POINT DE VUE

LE RÉSEAU D'OFFICIERS DE LIAISON DU PORTUGAL : LA MONDIALISATION DE LA DIPLOMATIE POLICIÈRE

Roberto FERNANDES

Roberto FERNANDES

Roberto Narciso Andrade Fernandes est né le 22 octobre 1975 dans la ville de Funchal (région autonome de Madère, Portugal). En 1994, il rejoint les forces de Police de la sécurité publique (PSP), après avoir suivi le XI Cours de formation des officiers de police et obtenu le diplôme en sciences policières (1999) de l'Institut supérieur des sciences de la police et de la sécurité intérieure (ISCPSI). En 1999, désormais officier de police, il entre en fonction au sein du commandement régional de Madère des PSP en tant que commandant du commissariat de Câmara de Lobos (1999-2004). Il sera ensuite commandant de la division des Enquêtes criminelles (2004-2009), assistant du commandant et commandant de la division de police de Funchal (2009-2013), chef de la zone opérationnelle du commandement régional de Madère (2013-2015), chef de la zone de soutien du commandement régional de Madère (2015-2019) et, en cumul de fonctions, commandant de la division de police de Câmara de Lobos (2016-2017). Le 7 octobre 2019, avec le grade d'intendant, il prend la direction du Centre de recherche sur la police (ICPOL – unité ID&I) de l'ISCPSI, basé à Lisbonne, au Portugal. Parallèlement, il est directeur de *Politeia. Revista Portuguesa de Ciências Policiais* (revue portugaise des sciences policières), professeur universitaire à l'ISCPSI et correspondant national pour la science et la recherche à l'Agence de l'Union européenne pour la formation des policiers (CEPOL). Il est titulaire de diplômes de troisième cycle en droit régional (UMa et FDL/UL), en médecine légale (INML et UC) et en protection des mineurs (UC), ainsi que de spécialisations techniques en protection civile (SRPC, IP-RAM), en renseignement, en enquête criminelle, en négociation d'incidents critiques et en sécurité et défense (IDN). Il est candidat au doctorat en relations internationales et a terminé avec succès la partie curriculaire (17 points).

Considérée comme l'une des notions les plus ambivalentes et les plus controversées des relations internationales et des études de sécurité, la sécurité recèle de nombreuses complexités et une multitude d'éléments fondamentaux, sujets à une volatilité constante et, par conséquent, à des interprétations disparates, en fonction du prisme d'analyse. Dans un monde globalisé et interdépendant, la compréhension du modèle international de sécurité corrélative, caractéristique de tout État contemporain, est fondamentale pour parvenir à une perspective holistique de la notion de sécurité nationale. Aujourd'hui, plus que jamais, nous confirmons que la sécurité d'un État donné se construit s'invente par rapport à la condition d'autres États, immergés dans un réseau global, composite, hétérogène et anarchique d'interdépendance sécuritaire (Brodeur, 2010). L'insécurité, à son tour, est associée à la proximité géographique entre les États. En conclusion, le contexte global est essentiel pour l'analyse des grandes puissances et des références systémiques (Brown, 1989), justifiés, par exemple, dans les mécanismes permutatifs de coopération policière. Le courant classique de la sécurité est basé sur le raisonnement selon lequel la sécurité (politico-militaire) d'un nombre significatif d'acteurs au niveau unitaire est assimilée à un groupe de sécurité, quelle que soit sa classification en tant que sous-système ou région (Haas, 1970 ; Haftendorn, 1990). Une région est comprise comme un sous-système diversifié et pertinent de correspondances de sécurité entre un ensemble d'États, étroitement interconnectés par contiguïté géographique (Buzan, 1991, p. 188). Nous nous concentrerons sur cet attribut – régional – dans l'équilibre des relations de pouvoir (coopération/compétition), car il est très caractéristique de l'Europe, malgré son extraversion dans le système mondial (Thompson, 1973 ; Höll, 1983), par le colonialisme moderne.

Le concert des stratégies supranationales pour les questions régionales et locales a ouvert de nouveaux horizons de collaboration entre les États et leurs prolongements, notamment en matière de sécurité (policière) et de défense (militaire). L'exaspération de la doctrine nord-américaine contre l'axe du mal, à la suite des attentats terroristes de septembre 2001, a été le leitmotiv de l'imitation œcuménique du modèle vigilant et de la praxis américaine

dans les affaires de sécurité – c'est-à-dire la police et l'armée – dans une perspective transnationale, revigorant les mécanismes de la coopération policière internationale dans la confrontation des menaces non conventionnelles et transfrontalières (Cronin, 2002). Nous pensons donc que dans une société universelle et profondément numérisée, dans laquelle les frontières s'estompent et les distances se raccourcissent, nous assistons paradoxalement à un nouveau type de complexité croissante et à une augmentation des incertitudes et des revers dans l'ordre mondial, comme on peut le voir, par exemple, à l'occasion du récent conflit russo-ukrainien.

La planétarisation des problèmes internationaux semble donc avoir donné la priorité aux questions de sécurité, reléguant au second plan la primauté traditionnelle de la défense. Si, dans les années quatre-vingt, le débat sur la politique de la police était principalement axé sur des thèmes nationaux et infranationaux, aujourd'hui, plus de quatre décennies plus tard, l'agenda de l'activité policière revêt une nature transnationale, visant généralement à lutter contre les vivacités œcuméniques du crime organisé. Le terrorisme, la cybercriminalité, les menaces hybrides, la gestion des grands événements, la réponse aux crises, aux catastrophes et aux calamités, la localisation des personnes disparues à l'étranger, parmi une myriade de tâches de sécurité qui reflètent l'état de transnationalisation de la vie quotidienne moderne. Par conséquent, les réactions politiques à la mondialisation de l'ordre collectif ont eu un impact profond sur l'architecture et le métier de la police, sa culture organisationnelle, ses priorités et ses processus (Bowling, Reiner et Sheptycki, 2019) : des forces de police mondiales sont indispensables pour contrer la mondialisation de la criminalité.

Les travaux précurseurs de Nadelmann (1993), suivis par ceux de Bigo (1996 et 2000), ont révélé la centralité croissante des officiers de liaison dans la courbe de la coopération policière internationale. Aujourd'hui, d'innombrables agences de police sur la scène internationale présentent ce paradigme comme l'un des instruments les plus efficaces et prolifiques de la toile bleue, en confection permanente, de la coopération policière cosmopolite (Nadelmann, 1993 ; Martin, 1994 ; Brodeur, 2010 ; Den Boer et Block, 2013). Habituellement appréciés en tant qu'intermédiaires, intercesseurs, médiateurs ou facilitateurs, les officiers de liaison sont liés à une large panoplie de rôles, de fonctions et d'engagements juridico-politiques. Agissant en tant que diplomates officiels de leurs gouvernements et représentants de leurs politiques, ces agents sont chargés d'établir et d'entretenir, avec une grande autonomie, des relations – formelles et informelles – de proximité, aux contours souvent susceptibles de réaction et scrupuleux, avec les multiples organisations et réseaux policiers internationaux concernant différents pays, vis-à-vis desquels ils entretiennent un intérêt à la fois stratégique et fonctionnel (Den Boer et Block, 2013 ; Bowling, Reiner et Sheptycki, 2019).

En tournant notre réflexion vers le cas portugais, nous examinerons succinctement le réseau des officiers de liaison du ministère de l'Intérieur (MAI). Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, grâce au déploiement expéditionnaire d'officiers de liaison de la Garde nationale républicaine (GNR [gendarmerie]), de la Police de sécurité publique (PSP) et du service des Étrangers et des Frontières (SEF), le MAI a construit avec un succès remarquable ce qui est le plus grand réseau portugais d'officiers de liaison à l'étranger. Impliquant une interpénétration et une coordination complexe des intérêts interministériels, le MAI, dans un alignement stratégique avec la politique étrangère promue par le ministère des Affaires étrangères (MNE), a élargi la dimension de la sécurité intérieure bien au-delà des frontières westphaliennes, en intervenant activement dans le domaine de la sécurité extérieure, principalement par le déploiement d'agents de liaison du GNR, du PSP et du SEF dans les organismes internationaux et les pays étrangers, à savoir dans les ambassades, les missions représentatives et les consulats du Portugal (Tomé, 2019 ; Carrilho, 2022). Promulgué par le décret-loi no 139/94, du 23 mai, ce mécanisme de coopération policière internationale a été, dans un premier temps, associé à l'envoi d'officiers de liaison de la police (OLMAI) et d'officiers de liaison de l'immigration (OLIMAI) dans la diaspora lusophone du continent africain – par exemple, au Cap-Vert, à São Tomé-et-Principe, en Angola, au Mozambique, en Guinée-Bissau… – puis a été étendu à d'autres régions, comme le Timor oriental et l'Amérique du Sud. Dans le domaine de la coopération internationale, l'OLMAI apporte une assistance stratégique et opérationnelle aux services de la République portugaise, en facilitant l'échange d'informations – notamment en collectant des renseignements sur la situation sécuritaire et les risques éminents, en fournissant des conseils opportuns aux autorités nationales compétentes et à la communauté portugaise expatriée – ; en intervenant dans le cadre des accords bilatéraux, signés au niveau de l'assistance à la sécurité intérieure, et dans la mise en œuvre de programmes et de projets de coopération technico-policière ; en soutenant des activités de coopération multilatérale, en ce qui concerne les missions de l'Union européenne (UE), des Nations unies (ONU) et d'autres structures supranationales, internationales et régionales, notamment celles qui intègrent les forces de police portugaises en faisant le lien entre les forces et les services de sécurité et de protection civile et leurs homologues d'autres pays ; en fournissant des conseils techniques sur les questions de sécurité ; et, enfin, en apportant une assistance technique à l'ambassadeur, chaque fois qu'il le demande, sur tout ce qui relève du domaine de la sécurité (Tomé, 2019 ; Carrilho, 2022). Pour leur part, les OLIMAI[1], régis par le décret-loi no

.....

Voir l'arrêté no 7554/2019, du 26 août : Détermination du nombre d'agents de liaison en matière d'immigration à placer auprès des ambassades, des missions de représentation et des consulats et leur répartition.

290-A/2001 du 17 novembre, ont pour mission spécifique d'analyser les flux migratoires ayant pour destination le Portugal et l'Europe, ainsi que de coopérer avec les autorités locales pour prévenir l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Les officiers de liaison sont soumis à une accréditation diplomatique (ils bénéficient du régime d'immunités et de privilèges) et sont doublement dépendants : au niveau technique et fonctionnel, du secrétariat général du MAI ; au niveau hiérarchique, du chef de mission/ambassadeur portugais (MNE). Leurs rapports de renseignement, élaborés avec une régularité variant selon les circonstances, sont dûment distribués aux chefs des missions diplomatiques où ils exercent leurs fonctions, au MNE (directions générales des Affaires européennes et de la Politique étrangère) et aux services et aux forces qui composent les systèmes de sécurité intérieure et de renseignement de la République portugaise, et ce, de manière holistique, multiministérielle et transversale. Interconnectant point à point un large éventail de réalités disparates et complexes, ce réseau est actuellement composé de vingt éléments, dont treize sont des expatriés d'OLMAI en Angola, en Algérie (avec extension des fonctions à la Tunisie), au Cap-Vert, en Espagne (avec extension à Andorre), en France, en Guinée-Bissau, au Maroc (avec extension à la Mauritanie depuis 2016), en Mozambique (avec extension au royaume d'Eswatini), à São Tomé-et-Principe, au Timor oriental, à la Représentation permanente du Portugal auprès de l'Union européenne (REPER) et à l'Agence de coopération policière de l'Union européenne (EUROPOL). Quant aux OLIMAI nommés, ils sont affectés en Angola, au Brésil, au Cap-Vert, en Chine, en Espagne, en Guinée-Bissau et en Inde. En février 2022, le réseau d'officiers de liaison comptait 166 policiers portugais déployés dans des missions à l'étranger, au service des Nations unies (MINUSCA, MINUSMA, MINUSTAH et UNVMC), de l'Union européenne (notamment REPER, EUROPOL, FRONTEX et EUROGENDFOR) et des nombreuses représentations diplomatiques portugaises dans le monde (Communiqué de presse MAI, 2022).

Malgré l'énorme potentiel de ce mécanisme policier international, il existe encore un besoin stratégique de l'étendre à un plus grand nombre de pays de l'UE, du sud de la Méditerranée et de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) – zones angulaires de la coopération policière internationale lusitanienne –, ainsi qu'à d'autres organisations prééminentes en matière de sécurité et de coopération policière, en le redimensionnant selon la tendance globale de présence croissante sur la scène internationale, en gestation permanente (Bowling, Reiner et Sheptycki, 2019 ; Tomé, 2019). Au fur et à mesure que le concept œcuménique de sécurité évolue, il est essentiel que le réseau d'officiers de liaison du MAI suive cette évolution, en se refondant et en se réajustant périodiquement, afin de garantir une réponse polyvalente aux différents critères politiques, stratégiques, opérationnels, administratifs, financiers, etc. En 2021, pour la première fois, ce réseau a atteint l'entreprise la plus avancée et la plus ambitieuse de la coopération policière internationale : l'Agence de l'Union européenne pour la coopération policière (EUROPOL), avec le déploiement d'officiers de liaison issus de la GNR et de la PSP (jusqu'alors privilège exclusif de la Police judiciaire), ajoutant une nouvelle praxis et une expertise technico-policière, l'accès à des bases de données sophistiquées et l'extension des échanges d'informations à d'autres organismes de sécurité réticulaire, au profit d'une action policière (préventive et répressive) plus efficace dans la conjoncture européenne, notamment en ce qui concerne le débat sur les expressions plus critiques, transnationales et complexes de la criminalité contemporaine (Bigo, 1996 et 2000). Cette perspective favorable devrait toutefois être étendue, en priorité, au siège de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL)[1] – référence phare du maintien de l'ordre à l'échelon du continent, qui compte 195 États membres – et à la capacité policière des Nations unies. Ce développement est justifié par la pertinence progressive de la police des Nations unies (UNPOL)[2] et par l'expansion de la valence policière dans les missions de paix, de sécurité et de stabilisation. Toujours dans ce champ d'action, nous considérons comme stratégique l'extension du réseau aux États-Unis d'Amérique, étant donné son avant-gardisme, sa pertinence et son expression dans la globalisation de la police coopérative et, si l'on veut, diplomatique (Nadelmann, 1993 ; Bigo, 1996 et 2000 ; Lemieux, 2015).

.....

(2) Reconnue comme la plus grande organisation policière intergouvernementale au monde, INTERPOL dispose d'un réseau de bureaux dans chacun de ses États membres, bureaux qui relient respectivement le ou les services de police au réseau mondial. Le Portugal participe activement aux différents fronts de la lutte contre la criminalité, en particulier le contrôle aux frontières et la criminalité organisée. Entre 1956 et 1960, INTERPOL a été présidé par un Portugais, Agostinho Lourenço. N'oublions pas que la plus grande opération de coopération policière internationale de l'histoire s'est déroulée en 2004, au moment du tsunami en Asie, avec la participation de centaines de policiers de dizaines de pays. La mise en commun des bases de données et l'accès à celles-ci, ainsi que le large éventail de soutien technique et opérationnel fourni par INTERPOL, ont permis à la force de police transnationale de mener une gestion articulée de cette crise unique, notamment dans le traitement des innombrables décès, ainsi que dans la localisation, l'identification et le rapatriement des corps. Actuellement, le projet Stadia, créé en 2012 afin de soutenir la planification de la sécurité et du maintien de l'ordre lors de la Coupe du monde de football 2022 au Qatar, est coordonné par le Portugais Jorge Maurício (PSP).

(3) La mission d'UNPOL est de renforcer la paix et la sécurité internationales en soutenant les États membres pendant et après un conflit et lors d'une crise, en fournissant des services de police compétents, représentatifs, réactifs et responsables pour la protection de la population. À cette fin, UNPOL soutient ou remplace, lorsqu'elle est mandatée, la capacité de la police de l'État hôte à prévenir et à détecter la criminalité, à protéger la vie et les biens et à maintenir l'ordre et la sécurité publics, conformément à l'état de droit et au droit international des droits de l'homme. L'actuel conseiller de police des Nations unies et directeur de la division de la police est le Portugais Luís Carrilho (PSP).

La grandeur de l'échange d'expériences, de techniques, de connaissances et d'informations entre les représentants de la police de plusieurs nations souveraines, de même que l'intégration de la police (nationale) dans d'autres contextes d'action, grâce à une liaison étroite avec plusieurs forces et services de police multinationaux et l'interconnexion cruciale avec les systèmes de police locaux, nationaux, sous-régionaux/régionaux, internationaux et supranationaux, confèrent au réseau d'agents de liaison déployés à l'étranger, des attributs, des compétences et des expériences uniques d'authentiques diplomates de la police (Stevanović, Jacimovski et Kekić, 2012 ; Bowling, Reiner et Sheptycki, 2019). L'interopérabilité découlant de l'établissement de relations synaptiques en réseau, linéaires et non linéaires, formelles et informelles, entre de nombreuses fractions et de multiples structures de sécurité, dans des dimensions et à des échelons dissemblables (par exemple l'ampleur et la portée des influences, du niveau intra-étatique aux niveaux de sécurité mondiaux), se traduisent, la plupart du temps, par l'augmentation de la capacité à construire les produits d'information les plus raffinés et les plus innovants, aptes à permettre la prise de décision au plus haut niveau de gouvernance et en faveur des intérêts et des raisons de l'État ou des États, qui, enfin, interagissent avec l'environnement – interne et externe – de ce réseau de liens de sécurité. Toutes les caractérisations précédentes indiquent que le diplomate policier agit dans un environnement sensible et ambivalent, de compétition-collaboration, complexe et interpénétré, multiniveau et multi-secteurs , impliquant de nombreuses agences, souvent sans aucune chance de sauvegarde institutionnelle et basé sur des critères d'opportunité, d'esprit d'entreprise, de professionnalisme, de bon sens, de loyauté, de sens de mission, de connaissance, de compétence technique et herméneutique (Block, 2010). Ce capital d'autonomie a donc besoin d'un référentiel de confiance et de proximité, de la part de l'État d'origine et des interlocuteurs avec lesquels il interagit, ainsi qu'un solide portefeuille de compétences de négociation et de diplomatie, afin d'organiser les stratégies particulières des forces de police, des États et des réseaux inter/supranationaux en fonction des contextes culturels, religieux, politiques et juridiques impliqués (Bigo, 1996 et 2000 ; Lemieux, 2015). Nous confirmons ainsi que les officiers de liaison ont été les précurseurs d'un exercice de partage diplomatique du pouvoir de sécurité au niveau transgouvernemental, dans une cosmopolitisation de la sécurité intérieure. En effet, en tant que fonctionnaires gouvernementaux de niveau intermédiaire, hautement considérés dans les cercles diplomatiques et dotés de fonctions d'exécution de politiques étrangères et de coopération, les agents de liaison travaillent à des affaires d'État complexes qui étaient auparavant réservées aux diplomates de carrière de haut niveau (Stevanović, Jacimovski et Kekić, 2012 ; Den Boer et Block, 2013 ; Lemieux, 2015).

En conclusion, nous certifions que le réseau d'officiers de liaison et sa performance dans la représentation externe de l'État (d'origine), dans les méandres de la coopération policière internationale, sont des dimensions essentielles et inséparables dans l'architecture de la sécurité et du maintien de l'ordre transnationaux contemporains, formant un réseau de sécurité interactif, flexible et compétent à travers le monde (Brodeur, 2010). Le réseau des officiers de liaison du MAI portugais, bien que soumis à des dangers, des pressions, des ambiguïtés et des impondérables provenant de sources multiples, a amplifié les approches innovantes et renforcé l'adéquation des réponses aux risques non conventionnels et aux menaces perturbatrices de la contemporanéité en faveur de la sécurité collective, de l'ordre, de la protection de la dignité et de la promotion des droits de l'homme (sécurité humaine).

Omnes omnibus ■

RÉFÉRENCES

Bigo, D. (1996), *Polices en réseaux. L'experience européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

Bigo, D. (2000), « Liaison Officers in Europe. New Officers in the European Security Field », dans J. E W. Sheptycki (dir.), *Issues in Transnational Policing*, Londres, Routledge.

Block, L. (2010), « Bilateral Police Liaison Officers. Practices and European Policy », *Journal of Contemporary European Research*, 6, 2, p. 194-210.

Bowling, B., Reiner, R. et Sheptycki, J. (2019), *The politics of the police* (5 ed.), Oxford : Oxford University Press.

Brodeur, J.-P. (2010), *The Policing Web*, New York, Oxford University Press.

Brown, N. (1989), « Climate, ecology, and international security », *Survival*, 31, 6.

Buzan, B. (1991), *People State and Fear. An Agenda for International Security Studies in Post-Cold-War Era*, Blouder (Colorado), Lynne Rienner Publisher.

Carrilho, R. (2022), « Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna na contextura internacional », dans *The External Dimension of Internal Security – The scope of international police cooperation in the contemporary world order*, Lisboa, ISCPSI.

MAI (12 avril 2022), « Administração Interna tem 166 efetivos destacados em missão no estrangeiro ao serviço das Nações Unidas e da União Europeia », communiqué publié sur le site du gouvernement portugais, Lisbonne (Portugal) [https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/comunicado?i=administracao-interna-tem-166-efetivos-destacados-em-missao-no-estrangeiro-ao-servico-das-nacoes-unidas-e-da-uniao-europeia].

Cronin, A. K. (2002), « Behind the curve : globalization and international terrorism », *International Security*, 27, 3.

Den Boer, M. et Block, L. (2013), *Liaison Officers. Essential Actors in Transnational Policing,* La Hague, Eleven International Publishing.

Haas, M. (1970), « International subsystems : stability and polarity », *American Political Science Review*, 64, 1, p. 100.

Haftendorn, H. (1990), « The security puzzle : theory-building and discipline-building in International Relations », *International Studies Quarterly*, 35, 1.

Höll, O. (1983), *Small states in Europe and dependence,* Vienne, Austrian Institute for International Affairs.

Lemieux, F. (2015), « Inside the Global Policing System. Liaison Officers Deployed in Washington, DC », dans *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations*, 21, 1, p. 161-180 [doi :10.1163/19426720-02101011].

Martin, R. A. (1994), « Book Review. Ethan A. Nadelmann, *Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement* », *Fordham International Law Journal*, 18, 1, art. 10.

Nadelmann, E. A. (1993), *Cops Across Borders, the Internationalization of U.S. Law Enforcement*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1993.

Stevanović, O., Jacimovski, S. et Kekić, D. (2012), « Police Diplomat. Example of the Euro-Atlantic Integrations' good practice », *Security and Euroatlantic Perspectives of the Balkans*, Skopje [https://www.researchgate.net/publication/312587904_POLICE_DIPLOMAT_-EXAMPLE_OF_THE_EURO-_ATLANTIC_INTEGRATIONS'_GOOD_PRACTICE].

Thompson, W. R. (1973), « The regional subsystem : a conceptual explication and a prepositional inventory », *International Studies Quarterly*, 17, 1.

Tomé, L. (2019), « Oficiais de Ligação do Ministério da Administração Interna », dans L. Moita, L. V. Pinto et P. P. (dir.), *Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa*, Lisbonne, OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, Universidade Autónoma de Lisboa [doi :https://doi.org/10.26619/97].