

ESTUDO DA ESTRUTURA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

Coordenação: Luís Moita, Luís Valença Pinto, Paula Pereira

Aprofundamentos temáticos: Fernando Amorim, Joaquim Ferreira Marques, Nuno Brito, Ângelo Correia, Luís Tomé, Sofia José Santos, João Paulo Feijóo, Francisco Seixas da Costa, António José Seguro, Henrique Moraes, Sandra Ribeiro, Filipe Vasconcelos Romão, Luísa Godinho



OFICIAIS DE LIGAÇÃO DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Luís Tomé

Entre outros importantes impactos resultantes das muitas transformações que vêm ocorrendo no contexto internacional em que Portugal se insere, um dos mais significativos é a erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança. Com efeito, a natureza complexa e transnacional dos riscos e ameaças que afetam a nossa segurança, os desafios decorrentes da intensificação de todo o tipo de interdependências (significando isto que a segurança interna está, em grande medida, dependente das dinâmicas e dos desenvolvimentos na vertente externa) e as responsabilidades de Portugal em virtude de compromissos assumidos quer com países aliados e parceiros quer no âmbito da nossa inserção em múltiplos quadros multilaterais – designadamente a UE e o Espaço Schengen, a ONU, a NATO, a CPLP, a OSCE e o “Diálogo 5+5” da Bacia do Mediterrâneo – exigem uma cada vez maior cooperação internacional envolvendo também os tradicionais agentes e instrumentos da segurança interna.

Além dos acordos bilaterais e multilaterais celebrados por Portugal respeitantes à cooperação nas áreas da segurança, da participação em reuniões, grupos de trabalho e comités internacionais em diversos níveis, do empenhamento de elementos das Forças e Serviços de Segurança (FSS) em missões e operações internacionais ou do destacamento de peritos oriundos das FSS nacionais em agências europeias e organismos internacionais, a vertente externa da segurança interna passa igualmente pela colocação de oficiais de ligação junto de representações diplomáticas portuguesas e organismos internacionais.

Atendendo à multiplicidade de forças e serviços de segurança (FSS) e, sobretudo, à diversidade das respetivas tutelas ministeriais envolvidas, este texto incide apenas sobre os “oficiais de ligação”

do Ministério da Administração Interna (MAI) que, tutelando a GNR, a PSP e o SEF tem, evidentemente, especiais responsabilidades na segurança interna e, por outro lado, dispõe da mais ampla rede de oficiais de ligação no estrangeiro.

AS FIGURAS DE OL E OLI DO MAI

Na realidade, o MAI tem duas figuras distintas de oficiais de ligação: os “Oficiais de Ligação” (OL) e os “Oficiais de Ligação de Imigração” (OLI). A existência dos primeiros é regulada pelo Decreto-Lei 139/94, de 23 de maio, que consagra a colocação de Oficiais de Ligação da GNR, da PSP e do SEF em organismos internacionais e países estrangeiros – Embaixadas, Missões de Representação e Consulados de Portugal. Os OL desempenham funções e um papel crucial quer ao nível estratégico quer ao nível operacional: no plano da cooperação internacional, assistem os serviços das representações diplomáticas nacionais e dos países/organismos onde estão acreditados; no plano da cooperação policial, promovem e acompanham a execução de projetos de cooperação técnico-policial, servindo de elo de ligação entre as FSS portuguesas e os seus congéneres de outros países; apoiam e acompanham também as atividades de cooperação multilateral, no que concerne a eventuais missões da UE, da ONU e de outras organizações internacionais e regionais, em especial as missões que integrem elementos das FSS portuguesas. O OL pode, igualmente, colaborar com diversos grupos de trabalho governamentais, bem como coadjuvar na elaboração de estudos e pareceres para a implementação de reformas ou estratégias de ação nacionais ou dos países onde se encontram. Tem, ainda, por função coadjuvar o Embaixador ou Chefe de Missão em todos os aspetos relacionados com a segurança, nomeadamente através de um sistema de recolha de informações, relativo à

situação de segurança, que permita aconselhar e alertar, com oportunidade, as autoridades nacionais competentes e a Comunidade Portuguesa no território.

“O MAI TEM DUAS FIGURAS DISTINTAS DE LIGAÇÃO: OS “OFICIAIS DE LIGAÇÃO” (OL) E OS “OFICIAIS DE LIGAÇÃO DE IMIGRAÇÃO” (OLI)”

A figura do Oficial de Ligação de Imigração (OLI) surge regulada, pela primeira vez, através do Decreto-Lei nº 290-A/2001, de 17 de novembro (Estatuto do Pessoal do SEF), que estabelece a disciplina relativa à criação do OLI, à definição do respetivo conteúdo funcional e ao seu estatuto. O OLI tem por missão específica a análise dos fluxos migratórios com origem ou trânsito no país de colocação e com destino a Portugal e à Europa, bem como a cooperação com as autoridades locais para a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos. Compete-lhe, assim, combater e prevenir, a partir da origem, a imigração ilegal, e regular os fluxos migratórios, prestando, se necessário, apoio técnico em matéria de vistos, na promoção de ações tendentes a prevenir e a detetar o uso de documentos falsos, a dinamizar o estabelecimento de contactos ao nível local e a troca de informações, bem como, apoiar a execução de medidas de regresso ao país de origem.

Em suma, e de um modo geral, compete aos OL e aos OLI contribuir para o reforço e desenvolvimento da cooperação internacional portuguesa nos domínios da segurança e do prestígio, da credibilidade e da visibilidade de Portugal, país que representam, independentemente da FSS de origem e, nessa base, implementar e incrementar, de forma eficaz, os interesses nacionais em matéria de segurança.

A consagração de padrões ético-profissionais de conduta comuns a todos os OL e OLI, bem como assessores, formadores e demais agentes de cooperação tutelados pelo MAI, é condição indispensável para um exercício prestigioso e credível do serviço/missão prestado no exterior, o que levou à aprovação pela tutela, no final de

2015, de um “Código de Conduta” que estabelece o conjunto de princípios, valores e deveres que deve ser reconhecido e adotado por todos os oficiais de ligação e agentes de cooperação em complemento de outras normas de conduta, designadamente dos Códigos de Conduta das respetivas FSS de origem.

Por outro lado, reconhecendo e assumindo que os OL e OLI do MAI representam, em primeiro lugar, Portugal, e que o seu trabalho e informações recolhidas podem ser úteis a outras forças e serviços de segurança, desde 2016 que os relatórios elaborados pelos OL e OLI do MAI são remetidos (sempre com conhecimento aos respetivos Chefes de Missões Diplomáticas em que exercem as suas funções), e além naturalmente do Gabinete da/o Ministra/o da Administração Interna e da Secretaria Geral do MAI (SGMAI), também aos Gabinetes da/o Secretária/o-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI), Secretária/o-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), Comandante-Geral da GNR, Diretor Nacional da PSP, Diretor Nacional da Polícia Judiciária, Diretor Nacional do SEF e, consoante a colocação geográfica dos OL/OLI, Direção-Geral de Política Externa e/ou Direção-Geral de Assuntos Europeus do MNE. Entretanto, o objetivo de maior cooperação e coordenação de e com todos os oficiais de ligação portugueses (incluindo, portanto, também os da PJ, sob tutela do Ministério da Justiça), bem como uma melhor articulação com os oficiais de ligação estrangeiros acreditados em Portugal, foi reforçado, em 2017, com o estabelecimento do chamado “Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional”, sob a égide da/o Secretária/o-Geral do Sistema de Segurança Interna¹.

Além disso, desde o início de 2016, entrou em vigor uma nova metodologia de colocação de OL/OLI do MAI que, em síntese, prevê a não prorrogação de funções desta natureza pelo mesmo elemento e a nomeação para funções de OL/OLI apenas para uma única comissão de três anos (impossibilitando, portanto, que o mesmo elemento

¹ Decreto-Lei nº 49/2017, de 24 de maio. O Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) foi criado na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, passando a reunir sob a mesma gestão o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional da Interpol, a Unidade Nacional da Europol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm.

possa repetir funções de OL/OLI), com base no princípio da igualdade de oportunidades entre os elementos das diversas FSS tuteladas pelo MAI; o regresso à regra da rotatividade e alternância entre a GNR e a PSP nos postos de OL, sendo que as funções de Oficiais de Ligação de Imigração, pela sua natureza específica, são desempenhadas por elementos do SEF; e introduz, como nova prática, a designação do elemento a desempenhar funções de OL/OLI pela/o Ministra/o da Administração Interna (e a propor depois ao Ministro dos Negócios Estrangeiros) com base nos curricula e competências de uma pequena lista com três “candidatos” indicados pelos dirigentes das FSS a quem compete o exercício dessas funções (em vez de, conforme acontecia anteriormente, a Tutela do MAI se limitar a homologar e propor ao MNE um elemento designado pelos dirigentes das FSS).

A REDE DE OL E OLI DO MAI

O dispositivo de OL e OLI acarreta encargos significativos para o MAI e para as FSS sob tutela, atendendo a que os custos associados ao destacamento e comissão de cada OL/OLI são inteiramente suportados pela FSS de origem (GNR, PSP e SEF). Significa isto que o dispositivo de OL/OLI do MAI resulta também de considerações e constrangimentos de ordem financeira/orçamental o que, evidentemente, limita o número de postos onde haveria muito interesse em colocar OL/OLI por razões meramente relacionadas com a cooperação policial internacional. Além disso, sempre que em causa está o estabelecimento de um novo posto de OL/OLI, é necessária a aprovação prévia do Ministério das Finanças (MF) – o que pode não acontecer porque o MF tem as suas próprias prioridades e política que nem sempre coincidem com as do MAI.

Por outro lado, a rede e/ou revisão, do dispositivo de OL e OLI não depende unicamente do Ministro da Administração Interna (mediante propostas da GNR, da PSP e do SEF e também da SGMAI), pois é estabelecida inevitavelmente em articulação com o MNE já que compete ao MNE a definição e implementação geral da política externa portuguesa e a nomeação dos oficiais de ligação do MAI é feita conjuntamente pelas tutelas do MAI e do MNE. Todavia, tal significa que as visões e perspetivas do MAI e do MNE poderão não coincidir a respeito de certos postos

de OL/OLI a criar, alargar, fundir ou suprimir – questão que sobressai, sobretudo, quando se pretende rever/alterar o dispositivo existente e, muito em particular, quando o MAI pretende eliminar um posto de OL/OLI, já que, em regra, o Embaixador ou Chefe de Missão local pretende sempre manter ou até reforçar a estrutura diplomática que chefia, pretensão que pode influir na posição do MNE.

Ou seja, ainda que envolvendo elementos das FSS sob sua tutela e suportando o MAI todos os custos associados, a rede de OL/OLI e eventuais alterações nesse dispositivo não depende unicamente do MAI e da sua orientação político-estratégica.

Presentemente, o MAI conta com um total de 17 OL/OLI: 12 “Oficiais de Ligação” colocados em Angola, Argélia (com alargamento de funções à Tunísia desde 2016), Cabo Verde, Espanha (com alargamento de funções a Andorra desde 2013), França, Guiné-Bissau, Marrocos (com alargamento das funções à Mauritânia desde 2016), Moçambique (com alargamento das funções à Suazilândia desde 2016), São Tomé e Príncipe e Timor-Leste e ainda dois junto da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER-UE); e 5 “Oficiais de Ligação de Imigração” colocados em Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e Senegal.

“COMPETE AOS OL E AOS OLI CONTRIBUIR PARA O REFORÇO E DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PORTUGUESA NOS DOMÍNIOS DA SEGURANÇA E DO PRESTÍGIO, DA CREDIBILIDADE E DA VISIBILIDADE DE PORTUGAL”

Deste dispositivo salta imediatamente à vista que não existem OL e OLI em todos os países da UE, da CPLP ou do Mediterrâneo Sul, (áreas/quadros assumidos como centrais para a cooperação policial internacional de Portugal), tal como não existem nem OL nem OLI noutros países aliados e parceiros ou junto de organizações e organismos fundamentais em matéria de segurança e cooperação policial. Mas é óbvio que não pode-

ria e nem se justificaria ter uma rede tão ampla e dispendiosa. O que deveria, sim, era Portugal, e o MAI em concreto, dispor de um dispositivo de OL/OLI mais alargado e adequado à realidade atual da dimensão externa da segurança – alargando funções de OL, criando novos postos de OL/OLI prioritários, suprimindo um ou outro menos relevante e submetendo candidaturas a certos postos de OLI a financiamento UE.

PROPOSTA DE REVISÃO DO DISPOSITIVO OL E OLI

Uma das vias é alargar as funções de um posto OL a outros países, na linha dos precedentes já existentes dos OL colocados em Espanha, Argélia, Marrocos e Moçambique (com funções alargadas, respetivamente, a Andorra, Tunísia, Mauritânia e Suazilândia): por exemplo, o OL de Angola ou de São Tomé e Príncipe alargando funções à Guiné-Equatorial, o OL de Moçambique com funções alargadas também à África do Sul e o OL em Timor-Leste estendendo funções à Indonésia. Por outro lado, poderia um único OL ser acreditado e cobrir simultaneamente Cabo Verde e Guiné-Bissau.

“O DISPOSITIVO DE OL PODERIA SER COMPLETADO PELA AMPLIAÇÃO DA REDE DE “ELEMENTOS DE LIGAÇÃO” DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA NACIONAIS”

Paralelamente, tendo em conta as novas realidades e progressos respeitantes à cooperação europeia em matéria de segurança, partilha de informações e cooperação policial, poderia suprimir-se um posto de OL relativa e comparativamente menos relevante como o de França para favorecer a criação de um novo posto mais prioritário junto da EUROPOL, a agência europeia de polícia que tem como missão garantir o cumprimento da legislação da UE e contribuir para uma Europa mais segura, prestando assistência às autoridades responsáveis por garantir o cumprimento da lei nos Estados Membros, dispondo a EUROPOL de uma das maiores concentrações de informações e de capacidade

analítica na UE. O trabalho e a relevância desta agência europeia aumentaram significativamente nos últimos anos, sendo crescentemente eficaz e considerada um parceiro crucial no combate às formas mais graves de criminalidade, transnacionais e complexas. A relevância da EUROPOL é comprovada – além dos seus mais de mil funcionários, dos quais 600 operacionais e mais de 100 peritos analistas em matéria criminal – pela existência de sensivelmente 260 oficiais de ligação provenientes de 42 países (tanto Estados Membros UE como associados), sendo, portanto, insuficiente que Portugal disponha apenas de um OL colocado na EUROPOL originário da Polícia Judiciária. Parece de todo evidente que o MAI deve ter um OL colocado junto da EUROPOL.

Um segundo novo posto de OL que importaria criar é junto da representação permanente de Portugal na Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque. O imperativo deste posto resulta não apenas da óbvia importância da ONU no quadro geral da segurança internacional, mas também pela crescente participação de forças de segurança/componentes policiais/ *Formed Police Units* (FPU) nas missões de paz, segurança e estabilização da ONU e ainda pela crescente importância da *United Nations Police* (UNPOL).

A estes poderiam somar-se outros novos postos onde seria muito importante ter oficiais de ligação do MAI, designadamente no Reino Unido (sobretudo no quadro de saída deste da UE), nos Estados Unidos, no Brasil, na Turquia e na INTERPOL.

Paralelamente, o dispositivo de OL poderia ser complementado pela ampliação da rede de “elementos de ligação” das forças e serviços de segurança nacionais junto das suas congéneres de outros países. Estes elementos de ligação têm por missão contribuir para o reforço e o desenvolvimento da cooperação precisamente entre forças de segurança nacionais e determinadas congéneres suas estrangeiras e ficam substancialmente menos onerosos do que os autênticos OL do MAI. Partindo dos exemplos existentes de elementos de ligação da GNR junto da *Guardia Civil* e da PSP junto do *Cuerpo Nacional de Policía* de Espanha, seria vantajosa

a existência também elementos de ligação das FSS nacionais junto das congéneres de França, Reino Unido, Brasil e ainda da GNR junto da *Jandarma* da Turquia. Ainda que não sejam nem possam substituir as funções de autênticos OL, a rede ampliada de “elementos de ligação” das FSS nacionais junto das suas congéneres seria complementar ao dispositivo de OLs e reforçaria a cooperação internacional e a dimensão externa da segurança interna, podendo também atenuar a supressão de um posto existente (como no caso de França aqui proposto) ou de alguma forma colmatar a inexistência de um posto OL nesse país.

No respeitante à rede de Oficiais de Ligação de Imigração, os cinco actualmente existentes cobrem um número claramente insuficiente de países, atendendo às exigências e dinâmicas associadas à pressão migratória e à prevenção da imigração ilegal, tráfico de seres humanos ou falsificação de documentos. Com efeito, e por razões diferenciadas, importaria ter OLI também na Grécia (com extensão à Turquia) e em Itália (com extensão a alguns países dos Balcãs), na Venezuela e também China, Rússia, Timor-Leste, Índia, Moçambique (com alargamento à África do Sul) e Paquistão (com extensão ao Irão).

No entanto, atendendo aos elevados custos que tal ampliação acarretaria, a expansão da rede de OLI deve ser feita candidatando e garantindo financiamento europeu existente para o efeito (sendo que o OLI português representaria também outros países da UE, com já aconteceu em Angola) – designadamente os sugeridos na China, na Rússia, em Timor-Leste, na Índia, em Moçambique e Paquistão – e, por outro lado, introduzindo uma maior flexibilidade na reorganização dos postos de OLI (significando isto que a comissão de alguns OLI poderia variar consoante as exigências conjunturais e depender, portanto, da avaliação circunstancial), em particular relativamente aos propostos postos de OLI na Grécia e em Itália (em face do programa de recolocação associado à gestão da Agenda Europeia da Migração) e na Venezuela (em virtude da instabilidade política, económica e social naquele país onde reside uma enorme comunidade portuguesa e do aumento exponencial dos pedidos de nacionalidade portuguesa).

Em síntese, reconhecendo e assumindo que a realidade internacional e europeia em matéria de segurança é extraordinariamente dinâmica, deve a dimensão externa da segurança interna acompanhar e adaptar-se às novas exigências e circunstâncias, o que implica também uma permanente reavaliação da rede de OL e OLI do MAI e, daí, a sua necessária reconfiguração com mais rapidez e maior flexibilidade.