

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E
SEGURANÇA INTERNA**



**Projeção de Unidades Constituídas da Polícia de
Segurança Pública em Missões da Organização das Nações
Unidas**

Autor: José Ricardo Nazareth de Carvalho Figueira

Orientador: Coronel Nuno Lemos Pires

Trabalho Individual Final

4.º Curso de Direção e Estratégia Policial

Lisboa, 20 de Outubro de 2017



Dedicatória

À minha Mãe e ao meu Pai, pessoas que me ensinaram, de tudo o que sei, o pouco que realmente importa.

Ao meu avô Custódio, ainda hoje uma das grandes referências da minha vida.

Ao Colégio Militar, que deixou uma marca indelével e sempre renovada na minha formação como Homem.

À memória do meu camarada e amigo Paulo Pacheco que, se não tivesse sido tão cedo levado pela morte, estaria hoje a concluir connosco o Curso de Direção e Estratégia Policial.

Aos meus Filhos, razão de todo o meu esforço, a quem quero ser capaz de transmitir a honra que sinto em ser um servidor do Estado.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos os que, direta ou indiretamente me ajudaram a concluir este trabalho.

De entre estes gostaria de salientar,

a Raquel, as minhas irmãs e os meus sobrinhos pelas razões que cada um deles conhece,

o Nuno a quem, ainda antes de ser meu orientador, tantas coisas me ligam.

Resumo

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma Força integral por consequência da sua natureza e complexidade na demanda da segurança, contendo na sua estrutura orgânica e operacional unidades de polícia coesas e com competências e atribuições especiais. Com forte tradição na manutenção da ordem pública, a PSP desenvolveu também as valências de operações especiais, segurança pessoal, inativação de engenhos explosivos e cinotécnica.

Num contexto em que os Estados modernos se debatem com a necessidade de internacionalizar e descentralizar a segurança, em prol da paz mundial, o recurso a unidades de polícia estruturadas, Unidades Constituídas de Polícia (UCP), passou a ser um instrumento de grande eficácia para a monitorização, manutenção e imposição dessa paz necessária.

A Organização das Nações Unidas (ONU), com 16 missões implementadas no terreno, com diferentes características e mandatos, e 56 UCP nas áreas de missão, conta com a contribuição dos Estados Membros (EM) para este esforço. Portugal pode também contar com a capacidade da PSP para a constituição de unidades de polícia, coesas e versáteis, para empenhamento em missões no âmbito da ONU.

Palavras-chave

Nações Unidas, Polícia, Segurança, Unidade, Força, Missão

Abstract

The Portuguese Public Security Police (PSP) is an integral force due to its nature and complexity in the demand for security, containing cohesive police units with special skills and attributions. With a strong tradition in the maintenance of public order, PSP also developed the valences of special operations, close protection, explosive ordnance disposal (EOD) technicians and cino-technical-K9.

In a context in which modern states are faced with the need to internationalize and decentralize security, for the effort of world peace, the use of structured and police units, Formed Police Units (FPU), has become a highly effective instrument for monitoring, maintaining and implementing that necessary peace.

The United Nations (UN), with 16 field missions, with different characteristics and mandates, and 56 FPU in mission areas, has the contribution of the Member States (MS) to this effort. Portugal may also rely on PSP's capacity to constitute cohesive and versatile police units for future engagement in missions within the UN.

Keywords

United Nations, Police, Security, Unit, Force, Mission

Índice

Dedicatória	2
Agradecimentos.....	3
Resumo	4
Palavras-chave.....	4
Abstract	5
Keywords.....	5
Índice.....	6
Índice de Tabelas.....	9
Índice de Figuras	9
Lista de Abreviaturas e Siglas	10
Introdução	12
a. Introdução ao Tema	12
b. Justificação do Estudo	13
c. Objeto do Estudo e sua Delimitação	14
d. Definição dos Objetivos de Investigação	14
e. Contexto em que o Estudo se Desenvolve (Estado da arte).....	15
(1) As Competências da ONU.	16
(2) A Externalização da Segurança.	18
(3) A UNPOL Enquanto Corpo de Polícia nas Missões de Paz.	19
f. As Unidades de Polícia das Nações Unidas	25
(1) Conceito de Unidade Constituída de Polícia.....	25
(2) As Diferentes Tipologias de Unidades de Polícia Constituída.....	26
(3) Organização e Composição.....	26
(4) Comando Controlo e Coordenação.	28
(5) A Cooperação e Coordenação.	29
(a) Cooperação com a Componente Militar das Nações Unidas.....	30

(b) Cooperação com a Componente Civil – United Nations Human Rights...	31
(c) Cooperação com as Forças Policiais Locais, na Vertente Operacional e de Capacity Building.....	31
(6) A Regulação do Uso da Força.	32
(7) Treino e Manutenção dos Níveis de Operacionalidade das Unidades de Polícia.	33
(a) O Processo de Aprontamento.	33
(b) O Treino de Indução.....	38
(c) A Formação Interna e Externa.....	39
g. Do Processo Político à Tomada de Decisão da Projeção de uma Força	39
(1) A Estratégia Nacional.....	39
(2) O Processo de Decisão na Sede das Nações Unidas.	42
h. Memorandum of Understanding e Contingent Owned Equipment.....	43
(1) Tipologia e Dimensão da Força.	44
(2) O Equipamento Operacional e de Apoio Logístico a Empenhar.	44
(3) O Processo de Reembolso do <i>PCC</i>	45
i. A UCP da GNR Projetada Em Timor-Leste: Um Caso de Sucesso.....	46
(1) O Aprontamento das Forças para a <i>UNTAET</i> e para a <i>UNMIT</i>	47
(2) O Empenhamento Operacional da UCP da GNR na <i>UNTAET</i>	47
(3) Dificuldades Verificadas na Projeção das UCP.	48
Método	49
a. Amostra e Procedimentos	49
b. Medidas	50
c. Análise de Dados /Informação	51
Resultados.....	51
Discussão	56
Conclusão	58
Assinatura.....	60

Lista de referências	61
Bibliografia.....	61
Apêndices.....	63

Índice de Tabelas

Tabela 1 - UCP e efetivos projetados no terreno.....	21
Tabela 2 - UCP projetadas por zona de missão (Adaptada de apresentação da <i>PD</i>).	21
Tabela 3 - UCP projetadas por zona de missão (Adaptada de apresentação da <i>PD</i>)	21
Tabela 4 - Número de UCP e de efetivos por <i>PCC</i> e unidades em aprontamento (Adaptada de apresentação da <i>PD</i>).....	22
Tabela 5 - exemplo Comando Operacional e Tático das UCP (Adaptada da <i>FPU Policy 2017</i>)	28
Tabela 6 – Processo simplificado do reembolso	46

Índice de Figuras

Figura 1 – Representação da proporção de efetivos de *IPO*, elementos das UCP, staff profissional e civil. (Adaptada de apresentação da *PD – Police Division*)20

Figura 2 - Missões das Nações Unidas com UCP (Adaptada de apresentação da *PD*)..... 20

Lista de Abreviaturas e Siglas

Abreviatura	Descritivo
AOC	Assessment of Operating Capacities
CIVPOL	Civilian Police
CCM	Chefe da Componente Militar
CCP	Chefe da Componente Polícia
CM	Chefe de Missão
COE	Contingent Owned Equipment
CS	Conselho de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento Desmobilização e Reintegração
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EM	Estados Membros
FPAT	Formed Police Assessment Team
FPU	Formed Police Units
FS	Forças de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
ISCPSI	Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
IPO	Individual Police Officer
JTF	Joint Task Force
MAI	Ministério da Administração Interna
MINUSCA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic
MOU	Memorandum of Understanding
MS	Member State
ONU	Organização das Nações Unidas
OPCON	Operational Control
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
P	Pergunta
PC	Police Commissioner
PCC	Police Contributing Country
PD	Police Division
PSP	Polícia de Segurança Pública
PSU	Protection Support Unit
QD	Questões Derivadas
SGNU	Secretário Geral das Nações Unidas
SWAT	Special Weapons and Tactics
SOP	Standard Operating Procedure
SPT	Special Police Team
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
SUR	Statement of Unit Requirements
TATCOM	Tactical Command
UCP	Unidade Constituída de Polícia
UE	União Europeia
UEP	Unidade Especial de Polícia
UN	United Nations
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor

UNMIT	United Nations Integrated Mission in East Timor
UNPOL	United Nations Police
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor

Introdução

O presente Trabalho Individual Final (TIF), elaborado no âmbito do 4º Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP), no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), pretende estudar o processo de formação e preparação das UCP e, desta forma, constituir um documento de estudo para a consolidação da doutrina da PSP nesta matéria e para a eventual projeção de uma unidade para as zonas de missão da ONU.

a. Introdução ao Tema

Para Kofi Annan “num mundo global, as áreas do desenvolvimento, da segurança e dos direitos humanos devem andar de mãos dadas. Não é possível haver desenvolvimento sem segurança e não é possível haver segurança sem desenvolvimento. Ambos, o desenvolvimento e a segurança, devem coexistir no respeito pelos direitos humanos e pelo cumprimento das leis.” O surgimento de organizações internacionais, como entidades de resolução de problemas comuns, constituiu um dos factos mais relevantes da história das Relações Internacionais do século XX (Almeida & Ferro, 2005). A ONU, através de um vasto sistema de agências especializadas, organismos subsidiários, fundos, programas especiais e organizações não-governamentais, tem-se assumido como um efetivo instrumento da construção de Estados (Ferro, 2005).

A ONU monitoriza vários territórios não autónomos, Estados em formação ou países em conflito aberto, onde a paz e a segurança estão comprometidas, levando a cabo diferentes tipos de intervenções para a sua resolução ou para garantir a assistência humanitária. A diplomacia preventiva é um dos mecanismos de intervenção em disputas, que possam degenerar ou que degenerem em conflito, existindo outras modalidades de ação, para cenários de manutenção, imposição e consolidação da paz, sendo que já implicam uma projeção de estruturas de apoio humanitário e de segurança, para esses territórios em crise. A definição do teor da operação e do nível de intervenção, a desenvolver no terreno, resulta de uma resolução do Conselho de Segurança da Nações Unidas (CSNU), que determina o mandato de competências de cada missão, que pode ser mais ou menos alargado, em função de diversos fatores, sobretudo atinentes ao grau da crise humanitária em curso e o estado securitário do território. O mandato pelo qual uma missão de paz é

constituída é aprovado por uma resolução do Conselho de Segurança (CS) e determina o seu período de vigência, bem como as funções e poderes que lhe são atribuídos. O Capítulo IV da Carta, que prevê a solução pacífica de conflitos, define que a força só pode ser utilizada em legítima defesa. Porém, dada a complexidade de muitas operações e face à necessidade de dar respostas rápidas no terreno, tem-se verificado um alargamento do conceito do uso da força, previsto no Capítulo VII da Carta (Silvestre, 2010).

As missões das Nações Unidas projetadas no terreno, e que envolvem o empenho de pessoal militar, civil e policial, têm como objetivo implementar acordos relativos aos conflitos, à sua resolução e à prestação de auxílio humanitário em segurança. Foram pois as missões humanitárias que legitimaram a existência de forças militares e de polícia civil e militar nas zonas de conflito, com o objetivo de garantir a segurança daquelas operações e com um papel de relevo na manutenção, imposição e consolidação da paz e na reestruturação das instituições locais, nomeadamente Forças e Serviços de Segurança (FSS) e Forças Armadas (FA).

O nosso trabalho incidirá sobre o estudo da componente policial das Nações Unidas e, em concreto, das UCP ou *Formed Police Units (FPUs)*, utilizando aqui a sua designação onusiana.

Neste contexto, iremos definir o conceito de UCP, as suas potencialidades e os motivos pelos quais constituem uma mais-valia operacional, no âmbito das missões das Nações Unidas. Faremos uma abordagem de todo o processo de formação, treino, e projeção das UCP para as zonas de missão, de acordo com os *standards* das Nações Unidas, e acreditamos desta forma, poder dar alguns contributos para a PSP consolidar a sua doutrina neste âmbito.

b. Justificação do Estudo

Neste trabalho de investigação procurar-se-á caracterizar as UCP para projeção no âmbito de missões das Nações Unidas, destacando a mais-valia operacional destas forças, pela sua coesão, flexibilidade e mobilidade, sem nunca perder de vista o objeto do nosso estudo que é perceber se a PSP poderá ser também chamada a formar unidades de polícia com estas características ao serviço da paz mundial. Será importante fazer uma abordagem a todas as fases do processo, desde a tomada de decisão até à projeção da Força, fazendo também referência aos modelos de UCP de alguns países doadores e ao modelo da Guarda Nacional Republicana (GNR) que,

como se verá adiante, foi um caso de sucesso ao promover a imagem institucional da Guarda, representando um importante instrumento da política externa nacional. O estudo para a projeção de unidades constituídas da PSP em missões da ONU parece-nos pertinente e tem como objetivo incentivar uma reflexão interna, na qual seja possível identificar os pontos fortes e pontos fracos da instituição, para constituir unidades de polícia com a capacidade de serem projetadas dentro dos padrões das Nações Unidas.

A caracterização de todo o processo, bem como a definição do perfil da Força, poderá constituir um contributo interessante/válido para um eventual projeto de formação de uma UCP na PSP.

c. Objeto do Estudo e sua Delimitação

O objeto do estudo no presente TIF são as UCP para a projeção em teatros de missão da ONU. Este trabalho procurará analisar, com alguma profundidade, o conceito e os padrões das UCP, a decisão ao nível das Nações Unidas para o envio de uma determinada Força, o seu processo de formação e o aprontamento e projeção na zona de missão. Estudaremos as potencialidades destas unidades, os modelos de sucesso e as boas práticas registadas, sem esquecer o complexo processo de preparação de forças com estas características.

d. Definição dos Objetivos de Investigação

Delineado o objeto do estudo, importa salientar que o objetivo geral da nossa investigação é o de contribuir para a criação e consolidação de um conceito sobre UCP na PSP.

Para a nossa investigação foram definidos os seguintes objetivos específicos: **1)** Conhecer o processo político internacional que está na génese de uma UCP; **2)** definir o conceito de uma UCP em concordância com os *standards* das Nações Unidas; **3)** Identificar as fases de preparação de uma UCP para projeção numa zona de missão em teatros de operações das Nações Unidas; **4)** Comprovar a importância estratégica para Portugal e para a sua imagem no panorama internacional, através da participação de uma UCP da PSP em missões das Nações Unidas; **5)** Analisar o processo logístico de preparação de uma UCP.

A nossa investigação tem como objeto o estudo das UCP em missões da ONU, numa perspetiva da criação de uma Força da PSP, como contributo de Portugal na

prevenção e combate, fora do território nacional, às ameaças de índole securitário, partindo do pressuposto de que o nosso país deve ter argumentos e soluções para, no âmbito das relações de política externa e das suas obrigações como membro das Nações Unidas, contribuir para a paz global.

A investigação procura dar resposta à seguinte questão de partida: **Em que medida poderá o nosso país contribuir para o esforço de paz global, projetando unidades da PSP no âmbito das missões das Nações Unidas?**

Para responder à questão de partida importa abordar outras questões que, sendo questões intermédias ou derivadas, permitam construir um caminho mais claro, rumo a possíveis conclusões sobre o problema central deste trabalho. Neste sentido, as questões derivadas (**QD**) são:

QD 1: Qual o conceito de UCP de acordo com os *standards* das Nações Unidas?

QD 2: Desde o processo da decisão política até à projeção da UCP na zona de missão quais as diferentes etapas que são percorridas?

QD 3: Num cenário de projeção de uma UCP quais os desafios logísticos que se nos apresentam?

QD 4: Que lições podemos retirar da participação da GNR nas missões de paz em Timor, na qual se constituiu como Força de Intervenção Rápida da *UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor)* e da *UNMIT (United Nations Integrated Mission in East Timor)*?

e. Contexto em que o Estudo se Desenvolve (Estado da arte)

No que ao estado da arte diz respeito, em termos de trabalhos académicos ou artigos publicados relativos ao tema a que nos propomos estudar, a informação é relativamente escassa, não existindo um documento resultante de uma investigação que aborde especificamente a matéria das UCP. Foi também este vazio que nos fez acreditar que seria interessante desenvolver esta temática.

Assentámos a nossa pesquisa em documentos normativos das Nações Unidas, tais como a *Policy on FPUs – 2017*, *SOP (Standard Operating Procedure) on FPAT (Formed Police Assessment Team) – 2012*, *SOP on PDV (Pre-Deployment Visit) – 2005* e *COE (Contingent Owned Equipment) Manual* entre outros. Quanto a autores de referência, as nossas leituras centraram-se na obra dirigida por Adriano Moreira – “Portugal e as Operações de Paz” – a qual congrega uma série de artigos de outros autores distintos e com muito interesse para a nossa investigação, na medida em que

fazem um enquadramento histórico da participação de Portugal nas operações de paz. “A Construção de Estados”, da autoria de Mónica Ferro, é um livro incontornável e de leitura obrigatória para quem queira compreender as administrações internacionais das Nações Unidas. Os testemunhos de Pedro Nogueira, Major da GNR, e comandante de um contingente da Guarda na *UNMIT*, plasmados no “*Sanulus – Diário de Missão em Timor-Leste*”, constituíram um contributo importante para o estudo da temática das UCP. Nuno Lemos Pires, Paul Jackson, Carlos Martins Branco e Luís Elias, todos estudiosos em assuntos de segurança internacional e desenvolvimento, e com obra feita nestas matérias, foram também fontes de pesquisa bibliográfica.

(1) As Competências da ONU.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional voltou a acreditar no projeto da segurança coletiva, contudo, a rivalidade entre as duas superpotências¹, principais atores no período da Guerra fria, impediu que alguns dos problemas que constituíam ameaças à paz global, fossem solucionados através dos instrumentos previstos na Carta das Nações Unidas. A necessidade das Nações Unidas intervirem em determinadas zonas de conflito era imperiosa, pelo que teve que se socorrer de mecanismos mais *soft*, nascendo assim a fórmula da manutenção de paz como a resposta possível (Branco, 2010). A manutenção da paz através da ação diplomática e das negociações entre e com as partes beligerantes surge como uma solução para a resolução política dos conflitos, sem a intervenção direta das superpotências.

Com a queda do Muro de Berlim, assistimos a um virar de página na história das Nações Unidas, sobretudo através da *Agenda Para a Paz* difundida pelo Secretário-geral Boutros Boutros-Ghali, a qual prevê que a ONU alargue o seu espectro de ação, o qual até então estava confinado à gestão de conflitos violentos.

O processo de resolução de conflitos passou assim a incluir a diplomacia preventiva; o *Peacemaking*; a manutenção da paz (*Peacekeeping*); e a consolidação da paz no período pós-conflito (*post conflict Peacebuilding*) (Ferro, 2005).

O caminho para enfrentar o estado atual do mundo, reforçar o diálogo e a confiança entre os povos, promover o respeito efetivo dos direitos humanos e

¹ Estados Unidos da América e URSS.

minorias e o estabelecimento de governos e instituições democráticas, implicou a criação de uma nova ferramenta denominada diplomacia preventiva. Esta nova figura da diplomacia para a paz, tem como objetivo impedir que os conflitos degenerem em violência e que se estendam a outras partes do território ou grupos de habitantes, para além de prevenir reacendimentos de conflitos já dirimidos, num contexto em que as intervenções militares, por si só, deixaram de ser suficientes. Será pois, neste momento, em que as polícias passaram a ter um papel determinante, vendo reforçadas as suas competências.

O *Peacemaking* tem como objetivo mediar os conflitos entre as partes desavindas, através de meios não coercivos, sendo que, nalguns casos, podem ser aplicadas medidas de carácter coercivo.

Por seu turno, as operações de manutenção de paz já implicam a presença da ONU no território em conflito, com o consentimento das partes envolvidas, acarretando a projeção na zona de missão de militares, polícias, integrados ou não em unidades constituídas e também de civis.

A fase de consolidação da paz tem como objetivo evitar a reativação das hostilidades e consiste no conjunto de estruturas e ações que visam estabilizar um determinado território num período pós-conflito.

Temos assistido, nas últimas duas décadas, ao desaparecimento dos monopólios do Estado no exercício de competências fora do próprio Estado, passando a ser exercidas de forma controlada por organizações internacionais, mormente a ONU, que progressivamente foi abandonando o seu papel de mera reguladora de conflitos e passou a constituir-se como uma entidade administradora. O novo desafio da administração internacional traduz-se em operações de consolidação e de construção da paz, com exercícios de poderes parciais ou totais de forma temporária (Ferro, 2005).

As administrações internacionais caracterizam-se por uma matriz preventiva, apostando na diplomacia, no estabelecimento de acordos entre as partes adversárias, projetando no terreno pessoal militar, policial e civil para a implementação desses acordos ou para prestar auxílio humanitário. A imposição da paz só surge quando as anteriores medidas se revelam insuficientes na gestão do conflito, havendo lugar aqui a uma ação mais musculada, ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas que prevê o uso da força armada para manter ou restaurar a paz e segurança internacional. Já a consolidação da paz tem lugar num cenário pós conflito e a sua

atividade assenta na reconstrução das estruturas fundamentais à atividade do estado, num espírito de confiança, restaurando a sua autoridade.

Ora, este nível de envolvimento das Nações Unidas, neste novo conceito/modelo de gestão da paz mundial, obriga à projeção nas zonas de missão de militares e polícias, com funções diversas nas estruturas das missões, incluindo unidades coesas, constituídas nos países de origem, contributo dos EM para a paz mundial, apostando assim na externalização da segurança.

(2) A Externalização da Segurança.

De acordo com os dados do Índice da Paz Global (*Global Peace Index*) de 2017, a Europa é a Região mais pacífica do Mundo com oito dos seus países no *top ten* dos países mais seguros. Portugal está em 3º lugar neste *ranking*, sendo que, no 1º lugar se encontra a Islândia e em segundo lugar a Nova Zelândia. No fundo da tabela temos o Afeganistão e a Síria, como os países mais inseguros do mundo.

Os resultados são de facto animadores e são, necessariamente, fruto de políticas ativas na área da segurança interna e da justiça, mas que beneficiam em muito, de fenómenos conjunturais externos. A incerteza do mundo global obriga-nos a repensar e questionar, permanentemente, a arquitetura da nossa segurança face a um cenário em que se prevê um agravamento da segurança internacional e com a capacidade de afetar a nossa forma de vida, qua assenta no respeito pelos valores da liberdade e da cidadania (Elias, 2014).

As organizações internacionais, com poderes cada vez mais interventivos, substituem os estados reguladores na gestão da segurança, num contexto global em que as ameaças e os riscos assumem um cariz não convencional, dinâmico e assimétrico, com objetivos mediáticos tendo em vista afetar a tranquilidade, a paz e o modo de vida dos estados de direito democrático (*idem*).

Desde os atentados de Nova Iorque e Washington de 11 de Setembro de 2001, que se tem acentuado a internacionalização e a descentralização da segurança (*Idem*). Por um lado, a segurança é exercida localmente através de modelos dinâmicos, não compartimentados e em constante mutação e adaptação à realidade de cada Estado, por outro lado, ao nível global, regional e da CPLP, longe das nossas fronteiras e integrada em estruturas transnacionais nas quais os Estados delegam competências de soberania na área da segurança interna para o combate de ameaças externas. Será pois esta a verdadeira vertente da externalização e

descentralização da segurança e que toma corpo ao nível global nas missões das Nações Unidas, ao nível regional nas operações da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) (Pires, 2014), UE e OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*) e ao nível da CPLP pela cooperação técnico-policial.

Num contexto global e de intervenção além-fronteiras, o combate ao terrorismo e à criminalidade organizada obriga a uma estratégia comum, coordenada entre justiça, polícias, serviços de informações e FA (Elias, 2014). O alargamento das fronteiras da soberania às organizações internacionais, dentro do conceito da externalização da segurança, passa pelo recurso às FSS para participação em operações de gestão de crises em territórios pós conflito. Porém, apesar desta mais-valia no quadro da política externa e da nossa influência geopolítica, são alguns os constrangimentos para o incremento de uma estratégia expedicionária da segurança interna (*Idem*).

Por este motivo, consideramos que a disponibilização de UCP e, no caso concreto de unidades da PSP para missões em organizações transnacionais, no caso em estudo, a ONU, pode garantir uma maior e mais eficaz externalização da segurança interna, apesar dos citados constrangimentos e que avaliaremos mais à frente.

(3) A UNPOL Enquanto Corpo de Polícia nas Missões de Paz.

A UNPOL (*United Nations Police*), integrada no DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*), no *Office of Rule of Law and Security Institutions*, é maioritariamente composta por elementos das UCP (Figura 1) e tem ao seu serviço cerca de 13000 elementos policiais de 90 nacionalidades distintas, que reforçam e reestabelecem a segurança pública, no respeito pelos direitos humanos, em apoio e assessoria às forças policiais das regiões em conflito. Destes 13000 elementos policiais, cerca de 8134 (dados de Maio de 2017) integram as UCP, projetadas em 7 das 18 missões das Nações Unidas (Figura 2), sendo os restantes elementos IPO (*Individual Police Officers*), que se encontram distribuídos por 11 da totalidade destas missões.

O CSNU autoriza a projeção de 63 UCP, sendo que, até maio de 2017, apenas se encontravam em zona de missão 56 unidades (Tabela 1). Nas tabelas 2 e 3 podemos observar o número e quantidade de UCP, por PCC (*Police Contributing Country*) projetadas em cada missão.

Na tabela 4 podemos observar o número de UCP por PCC e total de efetivos projetados, assim como as unidades em aprontamento.

Figura 1 – Representação da proporção de efetivos de IPO, elementos das UCP, staff profissional e civil. (Adaptada de apresentação da PD – Police Division)

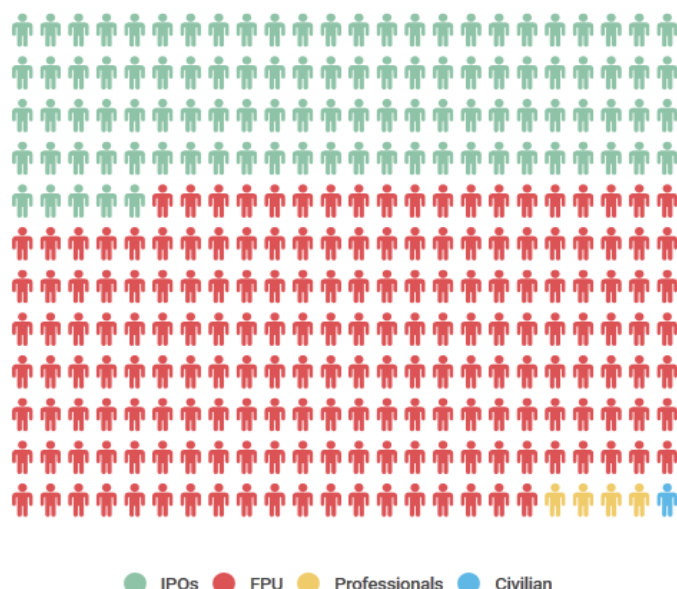


Figura 2 - Missões das Nações Unidas com UCP (Adaptada de apresentação da PD)

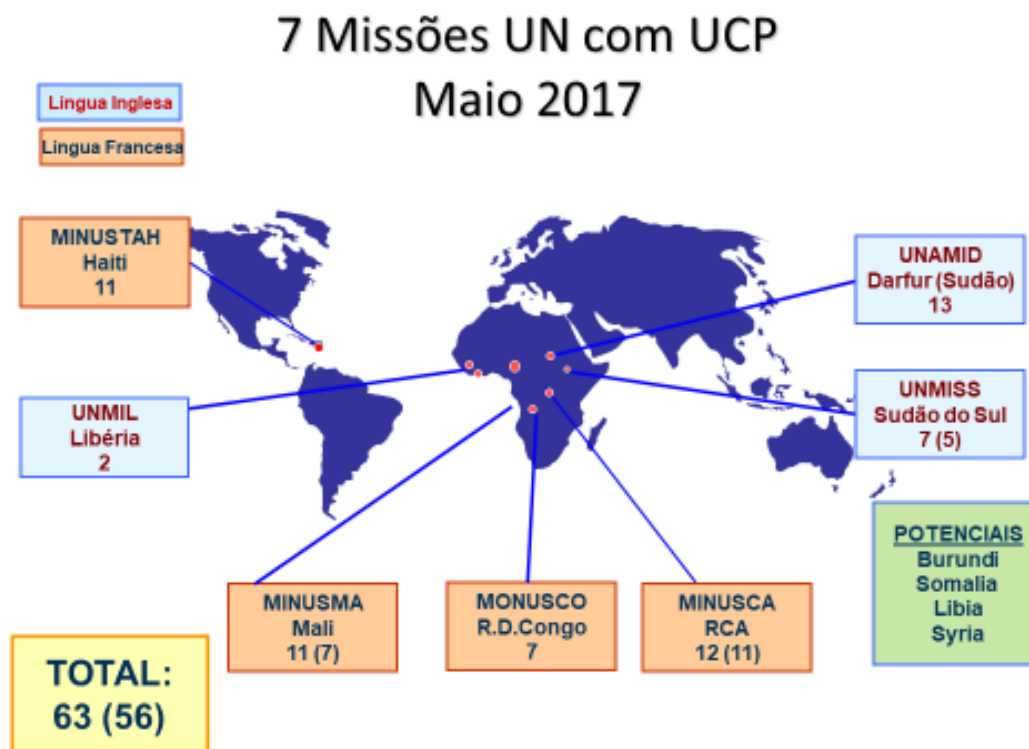


Tabela 1 - UCP e efetivos projetados no terreno.

Categorias	Autorizadas	Projetadas
<i>UCP</i>	63	56
<i>Efetivo das UCP</i>	9270	8134

Tabela 2 - UCP projetadas por zona de missão (Adaptada de apresentação da PD).

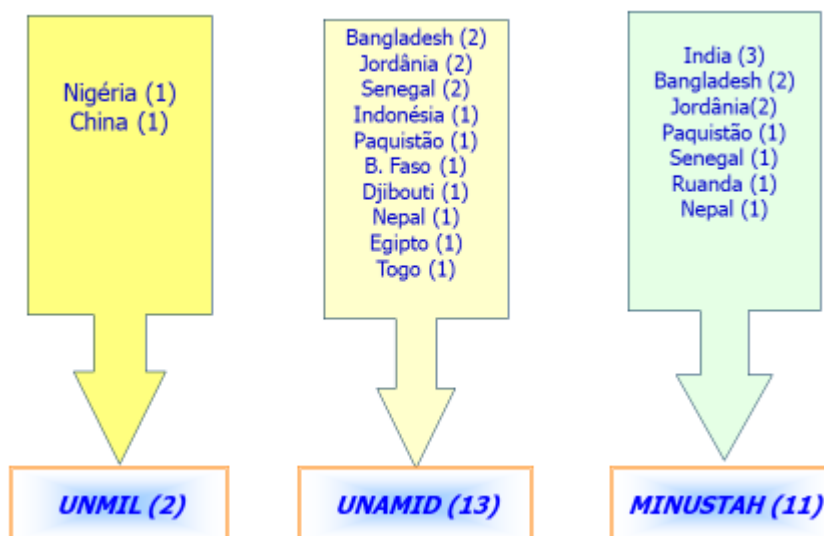


Tabela 3 - UCP projetadas por zona de missão (Adaptada de apresentação da PD)

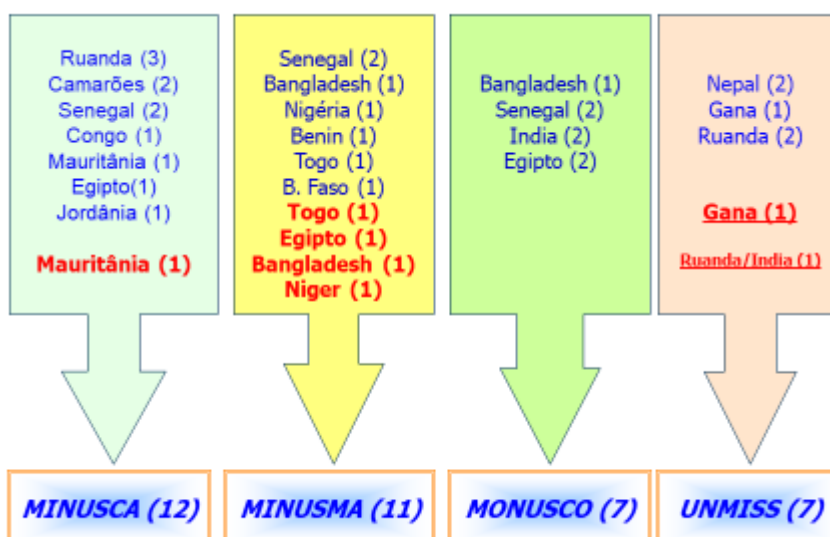


Tabela 4 - Número de UCP e de efetivos por PCC e unidades em aprontamento (Adaptada de apresentação da PD).

PCC	Unidades	Total efetivo
• Senegal	9	1270
• Bangladesh	6	897
• Índia	6	720
• Jordânia	6	890
• Ruanda	5	820
• Nepal	4	600
• Egípto	4	600
• Paquistão	2	280
• Togo	2	280
• Camarões	2	280
• Mauritânia	2	280
• Nigéria	2	260
• Gana	1	270
• Burkina Faso	2	280
• Djibouti	1	140
• Indonésia	1	140
• China	1	140
• Rep. do Congo	1	140
• Benin	1	140
<u>PCCs (19)</u>	<u>(56)</u>	<u>8,134</u>

Unidades a projetar 2017
• Egípto(2017) - MINUSMA
• Bangladesh (2017) – MINUSMA
• Togo (2017) – MINUSMA
• Mauritânia (2017) – MINUSCA
• Gana (2017) - UNMISS

Para um enquadramento histórico, será importante termos presente que foi em 1960 que as Nações Unidas utilizaram pela primeira vez elementos de forças policiais internacionais na sua operação do Congo (*Opération des Nations Unies au Congo, ONUC*).

Em 1964 foi destacado um contingente de polícia para a Operação de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus -UNFICYP*), missão que ainda hoje se encontra em curso. Na década de 90 e com o final da Guerra Fria, o número de operações de paz registou um aumento significativo, existindo de momento 18 missões das Nações Unidas.

Em 1999 foram empenhadas as primeiras UCP na *UNMIK (United Nations Mission in Kosovo)* e na *UNTAET*, sobretudo devido à necessidade de beneficiar de unidades constituídas nos países de origem, coesas e especialmente vocacionadas para a manutenção da ordem pública, à disposição no terreno, pois até então, a polícia das Nações Unidas contava apenas com *IPOs*.

Até ao ano de 2005, a polícia das Nações Unidas era designada por Polícia Civil ou *CIVPOL (Civilian Police)*, passando a partir dessa data a ser conhecida por *UNPOL*, nome que se mantém até aos dias de hoje.

Os mandatos das operações de paz definem os objetivos a atingir em cada missão, os meios a empenhar e a duração prevista (Elias, 2010), ficando também aclarados o conjunto de poderes que são conferidos às Nações Unidas. As renovações dos mandatos no decurso de uma missão são frequentes, podendo o CSNU deliberar e alterar o seu teor para prolongamento da missão ou atribuição e legitimação de novas competências para fazer face à necessidade de implementar novas medidas.

As Operações de paz integram na sua estrutura as componentes Política, Diplomática, Humanitária ², Eleitoral, Logística, de Desenvolvimento, de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR), de Desminagem e Destruição de Engenhos Explosivos, Militar e de Polícia Civil, entre outras (Elias, 2010).

A *UNPOL* tem vindo a assumir um papel de grande relevância nas missões das Nações Unidas pela sua versatilidade e multiplicidade de tarefas que é capaz de desempenhar, seja com UCP ou com os *IPOs*, e, mais recentemente, com as *Special Police Teams (SPT)*³. Importa ainda referir que o seu estatuto de polícia civil permite modalidades de intervenção menos musculadas que as dos contingentes militares, facilitando assim uma maior aproximação às populações.

No que concerne à sua dependência operacional na zona de missão, a *UNPOL* está sob o comando do *Police Commissioner (PC)* que, por seu turno, responde diretamente perante o Representante Especial do Secretário-geral das Nações Unidas.

As competências da *UNPOL* são sempre definidas no mandato da missão e, são mais ou menos alargadas, em função da sua tipologia, ou seja, se se trata de um mandato de carácter executivo ou não executivo. Nas missões de carácter não executivo, o papel da *UNPOL* é mais reduzido, limitando-se, muitas vezes, à observação da atividade das polícias locais com o objetivo de, entre outros, garantir que não são cometidas violações dos direitos humanos. Já nas missões executivas, a *UNPOL* tem um conjunto de competências e atribuições muito mais alargado, que se traduz na monitorização e supervisão das polícias locais e, nalguns casos, na sua

² Sobretudo no que concerne à proteção de civis e de defesa dos direitos fundamentais

³ As SPT são UCP nos países de origem com um efetivo inferior ao das UCP tradicionais e altamente especializadas numa determinada área que pode ir desde a investigação criminal, à violência doméstica até à constituição de equipas SWAT.

substituição, no apoio à proteção de civis e ações humanitárias e de assessoria no processo de DDR. A monitorização da violação de acordos ou dos direitos do homem é também uma atividade na qual a *UNPOL* se tem destacado, sem esquecer a segurança nos processos eleitorais, a proteção das mulheres, crianças e idosos, enfim, dos grupos mais vulneráveis.

A *Capacity Building*, outra área fundamental de ação da *UNPOL*, assenta na formação de competências e no reforço ou desenvolvimento de capacidades, visando o fortalecimento dos corpos de polícia, numa perspetiva de *Institution Building*, muitas vezes protagonistas de comportamentos arbitrários e contra os direitos humanos, desestruturados e sem capacidade de auto regeneração.

O empenhamento de UCP será, porventura, uma das maiores apostas da *UNPOL*, que progressivamente tem vindo a aumentar o número destas forças nas zonas de missão. As primeiras UCP a serem projetadas em missões das Nações Unidas tinham inicialmente uma vocação de manutenção de ordem pública, podendo no seu efetivo incluir outras especialidades, como equipas *SWAT (Special Weapons and Tactics)* e de inativação de engenhos explosivos. Atualmente já existem UCP com missões distintas da manutenção da ordem pública, sendo vocacionadas para outras especialidades, tais como a segurança pessoal e as operações especiais⁴.

Consideramos existir uma elevada margem para a evolução da *UNPOL*, no contexto das missões das Nações Unidas, por força do aumento de competências conferidas pelos mandatos para fazer face a missões cada vez mais complexas, obrigando os EM a contribuir com elementos e unidades de um leque vasto de especialidades e com elevada formação.

Na República Centro-Africana e no contexto da *MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic)*, existem ainda em fase experimental, duas UCP especializadas em segurança pessoal designadas por *Protection Support Units (PSU)*, que se substituem a uma polícia local que está em colapso⁵ e que não dispõe na sua débil estrutura de uma unidade especializada nesta área. Este será apenas um exemplo da margem que existe para

⁴ Atualmente na *MINUSCA* existem 2 UCP de segurança pessoal, uma do Senegal e outra do Ruanda e uma UCP de operações especiais do Egito.

⁵ A atual situação das FS da República Centro-Africana, deficitária de quadros e meios obrigou a uma intervenção das Nações Unidas, qua através da *UNPOL*, promoveu em 2017 a abertura de um concurso de ingresso para um curso de formação de base para mil novos agentes para a *Police Nationale e Gendarmerie*.

o desenvolvimento da *UNPOL* e para fazer face à complexidade das missões e aos desafios da segurança.

f. As Unidades de Polícia das Nações Unidas

(1) Conceito de Unidade Constituída de Polícia.

As UCP ou *FPU*, são utilizadas pela primeira vez em 1999, na *UNMIK (United Nations Mission in Kosovo)* e na *UNTAET*, operações das Nações Unidas no Kosovo e em Timor-Leste, respetivamente, em contextos em que se verificou a necessidade de efetivar intervenções mais musculadas e com níveis de uso da força superiores à dos *IPOs*. De igual modo, estas unidades vieram dar resposta à necessidade de proteger o pessoal ao serviço das Nações Unidas e contribuir para a proteção de civis.

De acordo com a doutrina das Nações Unidas, uma *FPU*, ou seja, uma UCP, é uma Força de polícia constituída/formada no país doador (*PCC* e *EM*) especializada e armada e que se caracteriza pela sua forte coesão e mobilidade, destinada a garantir a segurança e a proteção de civis nas zonas de missão, para apoio às operações policiais que requeiram a resposta de uma unidade como um todo. Dependendo do mandato específico para cada missão, as UCP podem levar a cabo tarefas de polícia, em substituição das forças locais ou em apoio a estas, com a responsabilidade de manutenção da ordem (DPKO, 2017).

As UCP podem ser empenhadas em patrulhas de alta visibilidade, em patrulhas conjuntas com *IPOs* e com forças de manutenção da ordem do país anfitrião, em apoio a operações policiais que requeiram a utilização de forças com características especiais, de manutenção de ordem pública, operações especiais ou outras, em cenários em que seja previsível que as condições de segurança se venham a deteriorar. No âmbito da proteção do pessoal e da propriedade das Nações Unidas, podemos incluir, no leque de missões das UCP, a escolta a colunas, a proteção e evacuação de *staff* civil e militar, segurança pessoal de representantes oficiais das Nações Unidas⁶, e segurança física a instalações. As UCP têm ainda um papel importante a desempenhar na proteção de civis, através de patrulhas de

⁶ Na *MINUSCA* o *SRSG (Special Representative of the Secretary-General)* e o *DSRSG (Deputy Special Representative of the Secretary-General)* têm segurança pessoal garantida pelas UCP e sempre que se verificarem visitas oficiais às zonas de missão estas unidades reforçam os dispositivos de segurança disponibilizados pelo *UNDSS (United Nations Department of Security and Safety)*.

visibilidade e de intervenções firmes, sempre que esteja em causa a ordem pública ou a violação dos direitos humanos. Neste âmbito, as UCP deverão conhecer e identificar as ameaças e vulnerabilidades da população civil, promovendo a vigilância das áreas mais sensíveis (DPKO, 2017).

(2) As Diferentes Tipologias de Unidades de Polícia Constituída.

Como referimos, tradicionalmente as primeiras UCP eram forças de ordem pública pura, ainda que pudessem conter pequenas células de outras valências⁷. A *Policy Revised on FPU 2017*, que define o conceito e a doutrina para as UCP, estabelece que estas unidades podem conter dentro da mesma Força diversas especialidades ou constituir-se como uma Força especializada numa só área de ação. Ou seja, neste âmbito podemos ter uma UCP de manutenção de ordem pública, de operações especiais, de segurança pessoal, de cinotécnica, de investigação criminal, de segurança a instalações ou congregando numa só Força várias destas especialidades. Como referimos, as UCP com missões de segurança pessoal são especificamente designadas como *PSUs*.

Como veremos adiante, os contingentes das UCP com missões de ordem pública ou de segurança pessoal podem ascender a 160 ou mais elementos. Tem-se verificado a necessidade de reforçar algumas missões com pessoal especializado em áreas tão diversas como a investigação criminal, o policiamento de proximidade ou para ministrar formação em áreas específicas das técnicas e do saber policial. Surge assim o conceito das (*SPT*), que são unidades compostas por poucos elementos, por força da missão altamente especializada que têm a seu cargo⁸.

(3) Organização e Composição.

A composição e organização de uma UCP varia em função da sua missão específica, sendo que ao nível estratégico são enunciados os requisitos mínimos num documento produzido pelo DPKO (*Statement of Unit Requirements – SUR*) para uma unidade poder ser projetada ao serviço das Nações Unidas. Esta política garante que as UCP tenham composições dentro dos standards desejáveis (DPKO, 2017).

⁷ Na UNTAET e na UNMIT a UCP da GNR tinha como missão a manutenção da ordem pública, mas tinha no seu contingente uma secção de operações especiais e equipas de inativação de engenhos explosivos.

⁸ No ano de 2016 integrou a MINUSCA uma *SPT* do *Cuerpo Nacional de Policia* com valência de investigação criminal.

A *Policy Revised on FPU 2017* define que uma UCP deve ter na sua estrutura orgânica, três componentes: 1) Comando e Operações; 2) Logística; e 3) Grupos Operacionais, perfazendo um total mínimo de 160 elementos. Se a UCP tiver outras valências especiais, tais como equipas *SWAT*, inativação de explosivos ou binómios cinotécnicos, os mesmos não devem entrar na contabilidade do seu efetivo mínimo (*idem*).

A estrutura de comando engloba o comandante da Força, o segundo comandante, o oficial de operações, os comandantes de pelotão/grupo e de secção.

O apoio logístico e serviços deverá ser supervisionado por um oficial e integrado pelo pessoal de reparação e manutenção de uma parte do equipamento do contingente (*COE*), tais como viaturas, geradores, estações de tratamento de água e armamento. Nesta estrutura deverão ser incluídos os serviços de apoio médico, *catering*, alojamento e lavandaria (*idem*).

A componente operacional, que engloba a estrutura de comando e operações e os elementos táticos, deverá ter um mínimo de 135 elementos, distribuídos por quatro pelotões, representando 85% da totalidade do efetivo, não devendo a estrutura de apoio e serviços ultrapassar 15% da UCP. Os pelotões devem ser constituídos por secções com um mínimo de 10 elementos cada. A secção constitui o efetivo mínimo de elementos a empenhar numa missão, não podendo esta ser dividida⁹, e deve ter a capacidade de operar de forma independente (DPKO, 2017). É exatamente com este propósito, que no momento da certificação da Força ou *Assessment of Operational Capability (AOC)*, no que concerne ao exame de competências linguísticas, é exigido ao comandante do nível secção a capacidade de comunicar na língua oficial da missão. Aliás, toda a estrutura de comando e operações, o oficial de apoio e serviços e o corpo médico, deverão ser submetidos à certificação de competências linguísticas. As dificuldades de comunicação com a população local, pela falta de preparação dos efetivos na língua oficial das missões, muitas vezes agravada pelas diferenças culturais, têm sido algumas das vulnerabilidades das UCP.

Por norma, uma UCP não deverá ser dividida em partes para projeção noutras áreas da zona de missão, devendo manter-se coesa. Porém, havendo a necessidade

⁹ Esta regra, bem patente *FPU Policy 2017* é bastante pertinente para as unidades de ordem pública, mas para as UCP com vocação de segurança pessoal poderá já não ser muito ajustada.

de destacar uma Força para cumprimento de uma determinada missão, o nível mínimo desta será de pelotão e por um período máximo de três meses.

As UCP deverão ter no seu efetivo um total correspondente a um pelotão de elementos femininos. Os agentes policiais femininos desempenham um papel crucial, incluindo na área operacional, sendo indispensáveis nas patrulhas, não só para as revistas a pessoas do mesmo género, mas também para o contacto com mulheres e crianças vítimas de violência e de abusos sexuais em ambientes pós conflito. As mulheres ao serviço da *UNPOL* promovem o género feminino e constituem um exemplo para a igualdade de tratamento e oportunidades nas comunidades locais, nas quais, demasiadas vezes, a discriminação e a violência são práticas comuns (DPKO, 2017).

(4) Comando Controlo e Coordenação.

É ao nível da sede das Nações Unidas que são tomadas as decisões para a projeção de uma UCP numa determinada zona de missão.

Uma vez atribuída a UCP a uma determinada missão, compete ao *PC* definir a que região ficará alocada a Força, ficando esta sob o comando operacional do respetivo comandante regional ou num modelo de comando e controlo mais centralizado, ao nível do Quartel-general da missão. No apêndice 1 podemos observar um exemplo de um organigrama possível, representativo do comando e controlo das UCP.

As UCP não podem receber diretivas operacionais ou táticas das respetivas autoridades nacionais ou de comandos militares em operação na zona de missão, exceto se estiverem em curso operações conjuntas em que o comando e controlo esteja unificado e superiormente autorizado pelo Quartel-general das Nações Unidas. Na tabela abaixo esquematizamos a estrutura de comando e controlo operacional e tático das UCP (DPKO, 2017).

Tabela 5 - Exemplo do Comando Operacional e Tático das UCP (Adaptada da *FPU Policy 2017*)

Níveis de Comando	Descrição
Comando Operacional das Nações Unidas	A autoridade operacional sobre a Força é transferida pelo EM para as Nações Unidas e para o seu SG, mandatado pelo CSNU, atribui

Níveis de Comando	Descrição
	a Força ao <i>SRS</i> para que fique sob o comando do <i>PC</i> .
Comando	As UCP estão sob o comando do <i>PC</i> podendo este delegar no adjunto das operações ou nos comandantes das regiões.
Controlo Operacional (<i>OPCON</i>)	O <i>PC</i> pode delegar o <i>OPCON</i> (<i>Operational Control</i>) no comandante da UCP. No caso de operações que envolvam dispositivos de diferentes UCP, o <i>OPCON</i> será atribuído ao adjunto das operações ou <i>FPU coordinator</i> .
Comando Tático (<i>TACOM</i>)	O comandante da UCP é o detentor do <i>TACOM</i> (<i>Tactical Command</i>) da unidade, sendo que, em operações que envolvam dispositivos de outras UCP, o <i>TACOM</i> ficará a cargo do adjunto das operações ou <i>FPU coordinator</i> .
Controlo Tático	O comandante da UCP é responsável pelo comando tático da unidade, delegando nos oficiais comandantes das subunidades.

As unidades de polícia com valências especiais, integradas ou não na UCP do seu país, estão sempre sob comando e controlo operacional do *PC* ou a quem ele delegue esta competência, ou seja no chefe das operações ou no adjunto das operações (*FPU coordinator*) ou nos comandantes das regiões. O controlo tático ficará a cargo de quem executa uma operação no terreno, sendo que o *TACOM* será sempre do comandante dessa unidade.

A informação com interesse para a atividade operacional das UCP, é produzida pelo *JMAC* (*Joint Mission Analysis Centre*), pelo *JOC* (*Joint Operations Centre*) e pelo *CIU* (*Criminal Intelligence Unit*) e chega ao comando da Força sob a forma de *After Action Reports* ou outras, através do coordenador das UCP. Este trabalho de recolha de informação é fundamental não só para a atividade operacional, mas também para a própria segurança dos elementos das UCP.

(5) A Cooperação e Coordenação.

O *SRS* é o mais alto representante especial do SGNU e a autoridade máxima de todas as atividades na zona de missão, ao qual o *PC* reporta diretamente. A articulação entre as contrapartes civis e militares deve ser uma preocupação constante do *PC* para uma cooperação efetiva e para o cumprimento dos objetivos da missão. O responsável pela coordenação das UCP (*FPU coordinator*) deverá

assessorar o *PC* no que respeita à cooperação e ao empenhamento das unidades com outras componentes da *UNPOL*, até aos setores militar e civil, e também com as forças de manutenção da ordem do país anfitrião, constituindo-se como um ponto focal para estas matérias.

(a) Cooperação com a Componente Militar das Nações Unidas.

O controlo operacional e tático das UCP, por norma, não sai fora da esfera da responsabilidade do *PC*. Estando ainda pouco desenvolvida a figura da *Joint Task Force*¹⁰(*JTF*), no que concerne à ação conjunta com a componente militar, a divisão de responsabilidades deverá ser definida previamente para cada operação. As operações das UCP sob o *TATCON* do seu comandante poderão ser reforçadas pela componente militar, devendo as áreas de atuação ser bem definidas. Neste caso, sempre que alguma das componentes entrar na área de responsabilidade da outra, ficará sob o *TATCON* do comandante militar ou de polícia territorialmente competente. Será pois pertinente, em operações conjuntas, criar um centro de comando e controlo conjunto, onde se concentram representantes dos comandos tático, militar e policial, para a coordenação da operação (ver exemplo de cooperação em Cabul, com forças policiais e militares, no capítulo *Petraeus* de (Pires, 2014)).

Sempre que a alteração de ordem não for de natureza militar, as UCP devem atuar em apoio às forças de manutenção da ordem do país anfitrião, podendo ser sempre solicitado apoio de forças militares ao CCM (Chefe da Componente Militar). Porém, se a alteração de ordem atingir uma escala de violência elevada, com a utilização de armamento e meios militares, e seja claro que estão esgotados todos os meios e a capacidade de intervenção da polícia civil, haverá uma transferência do *TATCON* para o comandante responsável das forças militares.

Num terceiro cenário e em condições específicas, com a aprovação do *SRS*, poderá ser criada uma estrutura de coordenação centralizada, sob o comando de um elemento da *UNPOL* nomeado pelo CCP (Chefe da Componente de Polícia), ou por um militar designado pelo CCM. Esta *JTF* deverá ser criada para o controlo de áreas específicas e para combater fenómenos identificados, não tendo aplicabilidade fora

¹⁰ A *MINUSCA* tem uma *JTF* à guisa de projeto piloto, mas que tem percorrido um caminho sinuoso com sucessivos choques e desentendimentos entre as componentes militar e de polícia civil.

do seu perímetro geográfico¹¹. Estes mecanismos de articulação devem estar bem definidos em *SOPs* e testados em exercícios conjuntos regulares, para que possa ser dada resposta célere a situações de alteração da ordem pública e garantir que a segurança não seja comprometida (DPKO, 2017).

(b) Cooperação com a Componente Civil – United Nations Human Rights.

A promoção e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais é um dos objetivos, das Nações Unidas nas zonas de missão. As operações de paz, em perfeita sintonia com o Direito Internacional, têm na sua componente civil elementos especializados que fiscalizam o cumprimento, por parte do país anfitrião, das suas obrigações em matéria de direitos humanos (Silvestre, 2010).

O *PC* deve trabalhar em estreita ligação com o responsável da componente civil dos direitos humanos, para antecipar e planear modalidades de intervenção conjunta, dentro dos limites do seu mandato, visando intervir em cenários de crise, nos quais uma escalada de violência possa dar origem a violações dos direitos humanos.

As UCP, como uma ferramenta fundamental do *PC*, desempenham um papel de enorme relevância na proteção de civis, na defesa de aldeias e campos de refugiados, escoltando movimentos migratórios entre regiões e reportando através da cadeia de comando informações relativas a violações dos direitos humanos e de crimes contra a humanidade.

(c) Cooperação com as Forças Policiais Locais, na Vertente Operacional e de Capacity Building.

O nível de cooperação, mais ou menos alargada das UCP com as forças policiais locais, é definido pelo mandato da missão, tendo sempre por base o planeamento e execução de operações conjuntas, dentro dos padrões do respeito pelos direitos humanos. A cooperação na área operacional pode assumir três modalidades distintas: 1) operações conjuntas planeadas; 2) patrulhas conjuntas em determinadas parcelas do território; 3) cenários em que as UCP e as forças policiais

¹¹ Podemos aqui citar o exemplo da *JTF Bangui*, que foi criada na *MINUSCA* e que apenas coordena as operações dentro da capital da República Centro-Africana.

locais ocorrem simultaneamente a um mesmo incidente. As três modalidades de intervenção devem estar bem definidas na regulamentação interna da componente de polícia de cada missão, que, por seu turno, deverão ser consonantes com as linhas de orientação expressas no mandato. A articulação entre as forças locais e as UCP deve ser aperfeiçoada através da realização de exercícios conjuntos.

Nos três casos de cooperação mencionados, os comandantes das UCP e das forças de polícia local, assumem o comando da respetiva unidade, exceto nos casos em que a missão das Nações Unidas seja de caráter executivo e que permita a substituição das forças locais pela *UNPOL*.

A *Capacity Building* ou o desenvolvimento de capacidades nas FS do país de anfitrião, não é uma tarefa considerada prioritária das UCP. Para efeitos de formação e treino deverão empenhados outros elementos da *UNPOL*, tais como *IPOs* ou as *SPTs* se forem destinadas a esse fim. No entanto, se o mandato da missão e a situação securitária o permitir, e sem que os elementos das unidades sejam desviados da sua missão principal, as UCP poderão desenvolver ações de formação tendo em vista o reforço das capacidades das polícias locais, sobretudo no que respeita às unidades congéneres.

(6) A Regulação do Uso da Força.

A atuação das UCP é regulada pelas resoluções do CSNU, pelo mandato da missão, pelo direito internacional em matéria penal e de direitos humanos e pelos padrões de intervenção policial *standard* das Nações Unidas.

Entre outros documentos das Nações Unidas relevantes nesta matéria, destaca-se o Regulamento do Uso da Força e de Armas de Fogo para Elementos Policiais (*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*), o Código de Conduta para os Elementos Policiais (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*). Salienta-se ainda que cada missão, dispõe de uma diretiva específica para o uso da força (*Directive on the Use of Force –DUF*), produzida no *DPKO*.

As UCP devem atuar sempre dentro dos princípios da legalidade e da necessidade, fazendo o uso da força de forma gradativa e proporcional face aos adversários e ao grau de ameaça, sendo compulsória uma justificação para cada intervenção, reportando ao escalão superior por escrito, sob a forma de relatório, os detalhes de cada incidente.

A formação em matérias tão sensíveis como os Direitos Humanos, a consolidação das normas de atuação e intervenção das UCP e o treino específico para a utilização de armas letais e menos letais deverão ser uma aposta do EM ainda no período de aprontamento bem como uma preocupação dos PC já na zona de missão.

(7) Treino e Manutenção dos Níveis de Operacionalidade das Unidades de Polícia.

(a) O Processo de Aprontamento.

A missão começa muito antes da chegada ao teatro de operações (Nogueira, 2012). Após a decisão política de participar com uma UCP numa determinada missão, deverá iniciar-se ao nível do “Estado-maior”¹² da PSP todo um processo conducente à geração da Força, tendo presente que esta poderá ter que ser renovada em ciclos, presumivelmente de seis meses a um ano. Será importante também ter presente que, para cada unidade destacada deverá estar outra em fase de aprontamento e uma terceira em fase de seleção. Para a fase de aprontamento há que ter um conhecimento detalhado do mandato da missão, do mandato da Força destacada no que respeita ao nível de utilização ou não da força, e do risco previsível a que esta vai ser sujeita. Eventualmente será esta fase a mais importante para o sucesso da missão, na medida em que se desenvolvem, para além das proficiências profissionais, laços de camaradagem e o espírito de corpo tão importantes em cenários e ambientes adversos. O treino básico e operacional deve ser especialmente orientado para a missão com a preparação de todas as componentes da Força sem nunca esquecer a logística, peça fundamental para a sustentação da UCP no teatro de operações. A sustentação, sendo o garante da sobrevivência da Força, deve adaptar-se às condições da missão, tendo em conta os canais de apoio logístico, nacionais e locais (Nogueira, 2012).

A formação de Unidades para projeção nos teatros de operações das Nações Unidas obrigam a um treino e formação específica. A PSP para estar capacitada a formar unidades para este fim, deveria criar um centro de treino e de aprontamento, no qual concentraria o *know how* e a doutrina relacionadas com esta tipologia de

¹² A PSP não tem na sua estrutura orgânica um corpo de Estado-maior o que a nosso entender constitui uma enorme lacuna para a organização, sobretudo no que concerne ao apoio ao processo decisório.

forças. Este centro desenvolveria todo um trabalho de preparação dos elementos da UCP em cenários recriados, idênticos aos dos teatros de operações, mas poderia também constituir um centro de formação para outras FSS e de organismos externos ao MAI, para *stakeholders* relevantes, no âmbito das missões internacionais, tais como diplomatas, jornalistas, equipas de emergência médica e humanitária, entre outras. Como garantia da qualidade das unidades policiais, o aprontamento deveria incluir uma fase rigorosa de seleção, de treino específico e de formação conjunta, independentemente de outras avaliações externas a que a unidade pudesse vir a ser sujeita.

O processo de aprontamento ou *pre-deployment training*, que engloba também a seleção, consiste no período durante o qual a UCP se prepara, de acordo com os *standards* das Nações Unidas para a missão. De acordo com as normas do *DPKO*, este período deverá decorrer pelo menos 4 meses antes da data da projeção da Força e ter um mínimo de 8 semanas, durante as quais, a unidade já organizada nas suas componentes, comando, operacional e logística, recebe formação: de técnica e tática de polícia em missões de paz; das técnicas e táticas das valências específicas daquela UCP; no uso de armas letais e menos letais, nos *standards* de conduta nas Nações Unidas, sobretudo nas áreas da prevenção da exploração e abusos sexuais (*Sexual Exploitation and Abuse - SEA*); e na área dos direitos humanos.

O processo de aprontamento é da responsabilidade do *PCC*, contudo, as Nações Unidas fornecem toda a documentação com os módulos de formação e respetivos conteúdos programáticos para o período de treino. Estes módulos, designados também como *Specialized Training Materials for Formed Police Units*, são, estranhamente, de fácil acesso, podendo ser obtidos em *site* da internet¹³. A escolha dos formadores deve privilegiar elementos policiais com experiência em missões anteriores. Alguns *PCC* recorrem a agências privadas ou a formadores das Nações Unidas para ministrar o treino de aprontamento. No nosso entender, o recurso a formadores das Nações Unidas, confere ao processo uma maior credibilidade e uma garantia de qualidade.

Entre o período que medeia os dois meses e um mês antes da data prevista para a projeção da UCP na zona de missão, e sempre depois do período de

¹³ Os módulos *Specialized Training Materials for Formed Police Units* podem estar disponíveis em <http://research.un.org/stm/fpupackage>.

aprontamento, deverá ter lugar a avaliação e certificação da Força, também designado de *AOC*. A certificação da unidade tem lugar no seu país de origem e é prosseguida por uma equipa, designada por *FPAT*, que deverá ser composta pelo menos por dois instrutores¹⁴, oriundos da *Police Division (PD)* e da zona de missão para a qual a *UCP* será projetada. Sempre que equipa seja integrada por um elemento da *PD*, deverá ser este o chefe da delegação. A *FPAT* tem por missão avaliar se a Força cumpre todos os requisitos operacionais para ser empenhada ao serviço das Nações Unidas (DPKO, 2017).

Antes de uma *UCP* de um determinado país ser projetada pela primeira vez para uma zona de missão, o *DPKO* organiza uma *PDV* que ocorre no mesmo período que o *AOC*.

O processo de planeamento e de preparação de um *AOC*, da responsabilidade do *PCC*, é complexo e exige um enorme rigor em todas as suas fases. Com alguma antecedência deverão ser enviados para a *PD*, por via eletrónica, as credenciais dos médicos e enfermeiros que vão integrar a missão, o organigrama da *UCP*, a sua composição, indicando com clareza as componentes de comando e operações, logística e operacional, assim como uma listagem detalhada com os dados biográficos de todo o contingente. Nesta fase deverá ainda ser preparado e enviado um documento a certificar os elementos que estão autorizados a utilizar outro tipo de armamento que não o individual¹⁵ e os elementos que estão autorizados a conduzir viaturas especiais, para além das regulares¹⁶ (DPKO, 2017).

O *PCC* tem ainda a obrigatoriedade de atestar que os elementos que integram a *UCP* não têm processos disciplinares ou criminais pendentes e que não cometeram crimes contra os direitos humanos. Pela parte das Nações Unidas serão automaticamente excluídos os elementos que, em anteriores missões, tenham cometido crimes ou infrações disciplinares, os que, por falta de conduta, tenham sido repatriados e os que tenham tido um mau desempenho profissional.

¹⁴ Os instrutores que integram a *FPAT* deverão estar certificados como *AOC Instructors* pela *PD*. O facto de serem em número de dois é uma garantia para que o processo de seleção seja mais transparente.

¹⁵ O armamento individual de dotação das *UCP* é a pistola e a espingarda automática, sendo considerado armamento especial as armas coletivas, todo o tipo de granadas e de lançadores de granadas e as armas pesadas instaladas nos veículos blindados de transporte de pessoal, *APCs (Armoured Personnel Carrier)*.

¹⁶ São consideradas viaturas especiais os *APC* e as viaturas pesadas de transporte de pessoal e de apoio logístico. As viaturas regulares são considerados todos os 4x4 ou *pick-up* ligeiros, de transporte de pessoal ou de apoio logístico.

O *PCC* nomeia um oficial de ligação que fará a ponte com a *FPAT* para o acerto de todos os detalhes de preparação do *AOC*, que só terá lugar quando o processo administrativo e de avaliação documental estiver finalizado. O *AOC* decorre preferencialmente no aquartelamento ou campo de treino onde a *UCP* fez o seu aprontamento. O *PCC* deve dar resposta a todas as necessidades logísticas e de apoio administrativo para o processo de avaliação e de certificação, nomeadamente no que concerne à disponibilização de uma sala equipada para os formadores, salas com computadores e dispositivos áudio para a avaliação de competências linguísticas e entrevista profissional, carreiras de tiro para a certificação com armas curtas e longas e um circuito, em modelo definido pelas Nações Unidas, para a prova de condução (DPKO, 2017).

O processo de *AOC* desenvolve-se em 6 fases distintas: 1) Análise documental; 2) Avaliação de competências linguísticas; 3) Entrevista profissional; 4) Exame de condução; 5) Certificação de Tiro e de manuseamento de armas; 6) Exercício Tático.

A análise documental consiste na verificação de toda a informação e dados que haviam sido previamente enviados para a *PD*, tais como listagens de pessoal com identificação presencial, organigrama da unidade, bem como os certificados emitidos pelo *PCC* que atestam a idoneidade dos elementos da *UCP*.

A avaliação de competências linguísticas tem como objetivo aferir a capacidade de comunicação na língua oficial da missão. A estrutura de comando, à exceção dos comandantes de secção, oficiais de ligação e oficiais de logística, são submetidos a um exame escrito.

A entrevista profissional, conduzida pelos instrutores da *FPAT*, tem como objetivo avaliar as capacidades de expressão oral e os conhecimentos profissionais dos entrevistados sobre assuntos genéricos relacionados com as operações de paz, com o mandato da missão, com os valores das Nações Unidas, conduta e disciplina, direitos humanos e políticas relativas a assuntos sensíveis, como a igualdade de género, a proteção de crianças e o abuso e exploração sexual, entre outros. Esta fase da avaliação destina-se a todos os elementos que realizaram o exame escrito de competências linguísticas e ainda aos oficiais médicos e aos comandantes de secção.

O exame de condução tem como objetivo aferir a destreza de manuseamento e condução em estrada de veículos ligeiros, todo o terreno 4X4 ou *Pick-Up*, a todos os elementos que terão a função de condutor na zona de missão e que tenham licença

válida de condução há mais de dois anos no seu país de origem. Serão ainda verificadas as licenças de condução de veículos especiais, emitidas pelos respetivos países. O exame de condução de veículos ligeiros será novamente repetido na zona de missão, para uma adaptação ao trânsito e às condições locais, onde será emitida uma licença das Nações Unidas em suporte físico.

Os elementos da UCP que vierem a ser autorizados a fazer uso e porte de armas de fogo, curta, longa ou ambas, deverão ser submetidos a um processo de certificação que consiste numa prova de manuseamento de montagem e desmontagem das armas em segurança e cronometrada, e por outra prova de tiro de precisão, com pontuação mínima e igualmente condicionada pelo fator tempo. Os *PCC* deverão certificar os seus elementos para a utilização de armas especiais, tais como metralhadoras pesadas, carabinas de sniper, armas de gás lacrimogéneo, armas atordoantes e outras.

O exercício tático final visa avaliar a UCP como um todo, bem como a sua capacidade operacional, terá como base de avaliação os módulos do treino especializado para as UCP¹⁷ disponibilizados pelas Nações Unidas. No início do processo *AOC*, a *FPAT* entrega ao comandante da UCP duas ordens de operações que recriam cenários reais, devendo a unidade mostrar a sua capacidade para a proteção do pessoal das Nações Unidas e de civis, e dar apoio a operações policiais que requeiram a intervenção de unidades formadas e coesas e com uma capacidade de intervenção superior à dos *IPOs*. A unidade será avaliada na capacidade de intervenção como um todo, mas também ao nível de seção e será avaliada em particular a sua capacidade técnica, a sua coesão na intervenção, o funcionamento da estrutura de comando e controlo, o sistema de comunicações e a familiaridade com o equipamento. A *FPAT* avaliará também se os procedimentos se enquadram nos *standards* das Nações Unidas, no que concerne ao uso da força, às técnicas de detenção, buscas e revistas. Se a UCP tiver incluídas outras valências, estas serão também avaliadas em exercícios específicos.

O processo de avaliação é eliminatório em cada uma das suas etapas, pelo que as UCP, quando iniciam um processo de *AOC*, devem incluir mais 10% de elementos no seu efetivo para além dos 160 nomeados, que constituirão assim uma

¹⁷ Os módulos *Specialized Training Materials for Formed Police Units* estão disponíveis em <http://research.un.org/stm/fpupackage>

reserva. No caso de serem dados como inaptos um elevado número de elementos da unidade e que exceda a reserva, ou se a Força for considerada inapta como um todo, a projeção desta UCP para a zona de missão pode ser adiada ou poderá mesmo não vir a ter lugar.

No final do AOC, a *FPAT* faz um briefing de enquadramento à estrutura de comando sobre as questões mais relevantes da missão, nomeadamente questões relacionadas com a atividade operacional, tendo em vista os preparativos de última hora. O chefe da *FPAT* deverá ainda fazer um *debriefing* com as autoridades locais¹⁸, dando-lhes nota da forma como decorreu o AOC e fazendo recomendações relativas a aspetos que podem ser melhorados.

Ainda antes da projeção da força o *PCC* será responsável pela preparação sanitária dos elementos da UCP (DPKO, 2017).

(b) O Treino de Indução.

O treino de indução ou *Induction Training*, tem lugar na zona de missão e tem a duração de pelo menos uma semana, devendo terminar antes do final do primeiro mês após a projeção da Força no terreno. Este período de formação tem como objetivo promover a adaptação do grupo às condições específicas da missão, incluindo no seu programa exercícios conjuntos com outras UCP, formação na regulação do uso da força, na proteção de civis, em direitos humanos, na estratégia de combate à exploração e aos abusos sexuais. As estruturas de comando e controlo são aqui testadas através simulacros, assim como a interoperabilidade com as forças militares deve ser aferida em exercícios coordenados por uma *JTF*.

Devem ser promovidos reconhecimentos conjuntos ao teatro de operações, identificando pontos sensíveis, artérias principais e alternativas, bem como a localização de campos de forças amigas, campos de refugiados, etc. Nesta fase de reconhecimento é importante identificar locais interditados pelo *United Nations Department of Safety and Security (UNDSS)* por serem zonas de risco elevado ou por estarem associados à prática de prostituição ou outras atividades ilícitas e que a sua frequência possa fazer perigar a imagem das Nações Unidas.

¹⁸ O autor integrou uma *FPAT* no Ruanda, no âmbito de uma missão das Nações Unidas tendo feito o *debriefing* ao Comandante da Polícia Nacional.

(c) A Formação Interna e Externa.

Todas as UCP devem incluir no seu contingente elementos com capacidade de ministrar ações de formação, tendo como objetivo a manutenção da capacidade operacional da Força. A formação interna fica a cargo da própria Força e deverá ter uma componente teórica e prática, incidindo no vasto leque de matérias que já haviam sido ministradas na fase de aprontamento.

Cabe à coordenação das UCP calendarizar a formação externa que será ministrada por formadores da coordenação das UCP e por outros formadores que venham a ser nomeados para o efeito.

Todos os meses as UCP devem ser submetidas a inspeções ao material especial e testada a sua capacidade operacional nas respetivas valências, devendo a coordenação das UCP reportar toda e qualquer situação anómala registada ou que não se enquadre nos padrões definidos pelas Nações Unidas.

g. Do Processo Político à Tomada de Decisão da Projeção de uma Força

(1) A Estratégia Nacional.

A estratégia europeia em matéria de segurança (Europeia, 2009) considera que, numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. A primeira linha de defesa encontra-se, muitas vezes, no exterior. As ameaças à segurança não estão limitadas pelas fronteiras, sendo fundamental uma harmonização das estratégias de segurança da UE (União Europeia) com as de outras organizações, como as Nações Unidas e a OTAN.

Num mundo globalizado, a estratégia nacional para as áreas da segurança e defesa, plasmada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹⁹ representa um elemento crucial para a afirmação de Portugal no mundo, na defesa dos seus interesses e dos valores fundamentais. A defesa da independência, dos valores da democracia, dos direitos humanos e a defesa da estabilidade da segurança internacional, fazem com que Portugal esteja integrado numa rede de alianças de defesa de interesses comuns e que deva contribuir para a promoção da paz e da

¹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 que define o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

segurança internacional, tais como a UE, a OTAN, CPLP (Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa) e a ONU (Ministros, 2013).

A diplomacia portuguesa é fundamental para a implementação da estratégia numa vertente externa nas áreas da economia e comercial, mas também para a consolidação do estatuto de Portugal de coprodutor de segurança internacional. As FA, as FSS e, de certa forma, os serviços de justiça são os instrumentos utilizados pela nossa diplomacia para a área da segurança.

Na definição da estratégia nacional deve ficar estabelecido com clareza qual o nível de participação de Portugal nas missões internacionais, quais as missões prioritárias, bem como o nível de investimento e de empenhamento de forças e meios nesta área.

O contexto internacional de crescente instabilidade e imprevisibilidade obriga a um estudo de adequação permanente das respostas, face às diferentes ameaças assimétricas e em permanente mutação. A gestão dos equilíbrios internacionais e da segurança dos estados está cada vez mais comprometida pelas ameaças e riscos na segurança global. O terrorismo transnacional e extremismo violento, a pirataria nas rotas de comércio internacional, a criminalidade transnacional que se desenvolve nos estados frágeis, a proliferação de armas de destruição massiva²⁰ e que poderão estar nas mãos de grupos organizados, a multiplicação dos estados frágeis e de conflitos regionais associadas a genocídios e outras violações dos direitos humanos, o ciberterrorismo e a cibercriminalidade e as catástrofes naturais com origem nas mudanças climáticas são as principais fontes de ameaça global. A escassez de água e outros recursos naturais, nos setores das matérias-primas e energia e a crescente desertificação associadas à diminuição de produção de alimentos em determinadas regiões do Globo dão origem a processos de migração em massa, de competição por territórios dando que despoletam crises humanitárias de larga escala, obrigando à intervenção da comunidade internacional (Pires, 2016).

A presença de Portugal na estratégia de defesa multilateral da ONU, mas também da UE e da OTAN é a expressão máxima da participação nacional na política internacional de segurança e na contribuição para a paz global.

Portugal assume um papel importante no quadro da segurança corporativa, com compromissos internacionais na proteção de pessoas e na reconstrução de

²⁰ Nucleares, biológicas, químicas e radiológicas.

estados, prevenindo e gerindo crises com a projeção de civis, forças militares e forças policiais. A imagem de Portugal como coprodutor de segurança internacional, reforça o seu posicionamento no plano político externo e projeta os valores fundamentais da democracia, defendidos pela ordem internacional, tais como o princípio da igualdade entre os Estados, o princípio da proteção dos direitos humanos, o princípio pelo respeito do direito internacional, o princípio da resolução pacífica dos conflitos internacionais, e o princípio da contribuição para a segurança, a estabilidade e a paz internacionais (Ministros, 2013).

Portugal deve participar ativamente, aos mais diversos níveis, nas operações das Nações Unidas e a internacionalização de FSS através da sua participação nos compromissos de manutenção da paz, das Nações Unidas e de outras organizações, pois essa participação constitui um enorme prestígio para o nosso país, consolidando e afirmando a nossa credibilidade externa. Será importante que tenhamos presente que, a segurança nacional passa também pela participação das nossas forças, militares ou policiais, em operações prosseguidas fora das fronteiras do nosso país.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) no seu Art.º 7.º n.º 1, estabelece que “Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da Humanidade.” Será pois ao nível desta cooperação que podemos enquadrar as operações externas das nossas FSS e FA.

O programa do XXI Governo Constitucional, na área da segurança interna, prevê a criação de quadros de cooperação internacional e na participação em projetos bilaterais e multilaterais para fazer face aos interesses da segurança nacional e à “continuação do desenvolvimento de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e outras formas de crime a nível internacional.”

A dimensão externa da segurança interna encontra-se também prevista no Art.º 4.º, n.º 2 da Lei de Segurança Interna, estipulando que “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte...”, num contexto

regional, como é o caso da UE e num contexto global, no caso dos nossos compromissos com a ONU. A dimensão externa da nossa segurança interna, numa perspetiva global, tem tido expressão máxima nas operações de paz das Nações Unidas.

A lei orgânica da PSP no seu Art.º 3.º, n.º 2, al. o) (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto), especifica as competências desta FS em matéria de relações internacionais: “Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da UE e na representação do País em organismos e instituições internacionais;...”

O conceito estratégico de defesa nacional patente em legislação diversa, no qual se valoriza a externalização da segurança e a participação da componente militar e das FS em missões das Nações Unidas, permite-nos equacionar a PSP como um instrumento capaz de projetar forças de elevada prontidão com base no conceito das UCP dentro dos padrões definidos e de acordo com doutrina própria.

(2) O Processo de Decisão na Sede das Nações Unidas.

O processo político de negociação, desde o seu início até à tomada de decisão, estabelece-se a um nível estratégico, entre as Nações Unidas e os EM, representado por diplomatas da sua Missão Permanente, e que determina a formação e projeção de uma unidade de polícia para uma determinada área de missão, sendo complexo e decorrendo num período de tempo indefinido, mas obrigatoriamente deverá obedecer a pressupostos de tempo e de oportunidade.

O teor do mandato²¹ será, porventura, um primeiro ponto de referência para os decisores de um país que esteja na fase de avaliação, relativamente ao envio de uma UCP, para uma operação de paz das Nações Unidas, permitindo ainda avaliar as valências e as qualificações das unidades de polícia, face à tipologia da missão e tarefas nela previstas, bem como os potenciais riscos em que a Força pode incorrer. Necessariamente, nas missões onde o conceito do uso da força é mais alargado, para fazer face às ameaças decorrentes da operação, o risco do confronto armado

²¹ O mandato define, em termos gerais, se os membros de uma operação de paz podem usar a força, sendo que por regra o princípio é o da legítima defesa. Porém dada a complexidade de algumas missões e ao abrigo do capítulo IV da carta a força tem vindo a ser utilizada de uma forma mais alargada.

umenta, podendo daqui resultar baixas. Esta avaliação é sempre tida em linha de conta considerando os custos políticos que podem advir da perda de vidas humanas. Um fator a ter em consideração, e não menos importante que a avaliação do teor da operação, será a capacidade de disponibilizar recursos humanos para a formação dos contingentes e capacidade de organização da complexa componente logística. Ainda neste processo de tomada de decisão para a projeção de uma Força, há que contar com eventuais interesses específicos que um EM possa ter numa determinada região do globo, por razões históricas ou outras, como terá sido o caso do envio das UCP da GNR para Timor – Leste.

Uma vez disponibilizada a UCP pelo EM, cabe ao CSNU a decisão do envio da unidade para uma zona de missão definida, determinando uma data provável para a sua projeção. Ainda a um nível estratégico, será necessário definir o conceito da missão (*CONOPS - Concept of Operation*) e os requisitos operacionais e logísticos que uma UCP deve cumprir para poder ser projetada (*SUR – Statement of Unit Requirements*).

Numa segunda fase, o Estado Membro deverá promover um reconhecimento à zona de missão, tendo como objetivo promover um levantamento das necessidades logísticas e de suporte à atividade operacional, assim como a determinação do local onde a força ficará acantonada. Será a partir deste momento, que o Estado Membro, munido de informação detalhada, inicia um processo de negociação do *Memorandum of Understanding (MOU)* e do *Contingent Owned Equipment (COE)* com o DPKO. O *MOU* e o *COE* são documentos de compromisso e de grande relevância, para efeitos de reembolso do EM por parte das Nações Unidas, uma vez que nele ficam definidos os efetivos que irão integrar a Força, o que engloba os elementos operacionais e os logísticos e todos os equipamentos e serviços que ficarão afetos àquela unidade.

h. Memorandum of Understanding e Contingent Owned Equipment

O memorando de entendimento ou o *MOU* é um acordo estabelecido entre o EM e as Nações Unidas, no qual é definido o tipo de Força e os equipamentos que o *PCC* disponibiliza para uma determinada operação de paz. O *MOU* procura assegurar que uma determinada UCP seja dotada de pessoal e equipamentos necessários para dar cumprimento ao mandato e que os EM façam as suas contribuições dentro dos *standards* das Nações Unidas. Este documento estabelece também o estatuto da Força e as suas responsabilidades no seio da missão. Os *PCC* fazem, através deste

acordo, a transferência do controlo das suas unidades para as Nações Unidas, ficando apenas sob o seu controlo, a responsabilidade disciplinar e penal. As Nações Unidas exercem também poderes disciplinares sob os elementos da *UNPOL*, na medida em que têm a capacidade de organizar inquéritos, aplicar dias de multa e suspensão de vencimentos. Os elementos da UCP ficam sob o comando do SGNU, representado no local pelo *SRSG* com poderes delegados no *PC*.

Em termos operacionais os níveis de comando e controlo estão definidos pela *Policy on FPU's 2017*, e a tipologia das operações decorre das missões atribuídas pelo *PC*, sempre sustentado nas regras de empenhamento da UCP, que devem também estar patentes na *MOU*, que determinam e regulam o uso da força, o conceito de legítima defesa e o conceito das missões tipo para uma determinada UCP.

(1) Tipologia e Dimensão da Força.

Como vimos as primeiras UCP, surgiram no contexto das missões do Kosovo e de Timor-Leste, onde a *UNPOL* tinha poderes executivos de polícia, com as valências de manutenção de ordem pública, ainda que pudessem ter pequenas células de elementos com outras especialidades. Atualmente o conceito de UCP tem sofrido evoluções, existindo já unidades inteiras com valências distintas da manutenção da ordem pública, nomeadamente as de segurança pessoal e operações especiais e que, de acordo com a *Policy on FPU's 2017*, deverá ter um efetivo mínimo de 160 elementos.

(2) O Equipamento Operacional e de Apoio Logístico a Empenhar.

A escolha do equipamento e meios especiais necessários para dotar uma Força para uma determinada missão, nomeadamente o armamento, o material de ordem pública e a quantidade e tipo de munições de dotação, deve ter em consideração a atividade operacional, mas deve garantir a continuidade do treino e formação ao longo do tempo. Este levantamento deve ser feito na fase de planeamento e incluído nos requisitos operacionais e logísticos da unidade (*SUR*). Antes da projeção da Força, deverá ser assinado o *MOU* entre as Nações Unidas e o *PCC*, o qual não só estabelece a dimensão da Força a empenhar, mas também os equipamentos, meios especiais destinados à atividade operacional e aspetos de natureza logística, essenciais para o cumprimento da missão. As dotações devem permitir a projeção das unidades durante períodos de tempo mais extensos, para

regiões dentro da zona de missão desprovidas de infraestruturas e onde exista uma fraca capacidade de apoio logístico, devendo manter elevados índices de mobilidade e de capacidade de resposta operacional.

(3) O Processo de Reembolso do PCC.

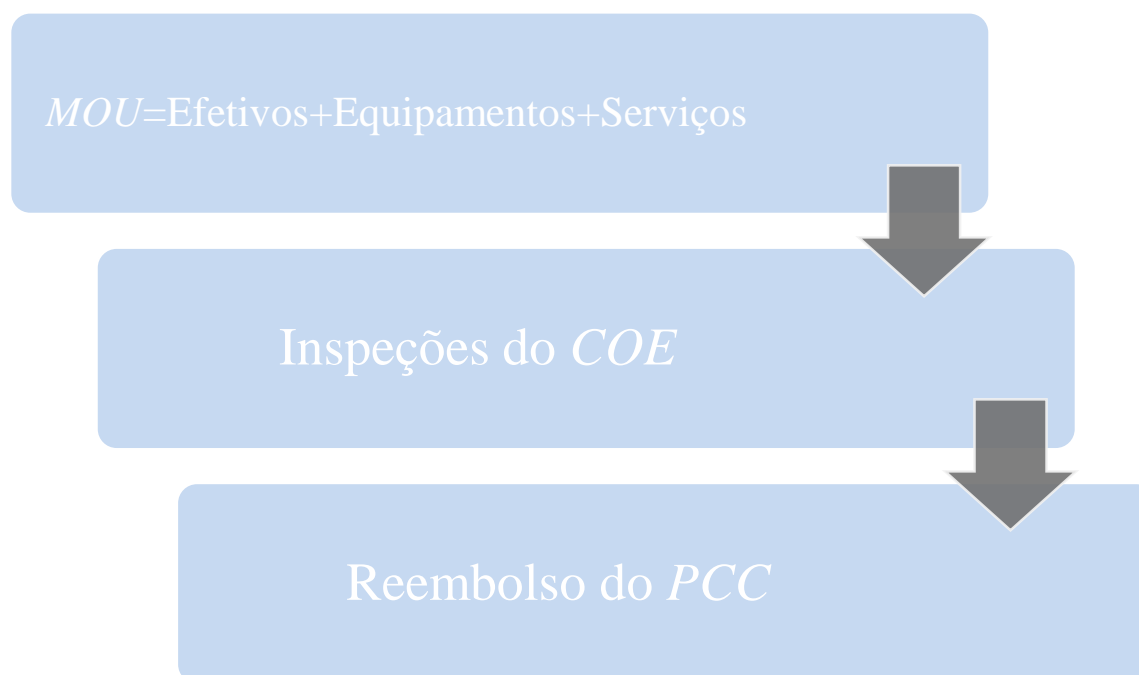
A aquisição e manutenção do equipamento de uma UCP é da responsabilidade do PCC, de acordo com o MOU e com o COE. Por seu turno, as Nações Unidas reembolsam o PCC pelo equipamento mantido em níveis de operacionalidade, durante todo o período que estejam ao serviço na missão.

O COE das UCP deve dar resposta às necessidades operacionais tendo em consideração as condições do terreno, devendo o PCC, garantir a cadeia logística de reabastecimento de todo tipo de bens, com as devidas ressalvas, sobretudo no que respeita a produtos perecíveis e de acordo com o que ficar estabelecido no MOU.

Os procedimentos de reembolso dos EM pelo seu COE remontam ao ano de 1996 e tiveram origem numa resolução da Assembleia Geral nº 50/222 de 11 de Abril de 1996. São as verificações e inspeções ao COE das UCP que validam os reembolsos a cada PCC. As Nações Unidas estão autorizadas a verificar, através de ações inspetivas, a operacionalidade dos equipamentos e serviços de cada unidade, sendo o resultado dessa verificação que permitirá determinar o valor de cada reembolso (DPKO, 2015). As Inspeções COE podem ser de tipos diferentes: 1) Inspeção inicial; 2) Inspeções planeadas ou inopinadas; 3) Inspeções de repatriamento. O serviço de inspeção do COE está integrado na área de administração da missão, na dependência do *Director Mission Support (DMS)*, integrando elementos da UNPOL no corpo de inspetores.

O processo de reembolso dos PCC, esquematizado na Tabela 6, tem por base um documento aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o *Contingent Owned Equipment Manual (COE Manual)*, o qual define o valor mensal de retorno por cada equipamento, tendo como referência o seu custo de aquisição, sendo certo que, só aqueles que estiverem operacionais poderão ser reembolsados.

Tabela 6 – Processo simplificado do reembolso



i. A UCP da GNR Projetada Em Timor-Leste: Um Caso de Sucesso

Em outubro de 1999 foi criada a *UNTAET*, através da Resolução 1272 do CSNU, que administrou transitoriamente o território de Timor-Leste, que estava desprovido de quadros na administração e onde proliferavam os conflitos armados entre as milícias. A missão caracterizou-se pela reconstrução do território e pela proteção das populações, com o objetivo de restabelecer um clima de segurança propício à paz e ao desenvolvimento.

A GNR participou nesta missão com o envio de uma UCP a qual desenvolveu um trabalho fundamental na manutenção da ordem pública do país (Cruz, 2010). As Nações Unidas continuaram a marcar presença no território²² após a declaração de independência em apoio ao primeiro governo, sucedendo à *UNTAET*, a *United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISET)* que contou apenas com 11 elementos da GNR²³, que integrados na *CIVPOL*, desempenhavam funções de

²² 20 de Maio de 2002.

²³ 3 Oficiais e 8 Sargentos.

monitorização de polícia civil, de assessoria, aconselhamento e formação da Academia da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) (Cruz, 2010).

À *UNMISSET* sucedeu a *United Nations Office in East Timor (UNOTIL)* que era uma missão política de acompanhamento contando apenas com a presença do Oficial de Ligação do Ministério da Administração Interna (MAI) junto da Embaixada de Portugal em Díli e de um outro oficial que exerceu as funções de assessoria junto do Governo de Díli.

A instabilidade política de Agosto de 2006 levou o CSNU a aprovar uma nova Resolução (nº1704), nascendo assim a *UNMIT* que projetou no terreno uma Força multinacional. Pela parte de Portugal foi enviada uma UCP da GNR, um contingente de 48 elementos da PSP e 4 do SEF.

Foi nestes momentos que Portugal, com a participação da GNR nas operações de paz das Nações Unidas em Timor Leste, conheceu uma nova realidade, através do seu contributo, pela primeira vez, com UCPs.

(1) O Aprontamento das Forças para a *UNTAET* e para a *UNMIT*.

Em termos gerais, o aprontamento das UCP da Guarda para ambas as missões passou por uma fase de seleção inicial, de preparação específica e treino conjunto. Após a fase de seleção, na qual os militares se candidatam de acordo com as habilitações e experiência adquirida de determinada especialidade, tem lugar a fase de formação específica nas diferentes áreas da técnica policial, seja a manutenção de ordem pública, operações especiais, inativação de engenhos explosivos, e ainda nas áreas de apoio e serviços. Na fase de formação conjunta, a Força preparou-se de forma articulada como um todo em cenários recriados, o mais próximo possível do teatro de operações. As fases de aprontamento terminaram com a visita das *FPAT* das Nações Unidas que certificavam a Força para a projeção no terreno (Nogueira, 2012).

(2) O Empenhamento Operacional da UCP da GNR na *UNTAET*.

A *UNTAET*, criada ao abrigo da resolução 1272 do CSNU, em 25 de Outubro de 1999, resulta do agravamento das condições de segurança em Timor-Leste e tinha como mandato garantir a proteção das populações, a melhoria das condições de segurança, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública no território. Por outro lado, era necessário reforçar a autoridade do estado e contribuir para o seu

desenvolvimento sustentado através do reforço das instituições. Portugal participou nesse esforço de reconstrução de um país irmão, contribuindo com duas componentes principais no âmbito da CIVPOL: um contingente da PSP como observadores da Polícia Civil e uma UCP da GNR²⁴

A UCP da GNR foi estruturada de acordo com os *standards* das Nações Unidas daquela época, tendo sido inicialmente projetada com um efetivo de 120 elementos, que incluíam a estrutura de comando, dois pelotões operacionais de manutenção de ordem pública, uma secção de operações especiais, secção de transmissões e toda a área de apoio e serviços

As missões atribuídas à UCP da Guarda foram especialmente orientadas para a manutenção de ordem pública, a proteção de pontos sensíveis e a escolta e segurança pessoal de altas entidades. Através de patrulhas regulares na cidade de Dili, a Força da Guarda garantia um policiamento de visibilidade fortemente dissuasora de ações perturbadoras da paz e tranquilidade pública.

(3) Dificuldades Verificadas na Projeção das UCP.

As dificuldades sentidas pela estrutura da GNR, na formação e preparação dos primeiros contingentes, prenderam-se com o reajustamento do efetivo, considerando o aprontamento das unidades para as rotações semestrais, a aquisição do material, fardamento e armamento adequado ao cenário de missão. Com a rotação dos seus contingentes e com a experiência internacional adquirida, a GNR capitalizou um *know-how* que foi tornando os processos de aprontamento mais aperfeiçoados. Para fazer frente às adversidades sentidas no terreno em janeiro de 2009, a Guarda criou um Centro de Treino e Aprontamento de Forças para Missões Internacionais (CTAFMI) que ficou integrado na sua Unidade de Intervenção, e que tem como missão centralizar e fazer doutrina, com a experiência acumulada ao longo de várias participações em cenários de apoio e consolidação da paz, desenvolver o trabalho de planeamento, treino e especialização dos militares para cada teatro de operações.

Os primeiros elementos da UCP da Guarda a serem projetados para o teatro de operações, tiveram como missão efetuar os primeiros reconhecimentos, desde o local de instalação da Força até à familiarização com a área de competência territorial,

²⁴ Este foi um momento histórico, pois pela primeira vez Portugal contribuiu para o esforço de paz internacional com uma UCP.

sendo este um momento importante de preparação e geração de condições no terreno, para a receção do restante contingente, atenuando assim as dificuldades de adaptação, que são normais nestas circunstâncias.

Método

A nossa investigação, no que concerne ao seu processo metodológico, assentou num estudo qualitativo com base na análise de literatura, documental e do teor de algumas entrevistas realizadas. Quanto à sua natureza, tratou-se de uma investigação aplicada, na medida em que, do seu resultado se espera produzir conhecimentos dirigidos à solução de problemas específicos (Duque, 2017).

O nosso trabalho de investigação tem um objetivo explicativo, na medida em que procura produzir doutrina na área das UCP, identificando o conceito deste tipo de unidades, dentro dos padrões das Nações Unidas e as diferentes etapas para a sua criação, desde o processo de tomada de decisão até à sua projeção.

A pesquisa bibliográfica e documental, complementadas com uma entrevista e um estudo de caso, foram os procedimentos adotados para a realização do nosso trabalho.

a. Amostra e Procedimentos

A entrevista foi um dos procedimentos adotados para a nossa investigação científica, uma vez que foram identificadas algumas individualidades, que, por força dos seus percursos profissionais e académicos, contactaram com a realidade das missões de paz, ao nível da diplomacia política, da tomada de decisões ao nível estratégico ou, ao nível dos teatros de operações, com experiência de terreno em missões das Nações Unidas e em UCP.

Considerando o tema escolhido e a especificidade das matérias nele contidas, era fundamental obter testemunhos que dessem substância ao nosso trabalho, pelo que os consideramos uma mais-valia para a consolidação da doutrina nesta área. Assim, foram convidados a responder à entrevista, o Embaixador Francisco Henriques da Silva, antigo militar, com uma vasta carreira diplomática na qual destacaria os cargos de embaixador em Bissau²⁵, Nova Deli, Abidjan, Nova Deli,

²⁵ O Embaixador Francisco Henriques da Silva publicou diversos livros sobre a Guiné-Bissau, relativos aos períodos da Guerra Colonial e pós independência até aos dias de hoje, das quais

Cidade do México e Budapeste, desempenhando ainda, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, a chefia da Direção-Geral dos Assuntos Multilaterais.

O Superintendente Luís Carrilho da PSP é uma figura incontornável quando falamos em missões de paz, e como tal não podíamos deixar de recolher um seu testemunho para a nossa investigação. Com experiência e provas dadas, não só como *IPO* da *UNPOL*, mas também como *PC* em Timor-Leste, no Haiti e na República Centro-Africana²⁶, acumulando nestas funções uma experiência de mais de 10 anos, o Superintendente Luís Carrilho destacou-se pela sua capacidade de liderança e de gestão da componente de polícia internacional ao serviço das Nações Unidas, em cenários de acentuada conflitualidade. O reconhecimento das suas qualidades pessoais e profissionais atingiu o seu expoente máximo com a nomeação, já neste ano, para a posição de *Police Advisor* das Nações Unidas.

O Superintendente Luís Elias da PSP, também com uma vasta experiência em missões internacionais, foi convidado a participar na resposta ao nosso questionário, pela sua obra literária e por ser um dos grandes estudiosos sobre a temática das missões internacionais e da externalização da segurança.

Por fim, e a um nível da decisão estratégica e política, solicitámos a colaboração do Professor Luís Tomé, perito em Relações Internacionais, professor universitário e atualmente a desempenhar funções de assessoria no Gabinete do Ministro da Administração Interna.

A entrevista, com um total de 7 perguntas, todas iguais para os 4 entrevistados, foi enviada por correio eletrónico e respondida pela mesma via, exceto pelo Professor Luís Tomé que optou por ser entrevistado presencialmente, tendo para o efeito autorizado a gravação áudio do seu testemunho.

b. Medidas

As perguntas (**P**), plasmadas no nosso guião de entrevista, que se encontra em apêndice 2, são de carácter qualitativo, considerando a dimensão da amostra, o perfil dos entrevistados e a especificidade do tema. As perguntas são abertas ou semiabertas, dando latitude aos entrevistados, para expressarem as suas opiniões,

destacaria a obra intitulada “Da Guiné Portuguesa à Guiné-Bissau” na qual é coautor com Mário Beja Santos.

²⁶ O Superintendente Carrilho foi *Police Commissioner* na *UNMIT* em Timor-Leste, na *MINUSTAH* no Haiti e na *MINUSCA* na República Centro-Africana.

que alicerçadas no *background* de cada um, são extremamente relevantes para o nosso trabalho. Em concreto, classificaríamos as perguntas **P1** e **P6** como semiabertas e as **P2**, **P3**, **P4**, **P5** e **P7** como abertas.

c. Análise de Dados /Informação

As respostas vão ser analisadas de uma forma qualitativa tendo como fim identificar os pontos comuns, ou contraditórios que confirmem ou não a mais-valia para o nosso país, da projeção de uma unidade constituída da PSP num contexto de uma missão das Nações Unidas. Faremos pois uma análise comparativa detalhada, pergunta a pergunta e resposta a resposta, de cada um dos nossos entrevistados.

Resultados

Na resposta à **P1**, o Embaixador Francisco Henriques da Silva, considera a internacionalização e a descentralização da segurança “uma das vias para alcançar a paz ou para a manter”, devendo haver um maior consenso entre os Estados que enviam as missões e os que as acolhem, no sentido destas não serem “meras figuras de retórica”.

Para o Superintendente Luís Carrilho a cooperação policial internacional, bilateral e multilateral e a ação de organizações internacionais, tais como a ONU a UE e a União Africana (UA) têm um papel decisivo na garantia da segurança internacional, não só pela disponibilização de forças militares e policiais, mas também pela implementação de medidas nas áreas da educação, da saúde, da justiça e outras.

Para o Superintendente Luís Elias, a “internacionalização da segurança é uma tendência dos últimos 20 anos” para fazer face aos desafios colocados pelos riscos transnacionais que extravasam os limites dos continentes. Valoriza também a cooperação internacional e o esforço conjugado da comunidade internacional, tendo em vista a adoção de estratégias de longo prazo e o investimento no fortalecimento das instituições e no desenvolvimento da segurança.

Para o Professor Luís Tomé, a dimensão externa da segurança interna é o resultado de um mundo globalizado e interdependente no qual temos que contribuir para a paz comum. Referiu que, tradicionalmente os países contribuíam para esta paz projetando forças militares, mas que cada vez mais são empenhadas as FSS nestas missões.

Em resposta à **P2** o Embaixador Francisco Henriques da Silva afirma que a participação da PSP com “uma unidade coletiva (mesmo que reduzida) numa missão internacional tem muito mais expressão e visibilidade para Portugal do que com uma participação de nível individual”, sem desvalorizar obviamente o papel dos *IPOs*.

Para o Superintendente Luís Carrilho, as UCP “desempenham um papel fundamental na segurança das populações e do pessoal das Nações Unidas”, e a experiência que Portugal obteve com a participação da GNR em Timor-Leste foi extremamente positiva, pelo que, no quadro dos objetivos da política externa do nosso país, a participação da PSP seria considerada um valor acrescentado.

O Superintendente Luís Elias é favorável à criação de uma UCP, sendo que do seu ponto de vista terá que haver uma definição clara da estratégia para a modalidade de participação nas missões internacionais. Ou seja, se devemos participar com *IPOs* ou com unidades constituídas e ao serviço de que organizações, e ainda, quais as regiões do globo que devemos privilegiar. Na sua opinião deve haver, em primeiro lugar, uma aposta clara nas candidaturas às designadas *key positions* das organizações internacionais, em segundo lugar na participação com *SPTs* e, em terceiro lugar, na projeção de UCP, sendo que nesta última modalidade, que pode ter um enorme retorno para o país, é necessário, de acordo com este oficial, conhecer os requisitos e *standards* das Nações Unidas. Ora, é justamente este um dos objetivos do nosso trabalho.

O Professor Luís Tomé considera que seria altamente prestigiante para o país a participação em missões internacionais, nomeadamente da ONU, com unidades constituídas da PSP, assim como, com a ocupação de *key positions* na hierarquia das organizações. Estas duas modalidades de participação reforçam a posição do nosso país no mundo, pela defesa dos nossos interesses e valores. Este professor universitário considera existirem alguns constrangimentos, e os mais óbvios, são os de natureza financeira e de recursos humanos (considerando que a Força tem que sofrer rotações), que são à partida, condicionantes para o arranque de um projeto desta dimensão. Outro grande constrangimento será o facto da totalidade dos países que contribuem com UCP serem dos continentes Africano e Asiático e muitos deles considerados do terceiro mundo, o que inibirá a capacidade de decisão política, sendo Portugal considerado um país desenvolvido no *ranking* internacional, podendo correr o risco de ser conotado com esse mesmo terceiro mundo.

Na resposta à **P3**, o Embaixador Francisco Henriques da Silva identificou como constrangimentos na formação de uma UCP, as dificuldades relacionadas com o aprontamento e enquadramento da Força face ao mandato da missão e à adaptação à realidade do terreno, considerando as duras condições psicológicas a que as forças são expostas nas zonas de missão.

Já o Superintendente Luís Carrilho identifica a complexidade da operação logística, a especificidade dos equipamentos e do armamento e a enorme absorção de recursos humanos, bem como a formação específica para cada missão, como as principais dificuldades para a formação de uma UCP.

O Superintendente Luís Elias, por seu turno, considera que a grave crise económica e financeira que o nosso país atravessou recentemente, a inexistência de uma estratégia ao nível da PSP que permita uma gestão dos recursos humanos a empenhar, a competição institucional com a GNR, e a falta de experiência para desenvolver um *MOU* com as Nações Unidas, os principais constrangimentos para a formação de uma UCP.

O Professor Luís Tomé, afirma que os constrangimentos de ordem financeira terão ditado a redução da nossa participação ao nível das missões internacionais, mesmo até com *IPOs*, mas que progressivamente, à medida que nos vamos afastando do período da *troika*, voltam a estar reunidas condições para o reenvio de UCP para zonas de missão, determinadas em função da decisão e estratégia políticas.

Na resposta à **P4**, o Embaixador Henriques da Silva afirma que a capacidade de adaptação a um cenário complexo com resultados visíveis na manutenção da paz e tranquilidade pública, aliada à cooperação com as autoridades locais para a formação das unidades de polícia timorenses, sem esquecer o apoio social e médico prestado às populações, fizeram da missão da Guarda um caso de sucesso.

O Superintendente Luís Carrilho, muito na linha de pensamento do Embaixador Henriques da Silva, refere ser a versatilidade e a flexibilidade da Guarda, como tendo sido os elementos chave para o sucesso da sua missão.

Já o Superintendente Luís Elias, com uma visão mais crítica, refere que a GNR poderá ter passado uma imagem para o meio mediático que estaria numa missão individual, sem evidenciar o empenho de outras valências das Nações Unidas e dos seus observadores e passando a ideia que não estavam sob a estrutura de comando e controlo da Polícia da ONU e em concreto do *PC*. Porém, concorda que uma unidade constituída consegue projetar Força, transmitindo uma imagem de eficiência

e eficácia, pela preparação técnica e tática acima da média dos seus elementos, sendo que, nesse sentido, considera que a Guarda desempenhou bem o seu papel.

Para o Professor Luís Tomé, o sucesso da GNR em muito se deveu ao seu nível de preparação operacional e que o facto de Timor-Leste ter como língua oficial o português, aproximou muito esta Força da população local. Concorde também que, o prestígio internacional da Guarda lhe conferiu um outro estatuto ao nível interno, “tendo passado a ser vista com outros olhos pelo poder político e como um instrumento suplementar ao serviço da política externa”.

Já na **P5**, para o Embaixador Francisco Henriques da Silva e sem detalhar muito as grandes alterações que a Guarda registou como instituição, sublinhou um enorme “prestígio interno e externo” que esta Força alcançou.

Para o Superintendente Luís Carrilho, a Guarda, após as missões de Timor-Leste, reforçou a sua cooperação bilateral com aquele país, mantendo ali um efetivo permanente para formação e assessoria, o que tem sido uma forma de divulgação da Guarda enquanto instituição.

O Superintendente Luís Elias considera que os cenários internacionais em que a Guarda interveio conferiram-lhe conhecimento e experiência adicional, robustez e maior confiança, sobretudo às suas unidades especiais. Afirma ainda que, a Guarda desenvolveu todo o processo de estudo e preparação para a projeção de uma Força, sobretudo ao nível do *MOU* e do *COE*. Porém, defende que esta maior exposição externa contrastou com uma menor visibilidade interna, uma vez que foi a Unidade Especial de Polícia (UEP) da PSP que, no contexto de acentuada crise social que o nosso país atravessou, garantiu a segurança em manifestações públicas de protesto e de repressão da criminalidade.

O Professor Luís Tomé refere que a Guarda percebeu que a sua projeção exterior era benéfica para si enquanto instituição, e que assim passou a incluir no seu planeamento a perspectiva de destacar UCP no âmbito da ONU e da EU, tendo-se consolidado também como uma entidade fornecedora de forças “gendarmicas”, como escapatória ao país para não utilizar as FA, como foi o caso do envio de uma UCP para o Iraque. Ou seja, a Guarda concentra em si as duas vertentes, a de uma força policial por um lado, e por outro o de uma força de cariz militar e, esse facto, para o professor, é uma vantagem.

Na **P6**, o Embaixador Francisco Henriques da Silva defende que a participação de Portugal em missões de manutenção da paz “aumenta consideravelmente a sua importância geoestratégica”

Para o Superintendente Luís Carrilho, as FA e as FSS são um instrumento privilegiado da política externa.

O Superintendente Luís Elias defende que, a participação com UCP em missões no âmbito das Nações Unidas, é vantajosa para a influência geoestratégica do nosso país, porém, a contribuição com quadros superiores para a estrutura das organizações, será também uma vertente a privilegiar.

Já o professor Luís Tomé considera fundamental para o alargamento da nossa influência no panorama mundial, a participação, não só com UCP, mas também com *IPOs*, cargos dirigentes, unidades e observadores militares.

Na resposta à **P7**, o Embaixador Francisco Henriques da Silva refere que, pelo facto dos principais conflitos terem lugar em Africa, na Ásia ou Médio Oriente, faz com que as Nações Unidas procurem ali projetar “unidades policiais dessas mesmas partes do mundo”. Entende ainda que o precedente está criado com o envio da GNR para Timor-Leste, não havendo motivos que impeçam a participação de unidades da PSP em missões das Nações Unidas.

O Superintendente Luís Carrilho, não conformado com a atual situação, refere que a participação ao nível das UCP deverá ser mais diversificada por outros EM, que devem passar a ser também *PCC*, por entender que a segurança global é uma responsabilidade de todos.

Para o Superintendente Luís Elias, os desafios de segurança interna dos Estados Unidos e da Europa, levam a que as opiniões públicas em geral não sejam muito favoráveis ao envio de recursos fundamentais para a segurança pública e das comunidades para fora das suas fronteiras. Acrescentou que os elevados *ratio* polícia/cidadãos dos países africanos e asiáticos resultam numa maior disponibilidade de recursos para as missões internacionais. Considera também que, o facto dos contingentes das UCP serem todos de origem africana ou asiática prende-se com o facto de haver o entendimento, por parte das Nações Unidas, que estas forças terão uma maior aceitação por parte das populações dos países em conflito. Esta disponibilidade de forças estará também associada às melhores condições salariais que aqueles elementos policiais encontram nas missões das Nações Unidas e que não têm nos países de origem.

O Professor Luís Tomé afirma que, no “ranking dos doadores das Nações Unidas, quem dá mais dinheiro, dá menos efetivos, ou seja os ricos pagam para os pobres darem carne para canhão”. Diz-nos que, no caso de Portugal, o facto de ter compromissos com outras Organizações Internacionais, tais como a OTAN, a UE, a OSCE e a CPLP, não lhe permite uma participação em todas as frentes, havendo a necessidade de definir prioridades. No que concerne ao comando, considera que existem constrangimentos em nomear chefias europeias para componentes de polícia ou militares, maioritariamente asiáticas ou africanas e afirma que o contrário também é verdadeiro, ou seja, o nosso país é relutante em enviar unidades de polícia ou militares para serem chefiadas por comandantes asiáticos ou africanos.

Discussão

As entrevistas, foram especialmente orientadas para a obtenção de respostas nas questões da externalização da segurança, da participação da PSP com UCP em missões das Nações Unidas, nos constrangimentos para a realização de uma operação desta dimensão, no estudo de caso da GNR na sua participação nas missões de Timor-Leste, como esta Força se organizou para enfrentar os novos desafios e a importância geoestratégica para o nosso país em ser um *PCC*.

Fazendo uma análise do que desenvolvemos no estado da arte, podemos estabelecer um justo paralelismo com as opiniões dos nossos entrevistados que, tendo emitido opiniões mais ou menos aprofundadas, se encontram na mesma linha de pensamento.

Assim, para a **P1** é consensual que a estratégia da segurança passa pela sua internacionalização, sendo que, para os Superintendentes Carrilho e Elias deverão ser implementadas outras medidas complementares para reforço das instituições, para além da projeção de UCP.

Na resposta à **P2**, os entrevistados concordam que a formação de uma UCP da PSP seria uma mais-valia no quadro dos objetivos da nossa política externa. Para o Embaixador Francisco Henriques da Silva a participação ao nível coletivo tem maior visibilidade que ao nível individual, sendo que os restantes entrevistados consideram os dois tipos de participação importantes, apesar de todos identificarem constrangimentos emergentes nas áreas logística e de finanças e recursos humanos.

Na **P3**, o Embaixador Francisco Henriques da Silva identifica como constrangimentos para a formação de uma UCP a dificuldade do aprontamento da

Força e a sua adaptação à missão e ao mandato. Já para os restantes entrevistados, são as questões logísticas e financeiras o maior entrave à projeção de unidades no âmbito de missões das Nações Unidas.

Na **P4** há um consenso entre os 4 entrevistados, no que concerne ao sucesso do desempenho da GNR em Timor-Leste, muito pela sua preparação ao nível operacional e logístico, mas também pela forma como se souberam aproximar das populações. O Superintendente Luís Elias critica a forma como a Guarda mediatizou a sua imagem.

A resposta à **P5** demonstra que os 4 entrevistados estão de acordo quanto ao prestígio alcançado pela Guarda ao nível interno e externo. Para o Superintendente Luís Elias, a GNR acumulou um enorme capital de experiência ao nível da preparação e aprontamento de forças. Do ponto de vista político, o Professor Luís Tomé fez referência ao valor acrescentado que constituiu o facto de a Guarda concentrar em si as vertentes militar e de polícia civil, oferecendo assim aos decisores um leque vasto de opções de modelos de empenhamento das forças.

Os entrevistados na reação à **P6** confirmam o alargamento da nossa influência geopolítica enquanto *PCC* de UCP, sublinhando o Superintendente Luís Elias, que devemos apostar também nas candidaturas às *key positions*.

Na resposta à **P7** registamos uma maior dissonância de opiniões. O Superintendente Luís Carrilho, não concordando com o atual estado da arte, salienta que as contribuições devem ser mais diversificadas. O Superintendente Luís Elias refere que é política das Nações Unidas priorizar a resolução dos conflitos para os países do mesmo continente, por haver um maior entendimento e aceitação entre culturas próximas. Para o Professor Luís Tomé, os países do continente europeu e da América do Norte estão no topo do ranking dos doadores da ONU, cabendo aos restantes EM contribuir com forças para as operações de paz. Por outro lado, afirma que há uma relutância natural dos países europeus e da América do Norte em projetar forças que fiquem subordinadas a estruturas de comando de outros países, na mesma lógica de que é difícil impor chefias europeias ou americanas nas missões onde as UCP sejam oriundas de África ou da Ásia.

Conclusão

A nossa investigação procurou, numa fase inicial, fazer uma contextualização do tema, fazendo referência às principais competências da ONU na reconstrução de Estados, bem como às diferentes modalidades de intervenção para fazer face às necessidades específicas de cada região do globo em conflito.

As polícias, no contexto das missões das Nações Unidas, começaram por ter missões de proteção e segurança das operações humanitárias e do pessoal nelas empenhado e só mais tarde passaram a ter um papel mais dedicado às tarefas de manutenção e reposição da ordem pública e de proteção de civis. Nos finais da década de 90, as Nações Unidas passaram a recorrer às UCP para operações nas quais era necessário um emprego de unidades coesas e com um nível de força superior à dos *IPOs*. Na análise do estado da arte, procurámos definir o conceito de UCP de acordo com os padrões das Nações Unidas, dando assim resposta à **QD1**.

Num mundo de ameaças globalizadas, a estratégia para a segurança assenta numa participação ativa do nosso país, aos mais diversos níveis, entre os quais ao nível multilateral, através das operações das Nações Unidas. Pode dizer-se que o processo de decisão de envio de uma UCP para uma zona de missão é partilhado entre o EM e as Nações Unidas, na medida em que cabe ao país disponibilizar a Força e ao CSNU a decisão de a projetar para uma determinada região. Pela análise do estado da arte, damos aqui resposta à **QD2** ao dissecarmos todo o processo decisório que necessariamente é indissociável de uma estratégia nacional para a segurança, e também pela análise, das respostas dadas ao questionário, pelo Professor Luís Tomé e pelo Embaixador Francisco Henriques da Silva que nos dão as perspetivas da decisão ao nível político, e da projeção de forças como um instrumento da diplomacia.

Ainda na análise do Estado da Arte, nos seus pontos *h* e *i* dá-nos resposta à **QD3**, ao abordar os principais desafios logísticos de uma operação de aprontamento e projeção de uma UCP. Nas respostas à **P3**, os entrevistados reforçam que são justamente os aspetos de caráter logístico, financeiro e de gestão de recursos humanos, os principais constrangimentos para a projeção de uma UCP numa missão das Nações Unidas.

O estudo de caso da GNR, desenvolvido no ponto *i* do Estado da arte, damos resposta à **QD4**, a qual é reforçada pelas respostas dadas às **P4** e **P5**, da nossa

entrevista, as quais confirmam de forma unânime o sucesso do desempenho da Guarda em Timor-Leste.

A nossa investigação procura afirmar a capacidade da PSP em colocar ao serviço das Nações Unidas as suas valências operacionais com UCP ou SPT e na resposta à **P2**, obtivemos a opinião positiva dos nossos entrevistados.

A PSP é de facto uma alternativa a ter em conta como instrumento da política externa, pela mais-valia da sua capacidade operacional, pela sua cultura democrática e valores que defende e pela sua experiência no contacto com as populações. A projeção de UCP da PSP em missões da ONU deverá constituir um desígnio estratégico da instituição. A PSP é a FS responsável pela manutenção da ordem pública na mancha urbana do nosso país, e garante a segurança dos grandes eventos que nela têm lugar. O capital de experiência acumulada, na atividade operacional ao nível interno, confere à PSP a capacidade de atuar em cenários adversos e de risco, com as suas unidades especiais, com vantagens óbvias ao nível da moral, da motivação e do espírito de corpo e de coesão dos seus elementos. Por outro lado, a experiência internacional de uma força da Polícia, permitiria um contacto com unidades congéneres estrangeiras e com realidades e cenários de atuação diferentes, obrigando a uma adaptação de procedimentos e uma permanente regeneração das suas unidades. A PSP pode e deve afirmar-se através da sua internacionalização, reivindicando o seu estatuto de FS com mais experiência na manutenção da ordem pública e na gestão de grandes eventos de segurança.

Com os olhos postos no futuro, porque o devemos encarar sempre com esperança, deve a PSP, e caso mantenha vivo o desafio da projeção de uma unidade constituída para uma missão das Nações Unidas, criar um centro de excelência para treino e produção de doutrina, que poderia ficar agregado à UEP, ao ISCPSI ou à Escola Prática de Polícia, adequar a formação aos contextos das missões internacionais e, por fim, reestruturar a sua política de gestão dos recursos humanos por forma a criar reservas nas suas unidades para a formação de UCPs.

Não posso deixar de referir que a nossa investigação contou com alguns constrangimentos, nomeadamente pela ausência de respostas de alguns entrevistados, que não permitiram diversificar a amostra. Porém, as dificuldades sentidas foram rapidamente ultrapassadas pelo entusiasmo que sentimos, durante todo o trabalho de investigação de uma matéria que cremos ser atual e de um enorme interesse para a Polícia de Segurança Pública.

Assinatura

José Ricardo Nazareth de Carvalho Figueira
Intendente M/100172

Lista de referências

Bibliografia

- Almeida, M. R. & Ferro, M., 2005. *A organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina.
- Branco, C. M., 2010. O Que São Operações de Paz? Conceitos e Taxinomia. Em: *Portugal e as Operações de Paz - Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Fundação Mário Soares, pp. 115-144.
- Cruz, M., 2010. A Participação da Guarda Nacional Republicana em Operações de Paz. Em: *Portugal e as Operações de Paz: Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Fundação Mário Soares, pp. 319-371.
- DPKO, 2017. *Assessment Of Operational Capability of FPU's for Service in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions*. New York: United Nations.
- DPKO, 2017. *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations - Policy Revised*. Nova Iorque: United Nations.
- Duque, R., 2017. *Metodologia do Trabalho Científico*. Lisboa: s.n.
- Elias, L. A., 2010. Polícia de Segurança Pública e as Operações de Paz: Evolução da Sua Participação e Perspetivas de Futuro. Em: *Portugal e as Operações de Paz - Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Fundação Mário Soares, pp. 233-317.
- Elias, L. M. A., 2014. *Dimensões Securitárias na Contemporaneidade*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Europeia, S. d. P. d. U., 2009.
http://www.consilium.europa/uedocs/cms_data/librarie/PDF/QC7809568PTC.pdf. [Online]
[Acedido em 20 10 2017].
- Ferro, M., 2005. *Construção de Estados - Administrações Internacionais das Nações Unidas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Ministros, P. d. C. d., 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Nogueira, P., 2012. *Sanulus: Diário de Missão em Timor-Leste*. Lisboa: Chiado Editora.
- Oliveira, J. F. d., 2015. *A Manutenção Da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa: ISCP/ICPOL.

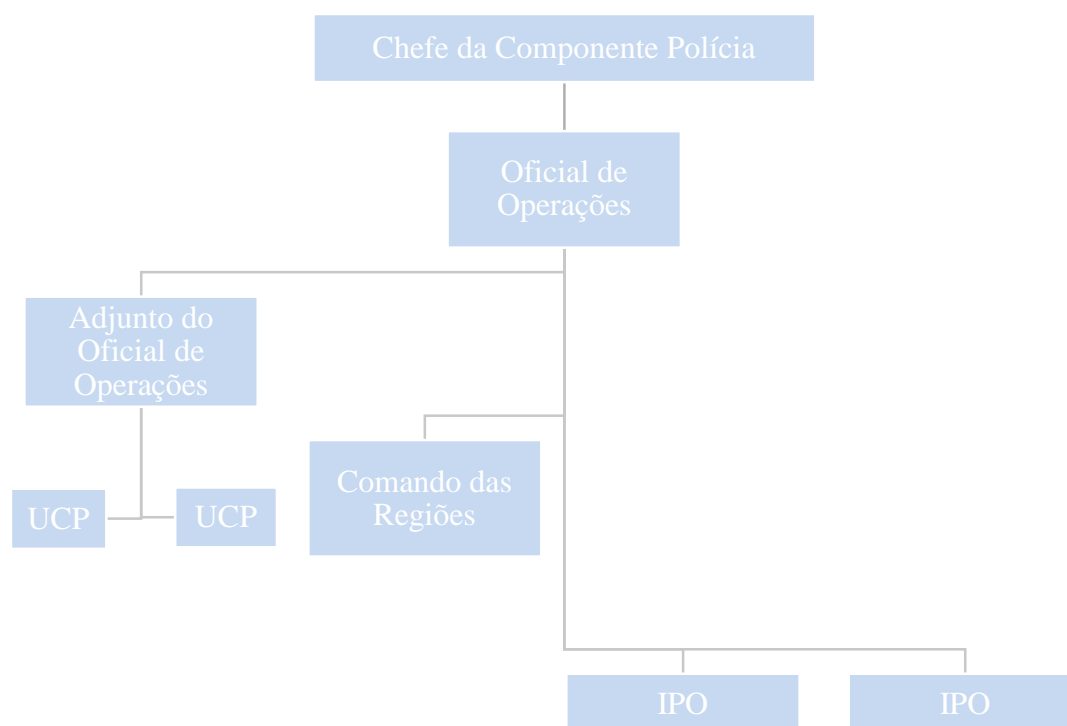
Pires, N. L., 2014. *Wellington, Spínola e Petraeus: O Comando Holístico da Guerra*. Lisboa: Nexo Literário.

Pires, N. L., 2016. Das Ameaças e Riscos Intangíveis aos Estados Frágeis e às Guerras Civis. Em: *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos, pp. 153-174.

Silvestre, C., 2010. Enquadramento Jurídico das Operações de Paz. Em: *Portugal e as Operações de Paz - Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Fundação Mário Soares, pp. 89-113.

Apêndices

Apêndice 1 – Organigrama de modelo centralizado de Comando e controlo de uma UCP.



Apêndice 2 - Guião da Entrevista

1 – Considera a estratégia da internacionalização e descentralização da segurança o caminho certo para a paz num mundo global?

2 – Desde Março de 1992 que a PSP tem participado em missões internacionais ao serviço de diversas organizações contribuindo com IPOs (IPO), projetando uma boa imagem de Portugal e da instituição. Como encara a participação de Portugal numa missão das Nações Unidas como país doador de uma unidade constituída da PSP?

3 – Quais os principais constrangimentos que identifica para a formação de uma Unidade Constituída de Polícia para serviço nas Nações Unidas?

4 – No ano de 2000 a GNR participou pela primeira vez numa missão de paz com uma Unidade Constituída de Polícia, em Timor Leste (*UNTAET*) e é do conhecimento público o impacto positivo que teve no seio da comunidade internacional, sobretudo junto das Nações Unidas, das autoridades e população Timorenses. Do seu ponto de vista o que terá contribuído para esta operação de sucesso?

5 - Em que medida esta nova realidade trouxe alterações à Guarda como Corporação?

6 - Portugal pode obter vantagens ao nível da sua influência Geoestratégica ao contribuir com UCP para o esforço de paz numa missão das Nações Unidas?

7 – As 56 UCP ao Serviço das Nações Unidas são todas oriundas de países do Continente Africano e Asiático. Por que motivo não registamos a presença, nos cenários de missão, de unidades de polícia da Europa ou do continente Americano?