estimando-se que o enfoque deverá incidir sobre a revisão das ações no âmbito de cada objetivo e, bem assim, na identificação de novas ações de resposta às ameaças emergentes e aos desafios futuros» (MAI, 2014).

Durante o Conselho JAI Informal de 8 e 9 de julho de 2014, a generalidade dos Estados-membros concordou que a ESI devia ser revista, de modo a levar em conta os novos desafios, tais como, a cibersegurança, as novas formas de crime organizado e o *modus operandi* do contrabando de imigrantes e tráfico de seres humanos (MAI, 2014).

O Conselho Europeu de 26-27 de junho 2014, definiu as linhas orientadoras para a ESI 2015-2020, sendo a prioridade geral transpor com coerência, implementar e consolidar com eficácia os instrumentos jurídicos e as medidas em vigor. A atenção do Conselho Europeu (2014) centrou-se num primeiro ponto, na gestão das fronteiras externas e na sua ligação com o fenómeno das migrações. Numa segunda parte, e associado com o anterior, no reforço da cooperação policial e da prevenção e luta contra a criminalidade grave e organizada, nomeadamente o tráfico de seres humanos e o contrabando, e a corrupção; bem como as questões do cibercrime e da cibersegurança.

A linha seguida pela futura «Estratégia visa identificar os desafios para a segurança interna da UE [e] princípios comuns e orientações – respeitando plenamente os direitos fundamentais – contribuindo para um modelo europeu de segurança, e destina-se a desenvolver as ferramentas e políticas comuns mediante a utilização de uma abordagem mais integrada» (Comissão Europeia, 2014, p. 2).

A comunicação da Comissão intitulada «Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação» identificou cinco objetivos estratégicos principais a prosseguir pela UE e pelos seus Estados-membros para incrementar, tendo em vista a eficácia no domínio do combate e da prevenção da criminalidade grave e organizada, do terrorismo e da cibercriminalidade, do reforço da gestão das nossas fronteiras externas e do fomento da capacidade de resistência às catástrofes naturais e de origem humana (Comissão Europeia, 2014, p. 2)

Foram assim identificadas um conjunto de áreas consideradas como deficitárias e que precisam de ser potencializadas, as quais foram elencadas através de cinco objetivos (Comissão Europeia, 2014, pp. 3-4), que de seguida descrevemos, e que podem ter interesse direto para a GNR e na qual a GNR pode ter/desempenhar um papel¹³.

¹³ Do ponto de vista metodológico procuramos interligar os objetivos do documento ora referido da Comissão Europeia, com os «objetivos estratégicos» da GNR plasmados na «Estratégia da Guarda 2020», os quais são um elemento indutor do papel que a GNR pode desempenhar na ESI. Neste campo procuramos sobretudo elencar onde a GNR pode ter um papel, deixando para as conclusões uma melhor sintetização e detalhe do contributo da GNR numa perspetiva mais integrada.

Destes destaca-se o objetivo 1 – o dismantelar as redes internacionais de criminalidade, por ter interesse para a GNR, nomeadamente o relativo aos riscos da contrafação de bens (onde se inclui o contrabando de tabaco) ou da sua não-conformidade com as normas, o que torna necessário adotar uma série de medidas. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020»¹⁴/14/15, este enquadra-se no Objetivo Estratégico (OE) 8 e 21, o qual pode ser desenvolvido sobretudo pela Unidade de Controlo Costeiro (UCC), Unidade de Ação Fiscal (UAF) e pela Investigação Criminal da GNR.

No respeitante ao objetivo 2 – prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, destacamos aquilo que poderá ter mais interesse para a GNR, nomeadamente, uma das suas ações-chave – proteger os transportes, a questão de mercadorias perigosas, como explosivos e agentes Químico, Biológico, Radioativo e Nuclear - Explosivos (QBRN-E), e a resposta operacional. Este objetivo, poderá ser seguido pela Unidade de Intervenção (UI), sendo inclusive uma das áreas em que a presença da GNR é regular a nível europeu. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», este enquadra-se, indiretamente, no OE 1, 6 e 15.

No objetivo 3 – reforçar os níveis de segurança dos cidadãos e das empresas no ciberespaço e ao dever de ser observada uma das ações-chave – melhoria da capacidade de resposta aos ciberataques, para colaborar no combate ao crime aludido, a GNR pode ter um papel importante no futuro, mas terá de desenvolver capacidades nesta área. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», este enquadra-se no OE 10, 12 e 14, podendo ser desenvolvido através da criação de estruturas tecnológicas e de prevenção nesta matéria.

Este objetivo ganhou ainda especial relevância na Agenda Europeia para Segurança da Comissão Europeia (2015a), a qual passou a ser uma das três prioridades elencadas por esta instituição, a par da criminalidade organizada e do terrorismo.

O objetivo 4 – a gestão das fronteiras, a GNR poderá explorar e tirar partido de todas as ações supra elencadas, nomeadamente através das potencialidades do *European Border Surveillance System*, *Visa Information System* e do pacote «fronteiras inteligentes». É o objetivo que melhor pode potenciar a GNR, e que esta pode potenciar. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», este enquadra-se no OE 8, 10, 14 a 16 e 19. Esta será uma área central para o desenvolvimento da GNR, especialmente pela UCC, a qual por força das políticas europeias, terá de se desenvolver¹⁶.

A União no futuro irá enfrentar os desafios e prioridades seguintes (Comissão Europeia, 2014, pp. 12-13): a aplicação da legislação e a consolidação destas realizações, bem como o reforço da cooperação prática; o intercâmbio de informações, mais intenso e eficaz; a abordagem centrada no cidadão; a criminalidade grave organizada, a economia ilícita, o crime económico, e o conjunto de tráficos que estão associados (droga, seres humanos; abuso sexual de crianças, pela internet). A GNR poderá explorar estes desafios e prioridades da UE.

¹⁴ Ver: (GNR, 2004 e Anexo A).

¹⁵ Ver para uma melhor compreensão da ligação dos OE com a futura ESI: (Apêndice A).

¹⁶ O fenómeno migratório recente na UE veio destacar a importância e a necessidade de a GNR, nomeadamente a UCC, desenvolver este objetivo.

Sendo que em alguns destes desafios/prioridades, se não tiver um papel pró-ativo, irá ser obrigada a levá-los a cabo por imposição política. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», estes enquadram-se no OE 2, 4, 10 a 12, 14, 17 e 21. Este é um conjunto de áreas transversais em que a GNR deverá procurar participar através das suas diversas componentes.

No *Serious and Organised Crime Threat Assessment* de 2013, a *European Police Office* identificou duas novas ameaças, que terão de ser acompanhadas nos anos que se seguem: crimes contra o ambiente e a fraude energética, nomeadamente associados ao tráfico de resíduos, exploração do mercado de eletricidade/gás, energias alternativas (eólica/solar) por grupos de criminalidade organizada (Comissão Europeia, 2014, p. 13). Sendo estas duas das áreas em que a GNR poderá ter um novo potencial para desenvolver – quanto à angariação de fundos, de eventuais atribuições de novas competências, e de projeção da sua imagem. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», estas enquadram-se no OE 1, 6 (indiretamente) e 21 (diretamente), podendo ser desenvolvida sobretudo pelo Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente.

O terrorismo, radicalização e gestão de crises, será uma área de interesse acrescido para a União, podendo esta ter de responder aos ataques terroristas, incluindo a eventual necessidade de equipamentos comuns; aplicar a nova abordagem de deteção e a atenuação de riscos QBRN-E a nível da UE; aplicar a nova abordagem ao Programa de Proteção das Infraestruturas Críticas; apoiar a prontidão das capacidades, criando um programa modular de exercício de gestão de crises (Comissão Europeia, 2014, p. 16). Como supracitado, no objetivo 2, estas áreas podem trazer para a GNR um novo espaço de atuação, se integrar as suas componentes no âmbito destas ações/componentes europeias, com especial destaque para o Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIESS) e outras subunidades da UI.

Outro dos objetivos centrais da UE, que diretamente afetará a GNR é o «reforçar a segurança das fronteiras», os quais se enquadram nos OE supracitados. Neste âmbito a Comissão Europeia (2014, p. 16) vai continuar a trabalhar, em cooperação com todos os agentes de realce, de forma: a dar apoio à adoção do proposto pacote da UE «fronteiras inteligentes»; juntamente com a agência europeia para a gestão operacional de grande escala dos sistemas informáticos no ELSJ (EU-LISA), prosseguir o apoio a um funcionamento eficaz do Sistema de Informação Schengen (SIS) II; e por fim, estudar a viabilidade de criar um sistema europeu de guardas de fronteira. Estes elementos devem ser interligados com o referido supra no objetivo 4.

No âmbito dos objetivos transversais, enquadra-se o reforçar da ligação entre segurança interna e segurança externa da UE, através por exemplo, do reforço das suas capacidades de policiamento, mediante a oferta de formação ou o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas a outros países; a execução de um programa de formação policial no âmbito das missões da Política Comum de Segurança e Defesa; os direitos fundamentais devem fazer parte integrante das políticas de segurança interna; reforçar o papel da investigação, do financiamento e da formação, nomeadamente conjugando a evolução tecnológica, as

políticas de segurança, os direitos fundamentais e a investigação; financiamento de vários programas/iniciativas/necessidades através do Fundo de Segurança Interna, nos domínios prioritários (Comissão Europeia, 2014, pp. 17-19). No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», este enquadra-se no OE 2, 4, 15, 16 e 20. Sendo áreas em que a Guarda pode explorar, dada a diversidade e complementaridade de instrumentos que dispõe na atuação policial.

A formação ao nível da UE é essencial para atingir estes objetivos e contribuirá para reforçar e aproximar a qualidade e as normas de aplicação da lei. O programa europeu de formação policial (LETS) deve ser integralmente aplicado nos próximos anos, em benefício de um elevado número de agentes de todas as categorias, policiais, guardas de fronteira e funcionários aduaneiros (Comissão Europeia, 2014, p. 19). Caberá à GNR procurar explorar e integrar este programa, para poder tirar vantagens do mesmo, e potenciar/desenvolver outras medidas da ESI. No âmbito da «Estratégia da Guarda 2020», este enquadra-se no OE 17 a 19, a qual deverá desenvolver, porque estes são a plataforma para desenvolver as restantes áreas.

Consideramos que o futuro Centro Europeu de Formação em Segurança em articulação com a Academia Europeia de Polícia (*European Police College* (CEPOL)), e a partilha de investimentos e formação conjunta a nível europeu (Comissão Europeia, 2015a, p. 12), irá contribuir para colmatar parcialmente esta vulnerabilidade, devendo a nível nacional começar por construir este tipo de parcerias conjuntas e de criação de sinergias, ao nível de projetos, de formação, de partilha de recursos humanos, enquadrados ou não no âmbito de projetos financiados pelo Fundo de Segurança Interna (FSI) Europeu.

A Comissão Europeia (2014, p. 19) considera que no caminho a seguir os cinco objetivos estratégicos escolhidos para a ESI 2010-14 permanecem válidos, devendo, por conseguinte, ser confirmados para a nova ESI, pelo que devem incidir na análise das ações no âmbito de cada objetivo para 2015-2020 e na identificação de novas ações para fazer face a ameaças emergentes e a desafios em evolução.

Em síntese, «a nova ESI deve reforçar a integração dos direitos fundamentais no âmbito da segurança interna e tornar ainda mais operacional a ligação entre segurança interna e externa. Deve também consolidar e incentivar a criação de mais sinergias entre a política interna e outros domínios relacionados com a segurança interna» (Comissão Europeia, 2014, p. 19).

Por outro lado, «em apoio a tal abordagem multidisciplinar e integrada, poderá ser ponderado um fórum consultivo de segurança interna da UE, animado pela Comissão em conjunto com os Estados-membros, o Parlamento Europeu, agências da UE e representantes da sociedade civil, do mundo académico e do setor privado» (Comissão Europeia, 2014, p. 19). Este tipo de mecanismo pode ser importante para a afirmação da GNR no plano europeu, quer pela prática/realização de objetivos da ESI, quer pela exploração da sua mais-valia no plano externo.

Conclusões

Apesar das limitações inerentes ao facto da ESI estar em fase de revisão, de acordo com o procedimento metodológico seguido, foi possível cumprir os nossos objetivos iniciais e dar resposta à questão de partida.

A ESI apresenta-se sobretudo como um documento de orientação, de princípios, de desafios e de um elenco de ameaças/riscos, em vez de uma verdadeira estratégia. Por outro lado, representa para a UE uma tentativa de congregar um conjunto de políticas mais inclusivas, assentes na confiança mútua, que contemplem os direitos fundamentais, e sejam o mais amplas possíveis e transetoriais.

O objetivo da Estratégia foi identificar ameaças comuns, salientando a importância de uma ação conjunta dos Estados-membros e das instituições da União no sentido de combater tais ameaças. Para o efeito, definiram-se orientações estratégicas de ação da UE, nas quais a abordagem abrangente da segurança interna, a cooperação operacional, o intercâmbio de informações e o reforço da dimensão externa assumiram particular importância, de forma a colmatar/diminuir a incapacidade da União para fazer face à alargada panóplia de ameaças.

Através da análise dos pontos anteriores do presente estudo, podemos afirmar que a ESI tem contribuído para reforçar as capacidades da UE e dos seus Estados, no âmbito da cooperação operacional, e para uma abordagem transetorial, ligando a sua dimensão externa com a EES. Como constatamos anteriormente, a GNR tem no âmbito da ESI potencial para desenvolver, uma vez que a «Estratégia da Guarda 2020» está em sintonia com a futura ESI, e cumulativamente integrar nas suas ações componentes policiais *soft e/ou hard*, conforme os contextos, o que lhe confere a possibilidade de ir ao encontro do desiderato do modelo europeu de segurança: continuidade de segurança, uma ação transetorial e holística nesta matéria, e complementar de determinadas zonas de indefinição entre segurança interna/ externa.

Em síntese, a GNR poderá ter um papel central sobretudo no âmbito das fronteiras externas/segurança da costa marítima, quer quanto aos fenómenos das migrações quer no combate à diferente criminalidade; do ambiente e segurança energética, uma área em franca expansão a nível europeu; na gestão de crises, porque esta representa o culminar da operacionalização dos vários instrumentos de segurança, que a GNR também possui; e na vertente de cooperação/investigação/formação, sendo esta uma componente primordial para o funcionamento das restantes.

Os novos desafios e o conjunto de ameaças emergentes no quadro europeu, obrigarão a uma maior cooperação vertical e horizontal, entre países e entre Forças e Serviços de Segurança. Portugal, irredutivelmente, estará na linha da frente no âmbito da nova ESI, sobretudo devido às fronteiras externas da UE. À GNR caberá a operacionalização de parte dessa participação, contribuindo para o desiderato de conseguir uma «Europa aberta e segura», no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

O formato da participação da GNR, em grande medida, dependerá da forma como compreender o contexto político europeu, como integrar as linhas de evolução da ESI nos

seus objetivos «estratégicos», e da intelecção para desenvolver capacidades de participação, que contribuam para o aumento da segurança e para o prestígio do país e em particular da Guarda.

Os estudos académicos além de serem importantes para a reflexão científica, sempre que possível, devem possuir uma vertente pragmática e consequente – para as Instituições e para o cidadão. Com efeito, apresentamos as recomendações/propostas seguintes:

- incrementar/solicitar e posteriormente implementar estudos no âmbito da ESI, de forma a poder compreender a mesma, como poderá a GNR potenciar-se e estar na vanguarda das ações de segurança da UE;
- participação ativa no desenvolvimento e criação de guardas costeiras, através da participação nos futuros grupos de trabalho, na apresentação de propostas que favoreçam a integração da «marca» GNR no modelo europeu;
- desenvolvimento de capacidades operacionais, da qualidade de recursos humanos e de uma sólida formação dos elementos que estarão na linha da frente no âmbito do desenvolvimento das matéria associadas à «segurança das fronteiras» e ao controlo do fenómenos das migrações e criminalidade;
- desenvolvimento de estudos, capacidades e estruturas no âmbito das componentes ambientais, de segurança energética e gestão de crises;
- alargar os mecanismos que potenciem a cooperação policial nas matérias da ESI, e esta seja uma mais-valia, dadas as ligações/experiências internacionais da GNR;
- constituição de um grupo de «consulta» que congregue elementos ligados às matérias em desenvolvimento pela ESI, de forma a construir uma «ação da GNR holística» à ESI.

Bibliografia

- Assembleia da República, 2008. *Lei de Segurança Interna* (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Brandão, AP, 2015. A UE e o terrorismo transnacional: *securitizing move* e ator normativo, uma contradição nos termos?. In MR, Freire e A. Barrinha, (Org.). *Segurança, Liberdade e Política. Pensar a Escola de Copenhaga em Português*. Lisboa: ICS, 45-78.
- Bigo, D., 2006. Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15 (4), December, pp. 405-422.
- Conselho da União Europeia, 2009. *Estratégia Europeia em matéria de Segurança*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Conselho da União Europeia, 2010. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. [Em linha] Bruxelas: CUE. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf, [Consult. 24 out. 2014].

- Conselho da União Europeia, 2010. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia. Rumo a Um Modelo Europeu de Segurança*. [Em linha] Bruxelas: CUE. Disponível em: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf, [Consult. 24 out. 2014].
- Conselho Europeu de Tampere, 1999. *Conselho Europeu de Tampere – Conclusões da Presidência*. [Em linha] Tampere: CE. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm, [Consult. 24 out. 2014].
- Conselho Europeu, 2014. *Conclusões do Conselho Europeu*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: <https://infoeuropa.euocid.pt/files/database/000060001-000061000/000060081.pdf>, [Consult. 24 out. 2014].
- Conselho Europeu, 2015. *Conselho Europeu de 25-26 de junho 2015 - Conclusões*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/2015/>, [Consult. 26 jun. 2015].
- Comissão Europeia, 2014. *Relatório final sobre a execução da Estratégia de Segurança Interna da UE 2010-2014*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290365_/com_com%282014%290365_pt.pdf, [Consult. 19 out. 2014].
- Comissão Europeia, 2015a. *Agenda Europeia para a Segurança*. [Em linha] Estrasburgo: CE. Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pt.pdf, [Consult. 26 mai. 2015].
- Comissão Europeia, 2015b. *European Agenda for Migration, 2015*. [Em linha] Estrasburgo: CE. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_pt.pdf [Consult. 30 mai. 2015].
- Couto, AC, 1988. *Elementos de Estratégia*. Volume I. Lisboa: IAEM.
- Dias, CMM, 2012. *Estratégia: A Evolução do Conceito*. *Estratégia*, 21, 255-279.
- Dias, CMM e Sequeira, JMD, 2015. *Estratégia – Fundamentos Teóricos*. Tomo I. Lisboa: Letras Itinerantes.
- Duchêne, F, 1972. Europe's Role in World Peace. In: R. Mayne (ed.). *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, pp. 32-47.
- Fernandes, AH, 2011. *Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Atualidade*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Fernandes, AH, 2014. *Estratégia*. In: Mendes, NC e Coutinho, FP, coord., 2014. *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Alfragide: Dom Quixote, pp. 197-200.
- Fortin, MF, 2009. *O Processo de Investigação da concepção à realização*. 5.^a ed. Loures: Lusociência.
- Guarda Nacional Republicana, 2014. *Estratégia da Guarda 2020: Uma Estratégia de Futuro*. [Em linha] Lisboa: GNR. Disponível em: <http://www.gnr.pt/portal/internet/dcrp/EG2020/eg2020.swf>, [Consult. 01 jan. 2015].

- Hermenegildo, RS, 2010. A Segurança Interna da União. *Diário de Notícias*, 13 de novembro
- Hermenegildo, RS, 2012a. Da Segurança à Segurança Interna. *Estratégia*, 21, pp. 417-439.
- Hermenegildo, RS, 2012b. *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*. Mare Liberum: Aveiro.
- Hermenegildo, RS, 2013. Autonomização da Segurança Interna da União Europeia. *Nação e Defesa*, (135), pp. 153-171.
- Hermenegildo, RS, 2014. *As Presidências Portuguesas da União Europeia: 1992, 2000, 2007*. Tese de doutoramento em relações internacionais. FCSH-UNL.
- Hermenegildo, RS, no prelo. Segurança Interna Europeia em perspetiva. *Revista Direito e Segurança*.
- Lourenço, N, coord., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final – Modelos e Cenários*. Lisboa: IPRI.
- Ministério Administração Interna, 2014. *Consulta pública da Comissão Europeia sobre a revisão da Estratégia de Segurança Interna*. [Em linha] Lisboa: MAI. Disponível em: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=203&mid=000&sid=1&ssid=000&cid=CNT53d7599a006a4>, [Consult. 24 out. 2014].
- Manners, I, 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies*, junho, 40 (2), pp. 235-258.
- Ministério Negócios Estrangeiros, 2009. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.
- Ministério Negócios Estrangeiros, 2010. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.
- Ministério Negócios Estrangeiros, 2011. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.
- Ministério Negócios Estrangeiros, 2012. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.
- Ministério Negócios Estrangeiros, 2013. *Portugal na União Europeia*. Lisboa: MNE.
- Nunes, IF, 2013. A União Europeia no Contexto da Segurança Global: Perspetivas e Práticas de Atuação Externa. In: I.F. Nunes, coord., 2013. *Segurança Internacional: Perspetivas Analíticas*. Lisboa: INCM/IDN, pp. 152-192.
- Pascouau, Y, 2014. The future of the area of freedom, security and justice Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run. *Discussion Paper - European Policy Center*, [Em linha]. Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4092_discussion_paper.pdf, [Consult. 20 out. 2014].
- Pereira, MMF, 2009. A Política Externa Europeia Como um Dispositivo de Segurança. In: C.G. Costa; M.F. Ferreira; M.J. Pereira e A.M. Soares, 2009. *A União Europeia como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: ISCSP, pp. 167-243.
- Piçarra, N, 2007. *A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes*. In J. B. Gouveia e R. Pereira, coord., 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 317-336.

- Piçarra, N, 2011. *O Tratado de Lisboa em Perspectiva Constitucional. Uma apresentação à luz de 20 meses de vigência*. In N. Piçarra, coord., 2011. *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais*. Coimbra: Almedina, pp. 15-37.
- Piçarra, N, 2013. *O Tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça*. In N. Piçarra, coord., 2013. *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa. Aspectos centrais*. Coimbra: Almedina, pp. 127-155.
- Quivy, R e Campenhoudt, LV, 1998. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4.^a ed. Lisboa: Gradiva.
- Rodrigues, AM, 2005. A nova Europa e o velho défice democrático – A matéria penal. *Europa – Novas Fronteiras*, junho, (16/17), pp. 187-196.
- Rodrigues, AM, 2008. *O Direito Penal Europeu Emergente*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Shapiro, J e Witney, N, 2009. *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*. London: European Council on Foreign Relations.
- Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2013. *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*. [Em linha] Deventer: SOCTA. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>, [Consult. 20 out. 2014].
- Sistema Segurança Interna, 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2011*. [Em linha] Lisboa: SSI. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/904058/20130327_RASI%202012_vers%C3%A3o%20final.pdf, [Consult. 20 out. 2014].
- Sistema Segurança Interna, 2014. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2013*. [Em linha] Lisboa: SSI. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/1379710/RASI%202013.PDF>, [Consult. 20 out. 2014]
- Teixeira, NS, coord., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Preliminar*. Lisboa: IPRI.
- União Europeia, 2010. *Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*. [Em linha] Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)), [Consult. 24 out. 2014].
- Vitorino, A, 2005. A construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: novas fronteiras da política europeia. *Europa – Novas Fronteiras*, junho, (16/17), pp. 9-16.

Anexo A - Objetivos Estratégicos

Objetivos Estratégicos do plano estratégico da Guarda Nacional Republicana «Estratégia da Guarda 2020» (GNR, 2014)

- OE 1 – Otimizar dispositivo
- OE 2 – Adequar dispositivo territorial e efetivo
- OE 3 – Melhorar a capacidade integrada de comando, coordenação e controlo
- OE 4 – Fomentar e potenciar uma maior interação Guarda-Cidadão
- OE 5 – Reforçar o patrulhamento comunitário e de proximidade
- OE 6 – Intensificar o controlo das principais fontes de perigo
- OE 7 – Assegurar uma visão centralizada da missão de segurança rodoviária
- OE 8 – Potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira e vigilância de costa e mar territorial
- OE 9 – Implementar a utilização da terceira dimensão com meios não-tripulados
- OE 10 – Incrementar a capacidade de atuação no mundo ciber
- OE 11 – Melhorar os níveis de eficiência operacional
- OE 12 – Privilegiar o recurso a novas Tecnologias de Informação e Comunicação
- OE 13 – Promover a simplificação e racionalização de procedimentos
- OE 14 – Garantir o concurso de linhas de financiamento comunitário
- OE 15 – Incrementar o empenhamento da Guarda na execução da política externa
- OE 16 – Aprofundar as relações de cooperação com Forças e Serviços de Segurança dos países vizinhos e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- OE 17 – Certificar e normalizar procedimentos
- OE 18 – Organizar o processo de formação segundo um paradigma de competências
- OE 19 – Aprofundar a formação de Oficiais nos Estabelecimentos de Ensino Superiores Públicos Militares
- OE 20 – Assegurar a interoperabilidade de meios para participação em missões de Defesa Nacional
- OE 21 – Otimizar, intensificar e qualificar a resposta operacional no âmbito da proteção da natureza e do ambiente e investigação criminal.

Apêndice A – Quadro síntese

Correspondência entre assunto, área a ser desenvolvida, Unidade da GNR e Objetivo Estratégico (OE) da «Estratégia da Guarda 2020» (GNR, 2014)

ASSUNTO	ÁREA A SER DESENVOLVIDA	UNIDADE DA GNR	Estratégia da Guarda 2020
OBJETIVOS TRANSVERSAIS E GENÉRICOS			
Maior coordenação entre Agências e Estados-membros	Aumento a nível europeu e nacional da cooperação (intersectorial)	Objetivos políticos (ministeriais), desenvolvidos pela GNR na globalidade	OE 15 e 16
Políticas mais inclusivas e que contemplem os direitos fundamentais	Inclusão desta matéria nas áreas de formação, nomeadamente ao nível do direito e a sua ligação com a ação policial	Objetivos prosseguidos pela GNR de forma genérica e transversal, nomeadamente através do aumento da cooperação horizontal com outras FSS e vertical com Organizações Internacionais e noutros <i>fora</i> . Instituições/Órgãos de formação da GNR (CDF, EG, AM, IESM) e em pareceria com outras instituições nacionais e internacionais	OE 2, 4, 14, 18 e 19
Maior ligação com PESC/JAIEX	Inclusão desta matéria nas áreas de formação, nomeadamente ao nível das relações internacionais e a sua ligação com a ação policial/GNR		OE 14 a 16, 18 e 19
Consolidação da legislação e aumento da cooperação prática	Inclusão desta matéria nas áreas de formação, nomeadamente ao nível do direito e da sua ligação com a ação policial		
ÁREAS QUE CARECEM DE SER POTENCIADAS E DESENVOLVIDAS			
OBJETIVO 1			
Redes internacionais de criminalidade	Contrafação e crime económico, crime contra a propriedade intelectual, contrabando de tabaco	GNR, nomeadamente a DIC/CO, UCC, UAF	OE 8 e 21
OBJETIVO 2			
Terrorismo, radicalização e recrutamento	Explosivos e agentes QBRN-E, protecção de infraestruturas críticas	UI (CIESS, GIPS, GIOE e GIOP) GNR, nomeadamente a DI/CO e USHE (Grupo de Segurança)	OE 1, 6 e 15
OBJETIVO 3			
Segurança dos cidadãos e ciberespaço	Cibercriminalidade	GNR, nomeadamente a DI/CO e a DCSI/CO	OE 10, 12 e 14

Apêndice A – Quadro síntese (Continuação)

ASSUNTO	ÁREA A SER DESENVOLVIDA	UNIDADE DA GNR	Estratégia da Guarda 2020
OBJETIVO 4			
Reforço da segurança/gestão das fronteiras	Reforço das fronteiras; «fronteiras inteligentes»; fenómeno das (i)migrações	GNR, nomeadamente a DPERI e a UCC	OE 8, 10, 14 a 16 e 19.
OBJETIVO 5			
Crises e catástrofes	Mecanismo de proteção civil da UE	UI (GIPS e GIC), Centro Clinico/ CARI e DIC/CO	OE 9, 10, 14 a 16, 20
OBJETIVO TRANSVERSAL			
Proteção de vítimas de crimes (menores, crime sexual, com recurso à internet)	Tráfico de seres humanos e crimes associados	GNR, nomeadamente a DIC/CO-	OE 10 a 12, 14, 17 e 21
DESAFIOS (NOVIDADES POTENCIAIS)			
Crimes contra o ambiente	Resíduos tóxicos	DSEPNA e UCC	OE 21
Fraude energética	Segurança energética	DSEPNA e UAF	OE 21
Cibercriminalidade	Crimes no ciberespaço	DCSI/CO e DIC/CO	OE 8
Abusos sexuais de crianças pela internet	Criminalidade contra criança, com e sem recurso à Internet	DIC/CO	OE 8 e 21
Equipamentos comuns de resposta ao terrorismo	Ameaça terrorista	UI (GIOE, GIPS, CIESS e GIC)	OE 1, 6 e 15
QBRN-E a nível europeu	Ameaça terrorista, biológica, química, radioativa, nuclear, explosivos	UI (GIPS e CIESS)	OE 1, 6 e 15
Proteção de infraestruturas críticas	Proteção de infraestruturas e pontos sensíveis	GNR, nomeadamente UI (GIOE, GIOP e GIC) e USHE (Grupo de Segurança)	OE 1, 6 e 15

Apêndice A – Quadro síntese (Continuação)

ASSUNTO	ÁREA A SER DESENVOLVIDA	UNIDADE DA GNR	Estratégia da Guarda 2020
Gestão de crises	Participação em missões internacionais	GNR, nomeadamente UI, com a participação de componentes de outras Unidade, de acordo com a crise/cenário do conflito	OE 15, 16 e 20
Reforço de fronteiras	Criar guardas de polícia/ fronteiras inteligentes/ EUROSUR/VIS	UCC (necessidade forte de formação nestas áreas)	OE 8, 12, 14 a 19
OBJETIVOS TRANSVERSAIS (FUTUROS)			
Fórum consultivo de segurança interna da UE	Coordenação policial vertical e horizontal	DPERI	OE 15 e 16
Integração dos direitos fundamentais	Formação/ensino	CDF, EG, AM e IESM	OE 15, 26 e 20
Tornar ainda mais operacional a ligação entre segurança interna e externa	Cooperação operacional ligação entre a vertente interna/externa	GNR, nomeadamente DPERI e CO	OE 15, 16 e 20
Mais sinergias e interações com outros atores	Cooperação, troca de informações e experiências	GNR	OE 15, 16 e 20
Aumento da formação	Formação/ensino	CDF, EG, AM, IESM, CEPOL	OE 15 a 20
PROPOSTAS PORTUGUESAS			
Tráfico de droga	Tráfico de droga	DIC/CO e UCC	OE 6, 8, 21
Acidentes de viação	Segurança rodoviária	GNR, nomeadamente DIC/CO, DTSR/DO/CO, DT/CTer e UNT	OE 7 e 9
Crimes ambientais	Proteção do ambiente	GNR, DSEPNA/CO e UCC	OE 8 e 21
Ligação com a PESC	Cooperação internacional, a vários níveis e com diferentes autores	GNR, nomeadamente a DPERI, UI, EG e AM	OE 15, 16 e 20