



**Rui Ferreira Pereira**

**O emprego de uma Força de Segurança  
de natureza militar nas missões de paz.  
O caso português.**

*Dissertação com vista à obtenção do  
grau de Mestre em Direito e Segurança*

**Orientador:**

Doutor Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia  
(Professor Associado com Agregação no IEP/UCP)

**Março, 2015**

Nos termos e para os efeitos do art.º 20.º-A do Regulamento do 2.º Ciclo de estudos, o autor declara que o texto da presente dissertação é da sua exclusiva autoria e toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada.

Por decisão do autor, não foi utilizado o novo acordo ortográfico.

**A todos os militares da Guarda Nacional Republicana que nas missões de paz por esse Mundo fora têm dignificado a Instituição que servem e engrandecido o nome de Portugal.**



## AGRADECIMENTOS

A realização da presente dissertação não foi isenta de sobressaltos, desde a decisão da sua elaboração até à fase conclusiva, sendo de inteira justiça realçar aqueles que comigo colaboraram, me auxiliaram, orientaram e possibilitaram que ela fosse levada a bom porto.

Em primeiro lugar, quero salientar o papel do Prof. Dr. Jorge Bacelar Gouveia pelo incentivo, apoio e estímulo para iniciar e dar seguimento à dissertação. Sem o seu entusiasmo, solicitude e amizade tal teria sido muito mais difícil, senão impossível.

Em segundo lugar, devo agradecer ao Prof. Dr. Francisco Proença Garcia, meu orientador, que, sem qualquer hesitação, aceitou guiar-me neste trabalho e me soube transmitir a força necessária e oportuna para continuar, enquadrando-me ao mesmo tempo nas referências intelectuais base desta dissertação.

Não posso deixar de referir também o importante contributo de vários militares da Guarda que, com disponibilidade, receptividade e perseverança, me socorreram no esclarecimento de dúvidas, na resposta às minhas solicitações de entrevistas e nas respostas a questões diversas, na actualização de informação, e muito mais, tudo indispensável à produção deste texto.

Por último, uma palavra para a minha Família e para os meus Amigos, que sempre me incentivaram, encorajaram e tiveram a paciência e compreensão para tudo aquilo a que as minhas decisões pessoais e profissionais me levaram.

A todos o meu sincero obrigado. Bem hajam.



## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	V
RESUMO .....	VIII
ABSTRACT .....	IX
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	X
1. INTRODUÇÃO .....	1
2. AS MISSÕES INTERNACIONAIS DE APOIO À PAZ .....	7
2.1. Origem das missões de apoio à paz .....	7
2.2. Tipologia das missões de paz .....	13
2.3. Enquadramento das missões internacionais .....	16
2.4. A participação portuguesa .....	21
3. AS FORÇAS DE SEGURANÇA DE NATUREZA MILITAR EM MISSÕES DE PAZ .....	26
3.1. Enquadramento do emprego destas Forças de Segurança .....	27
3.2. Características específicas deste tipo de forças .....	32
3.3. Importância e modo de emprego nas missões de paz .....	36
4. A GNR NAS MISSÕES DE PAZ .....	42
4.1. A Guarda Nacional Republicana .....	42
4.2. O emprego da GNR nas missões internacionais .....	45
4.2.1. Caracterização geral .....	45
4.2.2. Enquadramento legal das missões .....	48
4.3. Histórico das missões .....	51
4.3.1. A GNR nas missões de paz com observadores de polícia civil .....	52
4.3.2. A GNR nas missões de paz com unidades constituídas .....	62
4.3.3. Outras participações da GNR em organizações e missões internacionais .....	75
4.4. Reacções ao desempenho da GNR .....	88
5. CONCLUSÕES .....	90
BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES .....	95
ANEXOS .....	105

## RESUMO

No quadro dos actuais conflitos que deflagram por todo o mundo, a intervenção internacional tem que se adequar à intensidade e extensão da ameaça. Esta necessidade de ajustamento coloca-se com maior acuidade no período de pós-conflito, o que tem motivado um reforço da participação das Forças de Segurança nestes cenários, de molde a reduzir os riscos para uma paz duradoura e assegurar a ordem e a melhoria do serviço policial das regiões afectadas.

A transição do conflito armado para o restabelecimento da paz pode envolver situações de elevado risco e períodos de grande instabilidade, as chamadas «situações intermédias». Com efeito, mantendo-se um ambiente de elevada volatilidade, é ainda necessária a intervenção de meios robustos no pós-conflito. Surge, então, espaço para a intervenção das Forças de Segurança de natureza e estatuto militar, as chamadas *gendarmeries*, que têm uma preparação e capacidade de resposta próximas das Forças Armadas nas operações de paz. A dupla qualidade de polícia e força militar confere-lhes aptidão para desempenhar funções policiais num ambiente de risco e insegurança. Devido a essa natureza, a *gendarmarie* portuguesa, a Guarda Nacional Republicana, está em condições de actuar nesses cenários, o que tem vindo a realizar através de elementos isolados ou unidades constituídas.

A presente dissertação centra-se no emprego das Forças de Segurança de natureza militar nas missões de paz, focando especial atenção no caso português da GNR, utilizando para o efeito sobretudo o método indutivo, com recurso a diversas técnicas, como pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas e estatísticas.

Após uma breve caracterização das missões internacionais de paz, descreve-se o contributo das Forças de Segurança de natureza militar nestas missões. Segue-se a análise da força portuguesa com essa natureza, a GNR, em especial o seu emprego no diversificado espectro das operações de paz, desde a primeira intervenção, em 1995, até à actualidade. Dá-se nota, também, de algumas reacções de diferentes actores em relação ao desempenho da GNR.

Finalmente, conclui-se acerca da real existência de um papel singular para este tipo de forças no quadro das missões internacionais de paz.

## PALAVRAS - CHAVE

Missões de paz, Forças de Segurança, natureza militar, GNR

## ABSTRACT

The conflicts currently taking place around the world demand that the international intervention fits the intensity and extent of the threat. This is particularly important in post-conflict scenarios, leading to a greater participation of the Security Forces in those scenarios, in order to foster lasting peace, enforce the order and improve law enforcement services in those regions.

The transition from armed conflict to peacekeeping may entail high risk situations and greater instability periods, so-called “intermediate situations”. Accordingly, in the face of persisting high volatility, a robust response is still required post-conflict. Therefore, it is appropriate to deploy Security Forces with military nature and status, the *gendarmeries*, which have training and response capabilities similar to Armed Forces in peacekeeping operations. Their double facet as police and military forces enables them to perform police duties in high risk and unsafe environments. In light of these features, the Portuguese *gendarmarie*, Guarda Nacional Republicana (GNR), is able to carry out tasks in these scenarios, which it has been doing through individual operatives or larger units.

This dissertation focuses on the use of Security Forces of military nature in peacekeeping missions, in particular the Portuguese GNR, relying mostly on the inductive approach and using literature research, document analysis, interviews and statistics.

After a brief description of international peacekeeping missions, we describe the contribution of Security Forces of a military nature in such operations. Then we introduce and analyse the GNR, focusing on its deployment in different kinds of peacekeeping operations, from its first participation in 1995 until today. We also report some reactions to the performance of GNR.

Finally, we discuss whether there is indeed a unique role for this type of forces in international peacekeeping missions.

## KEY - WORDS

Peacekeeping operations, security forces, military nature, GNR

## LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

Sigla	Descrição
CIMIC	Centro de Cooperação Civil/Militar
CIVPOL	<i>Civilian Police</i>
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
EUA	Estados Unidos da América
EUBAM	<i>European Union Border Assistance Mission</i>
EUROGENDFOR	Força de <i>Gendarmerie</i> Europeia
FFAA	Forças Armadas
FPU	<i>Formed Police Unit</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana
IFOR	<i>Implementation Force in Bosnia and Herzegovina</i>
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INTERFET	<i>International Force in East Timor</i>
IPU	<i>Integrated Police Unit</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
IT-JTF	<i>Italian Joint Task Force</i>
MAI	Ministro/Ministério da Administração Interna
MD	Ministro/Ministério da Defesa
MINURSO	<i>United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara</i>
MINUSTAH	<i>United Nations Stabilization in Haiti</i>
MND-SE	Divisão Multinacional Sudeste
MONUA	<i>United Nations Observer Mission in Angola</i>
MONUC	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MSU	<i>Multinational Specialized Units</i>
NU	Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUMOZ	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Externa e Segurança e Defesa

Sigla	Descrição
PLC	Polícia Nacional do Congo
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
PSP	Polícia de Segurança Pública
ROC	<i>Radio On Call</i>
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
SAA	Sistema da Autoridade Aeronáutica
SPU	<i>Stability Police Unit</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
TO	Teatro de Operações
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i>
UNAVEM III	<i>United Nations Angola Verification Mission III</i>
UNMIL	<i>United Nation Mission In Liberia</i>
UNMISSET	<i>United Nations Mission of Support in East Timor</i>
UNMIT	<i>United Nations Integrated Mission in Timor-Leste</i>
UNOCI	<i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire</i>
UNOGIL	<i>United Nations Observer Group In Lebanon</i>
UNOTIL	<i>United Nation Office in East Timor</i>
UNPOL	<i>United Nations Police</i>
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
UNTAG	<i>United Nations Transition Assistance Group</i>
UPI	Unidade de Polícia Integrada

Declara-se que o corpo da presente dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 179.545 caracteres.

## 1. INTRODUÇÃO

O final da guerra fria veio transformar radicalmente os antigos equilíbrios de forças a nível global, provocando grande instabilidade e cepticismo acerca do futuro. Por isso, as crises que se vivem actualmente resultam da incerteza sobre como será a nova ordem internacional.

Num Mundo onde as ameaças não conhecem barreiras, onde a criminalidade organizada floresce, onde as soberanias são partilhadas, a manutenção desta situação aconselha abordagens holísticas e o aproveitamento de todos os meios e sinergias disponíveis na prevenção e no combate à insegurança mundial.

Actualmente, muitos dos conflitos, sendo regionais, assumem repercussões ampliadas, dada a sua assimetria e recurso ao terrorismo. Tem-se assistido a guerras entre facções num país provocarem rapidamente a insegurança em países vizinhos e alastrarem à própria região, sendo o retorno à situação de paz e de harmonia muito lento e com graves consequências para o equilíbrio e a segurança globais.

Neste quadro da conflitualidade, os meios já não se podem ajustar à origem da ameaça, mas sim à sua intensidade e extensão. Deste modo, apenas com interdependência e complementaridade se poderá dar uma resposta adequada a estes novos perigos para a paz mundial. O Mundo ocidental tem reconhecido a necessidade de uma nova abordagem dos conflitos e, muito em particular, das situações de pós-conflito, normalmente caracterizadas por uma segurança muito precária.

Assim, e apesar das intervenções integrarem uma indispensável e significativa componente militar, tem-se verificado um reforço da participação das forças policiais visando obter uma dupla finalidade: diminuir os riscos para a paz ao assegurar a ordem interna e, em simultâneo, melhorar o serviço policial nas áreas em conflito.

Portugal, não querendo ficar alheio a esta responsabilidade perante o número crescente de conflitos, tem colocado as suas forças militares e policiais à disposição dos organismos competentes para intervir em operações de promoção e manutenção de paz, o que tem obrigado a uma estreita coordenação com as forças militares envolvidas e com as organizações internacionais de que Portugal faz parte, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), a União Europeia (EU) ou a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

À semelhança dos outros países do Sul da Europa, Portugal possui um sistema de dupla componente policial, consubstanciado na distribuição das responsabilidades policiais por duas Forças de Segurança com competência genérica: uma polícia civil, a Polícia de Segurança Pública (PSP), e um corpo de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana (GNR). Esta última é frequentemente associada à designação de *gendarmérie*, expressão utilizada para designar genericamente todos os corpos militares com funções policiais. Devido à sua natureza, a GNR tem capacidade para desenvolver um alargado espectro de missões, pois possui potencial suficiente para responder às quebras de segurança de maior risco ou aos períodos de instabilidade que se verificam na transição entre um conflito armado e o restabelecimento da paz.

São justamente os novos riscos e desafios que poderão justificar o envolvimento de um tipo de força capaz de resolver conflitos internos e de estar, ao mesmo tempo, preparada para fazer face àqueles que, sendo externos, influenciam os internos, como é o caso do terrorismo. Conforme tentaremos demonstrar adiante, esta força intermédia ou “de charneira” entre as Forças Armadas e as polícias civis já tem existência efectiva nas *gendarmeries*, cujo principal objectivo é a manutenção da lei e da ordem interna, mas tendo também capacidade suficiente para actuar em conflitos externos em períodos ainda de elevada complexidade.

Portanto, é devido à necessidade de desempenhar missões mais “musculadas” que a GNR deve possuir meios com maior robustez que os da polícia civil. Para além da opção política, são estes meios e as referidas aptidões que lhe permitem integrar

forças de intervenção e reserva para apoio e/ou reforço do dispositivo das outras componentes do sistema de segurança interna e para projecção externa no âmbito das missões de paz. Por isso, desde 1995, a Guarda Nacional Republicana tem vindo a participar em missões no estrangeiro, por intermédio de elementos isolados ou com unidades constituídas.

É neste quadro de referência que surge o tema objecto desta dissertação: “O emprego de uma Força de Segurança de natureza militar em missões de paz. O caso português.”

A opção por esta temática teve por base uma clara actualidade, reflectida, designadamente, na actividade política nacional e nas frequentes abordagens jornalísticas com consequentes reflexos na opinião pública. Mas foi também relevante para a escolha do tema a sua evidente ligação à realidade profissional do autor como oficial da Guarda Nacional Republicana. Daí a especial atenção pessoal sobre esta matéria, a qual se considera ser enquadrável na área de interesse do Mestrado em Direito e Segurança, dando resposta à necessidade de elaborar um trabalho de investigação no seu âmbito.

Contudo, uma ressalva deve ser, desde já, apresentada e relacionada com o período em que a presente dissertação foi elaborada, o qual corresponde a uma época de alguma indefinição estrutural das Forças de Segurança portuguesas e, em particular, da Guarda Nacional Republicana.

Tal indefinição deve-se ao processo de reestruturação em curso, que tem sido materializado na apresentação de projectos de Leis Orgânicas para a GNR e para a PSP, ainda não aprovadas, mas que condicionam as opções estruturais futuras.

Nestes projectos de diploma, aliás como naqueles que irão revogar, estará contemplado que uma das suas missões é a participação na execução da política externa portuguesa, com realce para as operações internacionais de manutenção de paz. Particularmente em relação à GNR, e tal como noutros períodos que antecederam a aprovação de uma nova Lei Orgânica, o conteúdo já conhecido do projecto para esta área tem merecido críticas e pedidos de alteração, de modo a clarificar a situação da Guarda face à outra Força de Segurança e às Forças Armadas.

A abordagem de um tema como o emprego de uma Força de Segurança de natureza militar nas missões de paz assume particular relevância num momento em que o quadro político internacional se reveste de enorme incerteza e em que Portugal pretende continuar a ter visibilidade, enquanto parceiro das principais organizações que zelam pela paz mundial. Assim, esta matéria, além de ter grande interesse para a Guarda Nacional Republicana, tem também relevo para o próprio país, tendo em atenção a importância desta instituição para a segurança interna e o seu envolvimento internacional.

É que a participação de portugueses em missões de paz incorpora, não só uma componente de ajuda a Povos em dificuldades, mas também a representação de Portugal, numa continuação da sua presença no Mundo como há séculos vem acontecendo.

Sabendo-se das dificuldades económicas que se têm vivido no nosso país nos últimos anos, e que, certamente, não será possível ultrapassar a curto/médio prazo, é importante saber se a decisão de empenhar uma força como a GNR pode consubstanciar, além da garantia na qualidade do desempenho, numa economia de meios assinalável e importante neste quadro.

O tratamento do tema da presente dissertação foca-se, fundamentalmente, nas Forças de Segurança, deixando um pouco de parte o importante papel das Forças Armadas nas missões internacionais de paz, uma vez que tal abordagem seria algo lateral relativamente ao objecto deste trabalho. Por outro lado, destacam-se naturalmente as questões relativas à Guarda Nacional Republicana, pois, além da óbvia identificação com a temática em estudo, a Polícia de Segurança Pública tem participado em missões de paz apenas com observadores de polícia, enquanto a GNR o faz igualmente com forças construídas e devidamente organizadas, as quais lhe dão evidente destaque.

O objectivo que se pretende atingir com a abordagem desta temática consiste em verificar se existe um espaço próprio no âmbito das missões de paz para as Forças de Segurança de natureza militar, actuando como força intermédia entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança civis, procurando-se, simultaneamente, provar que

a GNR se pode e se tem enquadrado dessa forma neste tipo de missões, atendendo às suas particularidades como *gendarmerie* portuguesa.

Consequentemente, a pergunta de partida objecto de investigação e para a qual se pretenderá obter resposta é a seguinte:

- Existe um enquadramento específico para o emprego de uma Força de Segurança de natureza militar nas missões de paz?

Como será abordado o caso português, teremos como questões derivadas:

- A Guarda Nacional Republicana tem características e capacidades para desempenhar missões de paz enquanto *gendarmerie*?
- Na intervenção da GNR em missões internacionais foram exploradas as suas características de Força de Segurança de natureza militar?

Para responder a estas questões, e partindo de uma breve caracterização das missões de paz, descrevem-se as mais importantes participações portuguesas neste tipo de operações internacionais.

Com este referencial, analisa-se de seguida a actuação das forças policiais com estatuto militar, avaliando as características específicas que esse carácter poderá conferir para operar em cenários onde as Forças Armadas já não podem ter um papel decisivo, mas em que ainda não estão completamente reunidas as condições para a normal actividade das forças policiais civis.

Tentar-se-á provar que, no âmbito das missões de paz, estão preenchidos os requisitos para a existência e intervenção deste tipo de forças, próprias dos corpos policiais de natureza militar, com particular realce para a Guarda Nacional Republicana.

Assim, será enquadrado o caso português neste conceito, o que conduzirá a uma análise prospectiva relativamente à situação da GNR no quadro deste tipo de forças, nomeadamente enquanto parceira de instituições, organismos e associações internacionais.

Na abordagem a estas questões foi utilizada uma multi-metodologia, baseada na investigação empírica e análise comparativa, usando o método indutivo e recorrendo a diversas técnicas, que incidiram na observação indirecta, utilizando-se pesquisa bibliográfica, análise documental, estatísticas, etc., e na observação directa intensiva concretizada através das técnicas de observação participativa e entrevistas exploratórias a oficiais da GNR directamente ligados a este tipo de missões.

Com base nesses elementos, ensaia-se a definição de um cenário geral que caracterize as situações em que se justifica a intervenção específica de Forças de Segurança de natureza militar, fazendo uma aproximação a esse quadro conceptual através da análise da participação da Guarda Nacional Republicana em missões concretas.

No entanto, houve várias dificuldades na abordagem desta área temática, em particular quanto a fontes bibliográficas, pois, como refere BESSA (2011)<sup>1</sup>,

à falta de importância que a polícia apresentava como objecto de estudo pouco atractivo para os investigadores, ainda se pode acrescentar o facto de que muito do material bibliográfico que se encontrava disponível para consulta sobre o trabalho da polícia ou mesmo sobre o policiamento não tinha qualquer carácter científico, por não se traduzir no resultado de observações ou investigações científicas.

Contudo, ultimamente essas dificuldades têm vindo a ser atenuadas com a elaboração de teses e dissertações relacionadas com a matéria em apreço, particularmente da autoria de oficiais das Forças de Segurança portuguesas, cujo conteúdo foi muito relevante para o presente estudo.

Relevante também para a concretização desta dissertação foi a experiência profissional do autor em resultado do seu percurso profissional de mais de trinta anos, em que exerceu variadas funções, desde comando e direcção a assessoria ministerial, actividades que lhe permitiram estar em contacto com vários aspectos da temática em análise. Este contacto foi importante já que possibilitou uma apreensão progressiva do tema, mesmo correndo o risco de alguma perda de objectividade, que, contudo, se procurou evitar.

---

<sup>1</sup> BESSA, Fernando Conceição – Oficiais da Guarda Nacional Republicana - uma análise sociológica, p. 107.

## 2. AS MISSÕES INTERNACIONAIS DE APOIO À PAZ

*Esgotado o modelo bipolar, a Comunidade Internacional assumiu então o seu papel de polícia à escala global através dos diversos instrumentos ao seu dispor, nomeadamente das Nações Unidas, da NATO e da União Europeia.*

*Neste contexto, as operações de paz desempenharam e desempenham um papel crucial, nos últimos anos, na estabilização internacional, incluindo no continente europeu.<sup>2</sup>*

### 2.1. Origem das missões de apoio à paz

No final da Segunda Guerra Mundial, com a assinatura da Carta das Nações Unidas, na Conferência de São Francisco, em 26 de Junho de 1945, os cinquenta Estados signatários<sup>3</sup> acordaram disponibilizar as suas Forças Armadas para assegurar a paz e segurança internacionais, consagrando-se, deste modo, que a manutenção da paz era uma responsabilidade internacional e colectiva e

uma forma de ajudar os países dilacerados por conflitos a criarem as condições necessárias a uma paz sustentável. Os capacetes azuis das Nações Unidas – soldados e oficiais das forças armadas, agentes da polícia civil e pessoal civil de muitos países – acompanham e observam os processos de paz iniciados em situações pós-conflito, ajudando os ex-combatentes a aplicarem os acordos de paz que assinaram.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *In* intervenção do Prof. Freitas do Amaral, então Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, na Conferência Internacional “Portugal e as Missões de Paz” – Assembleia da República, 19 de Dezembro de 2005.

<sup>3</sup> Portugal apenas foi admitido como membro da ONU em sessão especial da Assembleia-Geral, realizada a 14 de Dezembro de 1955.

<sup>4</sup> *UNRIC* - Centro Regional de Informação das Nações Unidas - O que é a manutenção da paz? Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q1.htm>.

Assim, as missões de manutenção de paz das Nações Unidas passaram a ser um importante e incomparável instrumento ao dispor da comunidade internacional para auxiliar a ultrapassar conflitos e diminuir a possibilidade de aumento das ameaças à paz e segurança internacionais.

A solução dos conflitos internacionais pode seguir uma via pacífica ou necessitar do recurso ao uso da força. No primeiro caso, e como afirma GOUVEIA (2013)<sup>5</sup>, pressupõe “a adopção de esquemas que passam apenas pelos respectivos sujeitos, sem que se imponha recorrer a estruturas de tipo jurisdicional.”. Todavia, nem sempre se consegue seguir tal caminho, obrigando a uma linha de acção coerciva.

As primeiras operações de paz surgiram em 1948, mas o primeiro contingente policial da ONU foi incorporado na missão do Congo, em 1960. Desde então muitas se seguiram, com a atribuição do chamado "poder executivo" e acções coercivas de imposição da paz, tal como referido no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (“Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão”), quando não resultam a medidas previstas nos Capítulos VI (“Solução pacífica de conflitos”) ou VIII (“Acordos regionais”).

Na última década do século XX verificaram-se profundas mudanças no cenário internacional motivadas pelo fim da guerra-fria. A experiência anterior de quase meio século de equilíbrio assentava num esquema de segurança com base na relação estratégica entre a Europa e os Estados Unidos, em que a segurança de ambos era indissociável. Entretanto, assistiu-se ao incremento da circulação e do acesso à informação, o que atribuiu à globalização um importante papel nessas mudanças, com inevitáveis efeitos no processo de decisão política, abrindo também renovadas oportunidades de cooperação e relacionamento.

Também o terrorismo transnacional, marcado por acções como os atentados de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque, de 11 de Março de 2004 em Madrid e de 7 de Julho de 2005 em Londres, impôs uma diferente abordagem na garantia da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Os Estados foram obrigados a redefinir e a reajustar os

---

<sup>5</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar – Direito Internacional da Segurança, p. 33.

conceitos e os instrumentos de segurança e defesa a um diferente quadro político-estratégico, numa óptica de redução dos riscos e de adequação da resposta a esta realidade, o que, naturalmente, introduziu instabilidade e imprevisibilidade no processo.

Dos actuais organismos internacionais, é a Organização das Nações Unidas que tem um papel mais importante na segurança mundial, desencadeando um conjunto crescente de missões no quadro das operações humanitárias e de paz, nas mais variadas circunstâncias e um pouco por todos os Continentes.

Todavia, e como defende GOUVEIA<sup>6</sup>,

a Carta das Nações Unidas não refere a possibilidade de a Organização das Nações Unidas decretar tais operações, que implicam a utilização de meios militares para a efectivação da paz, mas que não exercem directamente a força. Contudo, nem por isso esta organização internacional se tem inibido de as levar por diante, melhor interpretando a Carta das Nações Unidas através da conjugação dos capítulos VI e VII, apesar de se reconhecer que as mesmas não se encaixam em nenhum deles.

Para reduzir a eventual discricionariedade na decisão de avançar com uma operação de paz, o Conselho de Segurança definiu, apenas em de Maio de 1994, os factores cuja existência podem levar à sua determinação:

- ameaça à paz e à segurança internacionais;
- um cessar-fogo;
- disponibilidade de entidades regionais para criarem uma força de paz;
- um objectivo político claro susceptível de ser traduzido num mandato;
- um mandato preciso;
- razoáveis garantias de segurança para o pessoal da ONU.<sup>7</sup>

Entretanto, desde a sua formação e até ao final da guerra-fria, esta organização assistiu impotente a um grande número de conflitos, devido aos quase invariáveis vetos no seu Conselho de Segurança. Nesse período, realizou-se pouco mais de uma dezena de operações de paz, mas, após a queda do Muro de Berlim, em 1989, até à actualidade, as Nações Unidas já desenvolveram várias dezenas.

---

<sup>6</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar – O uso do Direito Internacional Público. *In* Revista Brasileira de Estudos Políticos, n.º 107 – Jul/Dez: 2013. p. 173.

<sup>7</sup> Id., *ibid.*, p. 174 e 175.

Verifica-se, assim, o ressurgimento da ONU na cena internacional como entidade moderadora de conflitos, mas dentro de certas condições (mais pormenores encontram-se no Anexo A – Operações de Manutenção de Paz da ONU: envio e regras de actuação).

Com efeito, as actividades de manutenção da paz das Nações Unidas surgiram inicialmente durante a guerra fria como um meio de resolver conflitos entre os Estados, mediante o envio de pessoal militar desarmado ou portador de armas leves. As alterações políticas da década de 90 do século passado deram origem a uma mudança radical nas acções de manutenção da paz, já que, com um novo espírito de cooperação, o Conselho de Segurança autorizou missões de manutenção da paz de maior dimensão e complexidade, frequentemente para ajudar a implementar acordos de paz. Além disso, estas missões passaram a contar com a participação de um número cada vez maior de elementos não militares a fim de garantir a sua sustentabilidade, justificando que, em 1992, fosse criado o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO)<sup>8</sup>, com o objectivo de apoiar este crescendo de actividades.

Porém, como refere o Dr. Victor Ângelo<sup>9</sup>,

depois de anos a investir milhões de dólares em missões de manutenção de paz, concluiu-se que, em metade dos casos, passados cinco anos, os países intervencionados entravam de novo em conflito. [...] Por exemplo, no Haiti, a presente missão das Nações Unidas é já a quinta. [...] Através de um acompanhamento permanente destes Estados e de aconselhamento das autoridades nacionais, pode ser dado um contributo essencial para a resolução das questões profundas que estiveram na base dos seus conflitos internos.

Apesar destes constrangimentos, a partir de 1994 a ONU desencadeou um volume de operações de paz sem paralelo, quer em número, quer em importância, sendo de realçar a participação activa de Portugal neste esforço, o que se traduziu na sua integração nas missões mais relevantes das Nações Unidas.

---

<sup>8</sup> *DPKO* – Department of Peacekeeping Operations.

<sup>9</sup> Então Subsecretário da ONU, representante executivo do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Serra Leoa), *in* comunicação na Conferência cit. 2.

Também a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) tem continuado a dedicar-se aos aspectos relativos à garantia dos direitos humanos, à resolução pacífica de conflitos e à sua prevenção, bem como à gestão de crises e à participação em acções de manutenção de paz. Com este referencial, tem vindo a aumentar a sua determinada intervenção política, designadamente na área da diplomacia preventiva.

Já a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), devido à evolução do ambiente internacional, conheceu um processo de adaptação, que culminou na adopção de um novo conceito estratégico, na Cimeira de Washington, em Abril de 1999, em plena guerra do Kosovo, que abriu caminho à possibilidade de intervenção militar da NATO, "em situações excepcionais", sem um mandato explícito do Conselho de Segurança da ONU.

Assim, assumiu como prioridade a defesa colectiva dos seus membros e as consequentes operações militares lançadas ao abrigo do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte<sup>10</sup>. Contudo, as acções de prevenção e resposta a crises, denominadas «não-artigo 5.º», e as operações relacionadas com desastres naturais, tecnológicos ou humanitários em membros da organização e noutros territórios fora da NATO, têm sido cada vez mais importantes nas missões de gestão de crises dos últimos anos.

Por seu lado, a Comunidade Europeia adoptou um conjunto de importantes medidas na vertente de segurança e defesa, também elas fruto da evolução recente da realidade internacional. De facto, entre o Tratado de Maastricht<sup>11</sup> de 1992 e a Conferência de

---

<sup>10</sup> “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as mais providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.”

<sup>11</sup> Introduziu uma nova estrutura institucional composta por três «pilares»: o pilar comunitário, que correspondia às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Primeiro Pilar); o pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum (Segundo Pilar); o pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal (Terceiro Pilar).

Compromisso sobre a Capacidade militar dos países da Comunidade de 2000, passando pelo Tratado de Amesterdão (1997) e pelas Cimeiras de Colónia e Helsínquia (1999), Santa Maria da Feira e Nice (2000), a Comunidade integrou a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) no Segundo Pilar, assumindo um papel cada vez mais relevante na segurança internacional e no apoio humanitário no quadro das missões da chamada *Declaração de Petersberg*<sup>12</sup>.

Todavia, o Tratado de Lisboa, assinado a 13 de Dezembro de 2007, suprime esta estrutura de pilares a favor da criação da União Europeia (UE) e do reforço do seu papel no plano internacional, conferindo maior visibilidade à PESC. Para tal, o Tratado introduz duas inovações: a criação do “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e do Serviço Europeu para a Acção Externa”; e o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

A fusão dos pilares fez desaparecer a Comunidade Europeia, substituindo-a pela União Europeia, que assumiu a personalidade jurídica daquela, o que lhe confere novos direitos no plano internacional, pois encontra-se, por exemplo, em condições de celebrar acordos internacionais e de aderir a organizações ou a convenções internacionais.

Para satisfizer esses compromissos, os Estados Membros garantem a disponibilização dos meios necessários para a execução das missões em que decidam envolver-se, adquirindo, deste modo, e como refere BESSA (2011)<sup>13</sup>,

uma ferramenta genérica que possa contribuir para a prevenção/resolução de crises, para a condução de missões ou mesmo para a reconstrução da paz. Através destas missões é possível à UE demonstrar a sua participação activa na resolução ou na prevenção de conflitos em determinadas regiões, partindo do pressuposto que para evitar conflitos nas suas fronteiras é necessário preveni-los o mais longe possível das mesmas.

---

<sup>12</sup> Nesta Declaração, assinada em 19 de Junho de 1992, os Estados Membros colocam à disposição da União da Europa Ocidental (UEO) unidades militares para missões sob a sua autoridade, sendo também definidos os tipos de missões que podem ser realizadas: de carácter humanitário ou de evacuação; de manutenção da paz; de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz. Indica ainda que a UEO está disposta a apoiar medidas de prevenção de conflitos e de gestão de crises, nomeadamente as actividades de manutenção da paz da OSCE ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

<sup>13</sup> BESSA, Fernando – cit. 1. p. 89.

Finalmente, importa referir que, independentemente da organização que se apresente a defender a segurança internacional, a respectiva percepção tem evoluído nos últimos anos. Assim, após um entendimento associado aos direitos e bens colectivos dos Estados (território e poder político soberano), aparece uma nova abordagem, mais próxima das questões que lhe estão subjacentes, a denominada segurança humana, primeiramente referida no relatório do PNUD<sup>14</sup> de 1994. Efectivamente, e como refere GOUVEIA (2013)<sup>15</sup>,

a segurança humana assume-se com uma outra configuração, com base na seguinte tipologia de dimensões:

- segurança económica;
- segurança alimentar;
- segurança sanitária;
- segurança ambiental;
- segurança pessoal;
- segurança comunitária;
- segurança política.

## **2.2. Tipologia das missões de paz**

Desde 1948, cerca de 130 países contribuíram com pessoal militar e de polícia para operações de paz. Embora não se conheçam registos pormenorizados de todo o efectivo que prestou serviço em missões de paz durante este período, calcula-se que já serviram sob a bandeira das Nações Unidas mais de um milhão de militares, polícias e civis.

O conceito tradicional de manutenção da paz da ONU era caracterizado pela utilização de forças desarmadas ou armadas apenas com armas de pequeno calibre, apenas podendo usar a força em legítima defesa. No entanto, os acontecimentos dos últimos anos obrigaram as Nações Unidas a caminhar para um conceito multidimensional de missões de paz, que se desenvolveu em situações de conflito de elevado perigo e complexidade, com o objectivo de criar um ambiente seguro e estável, mas assegurando, simultaneamente, a sua imparcialidade e universalidade.

---

<sup>14</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>15</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar – Cit. 5. p. 16.

De facto, a gravidade dos novos problemas, associados a questões étnicas, religiosas e económicas, levou à criação de um outro modelo de actuação, envolvendo maior empenhamento de elementos civis, reforço da segurança dos militares e coordenação estreita entre as missões militares e as acções humanitárias. Constatou-se que as operações de manutenção da paz que não dispusessem de recursos e efectivos suficientes ou de normas de intervenção exigentes não tinham condições para conter as acções armadas que surgissem no período a seguir a uma guerra civil. Ultimamente, o Conselho de Segurança tem permitido que os capacetes azuis assumam uma postura enérgica, usando armas susceptíveis de produzir o necessário efeito de dissuasão.

As missões internacionais de apoio à paz assumem diversas modalidades e etapas, consoante a situação inicial do conflito, o seu desenvolvimento ou a organização sob cuja égide se desenrolam.

Não sendo unânimes as designações para classificar as missões, as mais usuais são as da NATO e as das Nações Unidas, neste último caso tendo em atenção documentos como “Uma agenda para a Paz”, de 17 de Junho de 1992, e o “Suplemento de Uma Agenda para a Paz”, de 3 de Janeiro de 1995, ambas apresentadas pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. Assim, podem existir missões de:

- Prevenção de conflitos (*Conflict prevention*) – actividades destinadas a evitar que os diferendos surjam, se agravem, alastrem, se reacendam ou degenerem em conflitos armados; incluem iniciativas diplomáticas (*diplomacia preventiva*) e negociações entre as partes para a suspensão das hostilidades, posicionamento ou emprego preventivo de forças para encorajar a resolução pacífica de uma determinada situação de crise, missões de verificação e observação, inspecções, consultas, avisos; apoiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias previstos no Cap. VI da Carta das Nações Unidas;
- Restabelecimento da paz (*peacemaking*) – acções diplomáticas após o início do conflito, com o objectivo de conseguir reunir condições para a sua resolução pacífica; incluem bons ofícios, mediação, tentativas de conciliação e, dependendo das características do litígio e dos objectivos da missão, isolamento diplomático e sanções; apoiam-se igualmente nos mecanismos previstos no Cap. VI da Carta;

- Manutenção de paz (*peacekeeping*) – medidas levadas a cabo por uma força imparcial, sob a égide de um organismo internacional e com o consentimento das partes em conflito, utilizando militares, polícias e civis, tendo em vista a moderação e o fim das hostilidades; as operações realizam-se, normalmente, na sequência de um acordo entre as partes beligerantes (cessar fogo, separação de forças, etc.); as actividades de observação e de interposição são as mais típicas das forças militares, incluindo a protecção à distribuição da ajuda humanitária; a base jurídica deste tipo de operações não se enquadra exactamente no Cap. VI ou no Cap. VII da Carta das Nações Unidas, o que leva alguns analistas a colocá-las num criativo “Cap. VI e meio”, como é o caso de VIANA (2002)<sup>16</sup>, ao referir que, “se por um lado, estas operações ficam muito aquém, em termos de medidas coercivas, das disposições do capítulo VII da Carta, por outro lado, ultrapassam largamente as medidas estritamente diplomáticas, ou as previstas no capítulo VI.”
- Imposição da paz (*peace enforcement*) – actividades desenvolvidas por forças militares para restaurar a paz numa área de conflito; estas operações baseiam-se no Cap. VII da Carta das Nações Unidas e podem ocorrer em confrontos entre Estados ou no interior de um Estado, quando a situação ameace a paz e a segurança internacionais ou numa situação de desastre humanitário, que obriguem ao emprego da força (o que frequentemente faz surgir questões de legitimidade, associadas à conformidade com uma intervenção humanitária, ao direito de ingerência ou à responsabilidade de proteger<sup>17</sup>); implica a utilização de operações de combate para alcançar os objectivos definidos, indo além do que é normalmente considerado como manutenção de paz, pois o consentimento das partes não é necessário (nem provável) e o princípio da imparcialidade normalmente não é observado;

---

<sup>16</sup> VIANA, Victor Rodrigues – Segurança colectiva – a ONU e as operações de apoio à paz, p. 86.

<sup>17</sup> Como escreve JORGE BACELAR GOUVEIA (Direito Internacional da Segurança, p. 91) “em nome da necessidade de a comunidade internacional se sobrepor à soberania territorial quando está em causa a protecção dos direitos humanos, fazendo funcionar a coactividade inerente às medidas previstas no capítulo VII da carta das Nações Unidas.”

- *Consolidação da paz (peacebuilding)* – medidas accionadas no seguimento da resolução de um conflito por via de um acordo de paz e destinadas a identificar e fortalecer estruturas apropriadas ao reforço e consolidação do processo político, procurando evitar o retorno das hostilidades; assumem normalmente a forma de projectos de cooperação, que contribuem para o desenvolvimento económico e social e para aumentar a confiança nas instituições;
- *Ajuda humanitária (humanitarian assistance)* – actividades desenvolvidas com a finalidade de minorar os efeitos dos conflitos nas populações, especialmente quando as autoridades responsáveis não têm possibilidades ou não estão dispostas a fornecer-lhes o apoio adequado; podem ser conduzidas complementando outro tipo de operações de paz ou serem distintas destas, por exemplo, na sequência de uma catástrofe ou calamidade.

Vistos que foram as origens e os principais tipos de missões de paz, importa, agora, abordar o seu enquadramento legal, já que é ele que suporta e justifica as intervenções internacionais, muitas vezes contra a vontade dos países em que decorrem.

### **2.3. Enquadramento das missões internacionais**

A resposta a crises necessita ter em atenção diferentes aspectos, designadamente se existe uma ameaça real à paz e segurança internacionais ou se há um acordo regional ou um cessar-fogo capazes de resolver a situação. Por outro lado, se uma intervenção tiver que existir, o seu enquadramento deverá conformar-se com uma série de condicionamentos, quer de ordem geral, quer relativos à missão em concreto, atendendo às particularidades do território em que venha a ocorrer.

Logo à partida, é necessário considerar o direito internacional, que regula as relações jurídicas entre os Estados e entre os Estados e os cidadãos, em áreas como o direito internacional humanitário, os direitos humanos, os direitos dos refugiados e das minorias, a protecção de mulheres, crianças e civis em conflitos armados. Inclui documentos tão importantes como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) ou as Convenções de Genebra (1949) e seus protocolos adicionais.

Também deve ser tido em conta especificamente o direito internacional dos conflitos armados, já que é o “capítulo do direito internacional que define as relações em situação de guerra, internacionalmente reconhecida e de acordo com inúmeras limitações formais e substanciais, que condicionam o seu uso legítimo.”<sup>18</sup>

Além disso, existem os tratados internacionais, que são instrumentos juridicamente vinculativos através dos quais os governos podem ser responsabilizados, tendo diferentes designações, como convénios, protocolos, convenções, acordos, etc.

Relativamente à missão em concreto, existe uma série de documentos que são elaborados numa base de decisão caso-a-caso. A título de exemplo, e tomando como suporte as missões no âmbito das Nações Unidas, além da necessária Resolução do seu Conselho de Segurança que confere mandato à missão, os mais relevantes são:

- *Memorandum of Understanding* (MoU), que contém especificidades das contribuições (pessoal, equipamentos, etc.), condições de serviço e normas de conduta, autoridade disciplinar, obrigações da ONU e dos países contribuintes, detalhes administrativos, logísticos, financeiros, etc.;
- *Status of Force Agreement* (SOFA) e *Status of Mission Agreement* (SOMA), documentos assinados pela nação anfitriã e pelo organismo internacional que implementa a operação de paz e em que se definem os detalhes da missão, os seus elementos e a sua situação legal;
- *Guidelines*, directrizes elaboradas pelo DPKO para cada operação e que são distribuídas aos países que cedem contingentes, estabelecendo orientações de carácter operativo, administrativo, financeiro e logístico;
- *Rules of Engagement* (ROE) e *Directives on the Use of Force* (DUF), que estabelecem claramente quando e como pode ser usada a força, definindo os parâmetros para acções de legítima defesa e clarificando os diferentes níveis de força que podem ser empregues nas várias situações.

---

<sup>18</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar – Manual de Direito Internacional Público, p. 51.

Finalmente, não podem ser esquecidos os regulamentos, regras e orientações internas da organização que dirige a operação, bem como a legislação interna de cada país, contribuinte ou destinatário.

Em termos nacionais, o enquadramento legal destas missões funda-se, logo à partida, na Constituição da República Portuguesa<sup>19</sup>, ao referir no seu artigo 7.º, n.º 2, que “Portugal preconiza [...] o estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e justiça nas relações entre os povos.”

No artigo seguinte, nos n.ºs 1 e 2, a Lei Fundamental dispõe que “as normas e os princípios do direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português” e que “as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna.”

Complementarmente a estes princípios gerais, o artigo 273.º, n.º 2, da Constituição da República estabelece que a defesa nacional tem por objectivos “garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional e a integridade do território [...] contra qualquer agressão ou ameaça externa.” Já no artigo 275.º, n.º 5, as Forças Armadas são incumbidas de “satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.”

Já a Lei de Defesa Nacional (LDN)<sup>20</sup> menciona no seu artigo 2.º, n.º 1, que “Portugal defende os princípios da independência nacional e da igualdade dos Estados, o respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos internacionais e contribui para a segurança, a estabilidade e a paz internacionais.” Mais adiante, no artigo 3.º, é referido que a defesa nacional “é igualmente assegurada e exercida no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português”, enquanto no artigo 5.º, alínea d), vem definido

---

<sup>19</sup> VII Revisão (2005).

<sup>20</sup> Lei n.º 31-B/2009, de 7 de Julho.

que um dos objectivos permanentes da política de defesa nacional consiste em “assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.”

Por seu lado, o artigo 24.º, n.º 1, alínea b), da LDN especifica que, nos termos da Constituição e da Lei, incumbe às Forças Armadas participar “nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.”

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 233/96, de 07 de Dezembro<sup>21</sup> – que define o estatuto dos militares que participam em missões de carácter militar com objectivos humanitários ou destinados ao estabelecimento, consolidação ou manutenção da paz – realça no seu preâmbulo a importância dessas missões para Portugal, na medida das suas reais possibilidades e interesses. Acrescenta que a “participação de militares portugueses, integrados ou não em forças constituídas, em operações de paz, seja na Europa, seja em África, testemunha o empenho de Portugal em acompanhar os seus aliados e parceiros nos processos hoje disponíveis para a prevenção e a resolução de conflitos.”

A política de participação activa nas operações de paz, que, consistentemente, tem vindo a ser preconizada pelos diferentes governos desde meados dos anos noventa do último século, visa contribuir para a manutenção da segurança internacional e, paralelamente, pretende reforçar a posição portuguesa junto dos centros de decisão política internacionais.

Nesse sentido, o Programa do actual governo<sup>22</sup> refere que

a relevância internacional de um Estado tornou-se, assim, cada vez mais dependente da sua capacidade e, sobretudo, da sua disponibilidade para dar um contributo activo para a manutenção da paz e da segurança internacionais e, em particular, para a eficácia da acção a nível multilateral. Até porque é indispensável compreender, em definitivo,

---

<sup>21</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 348/99, de 27 de Agosto (cria um seguro de vida) e pelo Decreto-Lei n.º 299/2003, de 4 de Dezembro (esclarece questões sobre licenças de férias e início e fim da missão).

<sup>22</sup> Programa do XIX Governo Constitucional, p. 109.

que os objectivos de segurança de um País como o nosso situam-se hoje nas mais diversas regiões do planeta e impõem, por isso mesmo, uma nova caracterização dos interesses que temos de defender e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional possa ser posto em causa.

É por essa razão que o governo se propõe adoptar medidas visando o aprofundamento da participação activa de Portugal em missões internacionais de carácter humanitário e de manutenção da paz, quer em termos nacionais, quer no âmbito das organizações internacionais de que faz parte.

Também as Grandes Opções do Plano para 2015<sup>23</sup> acompanham essa orientação, indicando que a política externa portuguesa garantirá a participação activa nas organizações internacionais. Assim, e no âmbito da ONU, este documento garante que

Portugal continuará a contribuir de forma construtiva para a tomada de decisões no quadro da manutenção da paz e da segurança internacionais, da promoção do desenvolvimento e do respeito pelos direitos humanos. [...] Procurar-se-á, ainda, continuar a participar activamente nos vários fora multilaterais que visam prevenir e combater a criminalidade organizada ou as ameaças transnacionais tais como o terrorismo, a pirataria, o tráfico de drogas ou o tráfico de seres humanos. A promoção da protecção e da realização dos direitos humanos continua a ser uma prioridade da política externa portuguesa.

Além disso, nas Grandes Opções do Plano é igualmente garantido que o esforço em missões humanitárias e de paz, sob a égide de organizações internacionais, manter-se-á em 2015, dando continuidade ao compromisso com a segurança, o desenvolvimento e a estabilidade internacionais. Por outro lado, as relações bilaterais e multilaterais com os Países de Língua Oficial Portuguesa “serão reforçadas, seja no domínio da cooperação técnico-militar, seja no apoio à reforma do sector da segurança, havendo abertura para dar continuidade à integração de contingentes militares de Países de Língua Portuguesa nas Forças Nacionais Destacadas.”

---

<sup>23</sup> Lei n.º 82-A/2014 de 31 de Dezembro.

Importa, agora, efectuar a análise da intervenção portuguesa nas missões de paz, a qual se concretizará através de uma breve abordagem a algumas das mais importantes participações, as quais, como refere CARREIRA (2005)<sup>24</sup>,

consustanciam um cenário de relevância crescente num ambiente de mudança globalizante caracterizado pela inevitabilidade, determinada pela indução exógena da mudança, que pode remeter os governos dos pequenos Estados para uma dimensão de exiguidade anunciada, que torna o Estado política e estrategicamente fragilizado.

#### **2.4. A participação portuguesa**

Portugal desde há quase 50 anos que participa no esforço internacional para a construção da paz e da segurança em variadíssimas regiões do Mundo, num esforço que, como afirmou o Presidente da República, Prof. Aníbal Cavaco Silva<sup>25</sup>,

tem mobilizado capacidades, recursos e generosidades ao serviço de causas nobres, em resposta a solicitações de países amigos e aliados ou das organizações internacionais onde nos inserimos. Portugal como membro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica ou da União Europeia, empenhou, até ao momento, cerca de 30.000 portugueses, entre diplomatas, militares e elementos de forças de segurança, na procura da resolução de crises e na promoção dos valores da paz, da democracia, da liberdade e do respeito pelos direitos humanos. O envolvimento nacional nestas missões consolida a condição de Portugal como país “produtor de segurança”, num momento em que se assiste a uma crescente e progressiva internacionalização das questões de segurança e defesa e em que a protecção dos interesses nacionais beneficia, cada vez mais, de uma actuação fora das fronteiras geográficas.

Com efeito, o envolvimento nestas missões é coerente com os valores permanentes do Estado e é orientado para os espaços estratégicos de interesse nacional. Pretende, ainda, enfrentar as ameaças relevantes, ao mesmo tempo que garante a concretização dos objectivos do Estado e a satisfação dos seus compromissos internacionais, actuando como um verdadeiro instrumento da política externa.

---

<sup>24</sup> CARREIRA, Carlos Pinto – A Legitimidade da Missão da GNR no Iraque, p. 3.

<sup>25</sup> *In* discurso proferido em Santa Margarida, nas cerimónias militares de recepção às forças nacionais destacadas na Bósnia-Herzegovina, em 20 de Março de 2007.

O actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>26</sup> menciona que “é imprescindível para garantir a cooperação e colaboração entre todas as entidades e organismos intervenientes, ao nível nacional ou multilateral, de modo a maximizar o potencial estratégico disponível.” Mais concretamente, refere que, em ordem a responder às agressões e riscos decorrentes das ameaças transnacionais, o Estado deve “aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos.”

De facto, a realização do interesse estratégico de Portugal e o cumprimento dos objectivos da defesa nacional exigem coordenação entre as políticas sectoriais do Estado para, entre outros objectivo, atingir as metas da política externa e garantir a correcta articulação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança.

A participação nacional nas Missões de Paz, especialmente nas missões da ONU na Bósnia-Herzegovina, em Angola e em Timor-Leste, implicou que Portugal tivesse alcançado durante algum tempo uma elevada posição no *ranking* dos países contribuintes de forças, chegando a ocupar o 11.º lugar no universo da ONU, entre mais de 190 países, e o primeiro lugar entre os Estados Membros da União Europeia, o que, para um país com a sua dimensão, constitui um notável esforço de projecção externa, já que participou em quase todas as missões de maior relevância.

O envolvimento nacional em missões de paz caracterizou-se, inicialmente, por um empenhamento quase em exclusivo no universo de expressão portuguesa, evoluindo para cenários mais abrangentes no quadro das alianças firmadas por Portugal.

A primeira participação de Portugal no âmbito da ONU data de 1958, numa missão de observadores no Líbano, a *United Nations Observer Group in Lebanon* (UNOGIL). Após esta intervenção, verificou-se um longo período em que os meios militares foram, quase exclusivamente, orientados para a guerra colonial.

---

<sup>26</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de Abril.

Apenas em 1989 Portugal viria a participar novamente neste tipo de missões através da integração de 25 observadores militares e civis numa operação de supervisão das eleições na Namíbia, a *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG).

Depois desse início algo tímido, as Forças Armadas portuguesas têm participado em variadíssimas missões de paz, principalmente sob a égide da NATO e da ONU, tendo envolvido vários milhares de militares, com realce para o envolvimento de forças constituídas e devidamente sustentadas.

Uma das maiores participações portuguesas verificou-se em 1996, com o envio para a missão *Implementation Force in Bosnia and Herzegovina* (IFOR) da NATO de um Batalhão de Infantaria Aerotransportado e de um Destacamento de Apoio de Serviços, além de oficiais de ligação, totalizando mais de 930 militares.

De assinalar a atribuição, nesse mesmo ano, do Comando de uma missão da ONU no Sahara Ocidental a um Oficial-General português (a *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* - MINURSO), o que constituiu um dos marcos mais importantes da participação nacional em missões internacionais.

As Forças de Segurança também são chamadas a assumir um importante papel nas operações de paz, podendo ocorrer em duas situações. A primeira, num cenário de paz controlada e de estabilidade, em que as forças policiais e as instituições locais estão em actividade. Neste quadro, a intervenção das Forças de Segurança resume-se a acções de assistência, formação e cooperação com a polícia local, de modo a consolidar as suas capacidades e a torná-la eficiente, mas sempre no respeito pelas normas internacionais e os direitos do homem. Já a segunda, num quadro de instabilidade e de paz não controlada, caracteriza-se por exigir uma maior "robustez" na actuação, devendo as forças estar mandatadas para desenvolver acções de manutenção da lei e da ordem, pois as instituições e as estruturas policiais locais estão geralmente inoperacionais, tendo as forças internacionais que intervir em sua substituição.

Nesta perspectiva, a participação das Forças de Segurança portuguesas em missões de paz iniciou-se em Março de 1992, quando a PSP participou na componente de polícia civil das Nações Unidas na missão da ONU no território da ex-Jugoslávia, denominada *United Nations Protection Force* (UNPROFOR).

Desde então, têm-se envolvido nos mais variados cenários e no âmbito de diversas organizações internacionais. Os objectivos e o modelo de acções a desencadear em cada missão dependem do tipo de conflito e da instituição responsável pela missão, sendo executadas em função do mandato que lhe for conferido.

As funções atribuídas aos elementos das Forças de Segurança portuguesas enquanto observadores de polícia, actuando individualmente, são idênticas e, por via disso, frequentemente são destacados elementos das duas forças para a mesma missão. São os casos de Timor-Leste, Angola, Kosovo, Guiné-Bissau, Congo, para além de muitos outros.

Contudo, por opção política dos governos portugueses, e dada a sua natureza militar, apenas a GNR executa missões com unidades constituídas em teatros de operações (TO) de maior instabilidade, sendo as principais acções no domínio da segurança e da manutenção da ordem pública. Tal verificou-se em Timor-Leste (primeira missão com início em 2000), no Iraque, na Bósnia-Herzegovina e no Afeganistão, como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

Além destas missões de carácter mais "robusto", a Guarda Nacional Republicana colabora no apoio humanitário e desenvolve actividades culturais, que estreitam as suas relações com as populações, como o ensino do português e distribuição de livros em língua portuguesa (em Timor-Leste), a organização de eventos culturais, provas desportivas, concertos, etc.

A presença portuguesa no estrangeiro tem sido bastante significativa, em termos absolutos ou relativos, dada a dimensão e os constrangimentos financeiros do país, que, ainda assim, inclui uma contribuição obrigatória para os custos das operações de paz das NU, o que tem correspondido a vários milhões dólares.

Neste momento, as Forças Armadas e as Forças de Segurança portuguesas encontram-se presentes em várias missões, em países como o Afeganistão, a Guiné-Bissau, o Kosovo, o Líbano, o Mali e a Somália.

Sendo Portugal um dos poucos países que se pode assumir como um actor global, devido aos laços históricos que o unem a quase todas as zonas do Globo, a

participação em missões de paz, além de normalmente decorrer de compromissos internacionais e de imperativos de ordem moral, é um importante instrumento de afirmação dessa dimensão global da nossa política externa, pelo que constitui interesse nacional manter um elevado nível de empenho e visibilidade.

Há que ter em consideração que as ameaças decorrentes do actual quadro geoestratégico mundial se manifestam, cada vez mais, de uma forma assimétrica e multidireccional, o que faz prever que os envolvimento nacionais em missões humanitárias e de paz tenham lugar num ambiente multilateral e bem longe das fronteiras nacionais.

### 3. AS FORÇAS DE SEGURANÇA DE NATUREZA MILITAR EM MISSÕES DE PAZ

Com o final da Guerra dos Cem Anos (1337 a 1453), grupos de cavaleiros – *maréchaussées* – percorriam o reino de França, detectando infracções e punindo os infractores, assumindo, assim, a dupla missão de julgar os criminosos e manter o equilíbrio interno. Mais tarde, estes grupos obtiveram um verdadeiro estatuto militar e a designação de *gendarmerie*, que vem da expressão *gens d'armes* – homem de armas – e foi usada para designar essa cavalaria pesada da Idade Média.

A *Gendarmerie* francesa é a herdeira desse corpo militar encarregue da ordem pública, criado em 1373, e que se tornou um corpo comparado à casa militar do Rei. Em 1791, passou a denominar-se *Gendarmerie Nationale*, vindo a ter a partir daqui uma actividade idêntica à que conhecemos hoje.

Deste modo, as Forças de Segurança de natureza militar tiveram a sua origem em França, no século XV.

Com o passar do tempo, o estatuto e as funções mantiveram-se sem assinaláveis alterações, mas sobressaía uma hierarquia rígida e um conjunto de valores que fizeram desta força um exemplo que rapidamente se espalhou por outros reinos e que o tempo não desvaneceu mas, pelo contrário, reforçou e manteve actual. De facto, a partir deste modelo, e como refere BRANCO (2000)<sup>27</sup>, “vários países foram criando as suas próprias *gendarmeries*, corpos especiais com estatuto militar e funções de polícia, a par de outros completamente civis, situação que consubstancia o denominado sistema de dupla componente policial.”

---

<sup>27</sup> BRANCO, Carlos – Desafios à Defesa e à Segurança e os Corpos Militares de Polícia, p. 108.

Foi o nascimento da *Gendarmerie* francesa que deu origem a instituições semelhantes (natureza militar e função de polícia) em vários países europeus, como Portugal (1801), Itália (1814), Holanda (1814) e Espanha (1844).

Este tipo de forças foi-se consolidando em muitos outros países e, como desenvolve BRANCO (2000)<sup>28</sup>, calcula-se que

existam forças tipo *gendarmerie* em quarenta e três países, distribuídos por diversos continentes, como por exemplo: Argentina (Gendarmeria Nacional), Chile (Carabineros), Brasil (Polícia Militar), Canadá (Polícia Montada), Turquia (Jardarma), Roménia (Jandarmeria România), Polónia (Zandarmeria Wojskowa), Hungria (Rendészeti Biztonsági Szolgálat), Bulgária (Zhandarmeriya), Espanha (Guardia Civil), França (Gendarmerie Nationale), Itália (Carabinieri), Holanda (Koninklijke Marechaussee), Nigéria (Gendarmerie), Camarões (Gendarmerie), Marrocos (Gendarmerie), Argélia (Gendarmerie), etc.

### **3.1. Enquadramento do emprego destas Forças de Segurança**

Perante as mais recentes ameaças à segurança, as estruturas internacionais e regionais foram obrigadas a adoptar modelos de segurança adequados à nova realidade, efectuando uma revisão dos tradicionais sistemas de defesa e dos conceitos de segurança. A existência de problemas que afectam a ordem internacional, como o tráfico de droga, o crime organizado, o terrorismo e o extremismo religioso, que apenas podem ser combatidos de forma global, levou os Estados a tomarem consciência de que estas ameaças apenas são eficazmente prevenidas e ultrapassadas através de uma forte componente de coordenação e cooperação internacionais.

Face aos conflitos ocorrerem descontroladamente um pouco por toda a parte, a solução encontrada pelas instituições internacionais como as Nações Unidas passou, segundo BESSA (2011)<sup>29</sup>,

---

<sup>28</sup> BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana: contradições e ambiguidades, p. 277.

<sup>29</sup> BESSA, Fernando – cit 1, p. 84.

pelo envio para o terreno de forças militares que actuariam sob a sua bandeira e teriam como principais objectivos manter, construir ou forçar o restabelecimento de uma paz duradoura que permitisse a construção de todas as infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento desses mesmos países e à consolidação da democracia e do respeito pelos mais elementares direitos humanos, consignados nos vários diplomas internacionais.

Nestas operações são, normalmente, utilizadas forças militares, pois têm capacidade para executar missões de interposição entre os beligerantes, mas que, como defende o mesmo autor,

estão menos habilitadas a fazer face aos novos problemas sociais que emergem com a implantação de um ambiente de paz, ou seja, não estão preparadas nem equipadas para fazerem face a situações de manutenção da ordem e tranquilidade públicas. Assim, a ONU viu-se obrigada, para abranger todos os quadrantes de intervenção, a incluir forças de polícia nas suas missões e a assentar toda a sua organização numa trilogia de componentes: civil, militar e policial.<sup>30</sup>

Por isso, na operação da Bósnia em 1995, com a componente militar foi enviada uma força policial designada pela ONU de *Internacional Police Task Force* (IPTF). Perante a dificuldade da operação, esta força demonstrou muitas limitações, como falta de capacidade de intervenção em acções de controlo da ordem pública, ainda mais prejudicada pelo facto de os principais problemas na região estarem associados ao crime organizado, à corrupção e aos conflitos étnicos, que, potenciando as alterações da ordem, tornavam a situação muito confusa e praticamente incontrolável.

Para este tipo de situações, seria indicada uma força policial mais “musculada”, mas sem as características da componente militar pura, pois, como refere o antigo conselheiro especial da NATO para assuntos da Europa Central e Oriental, Chris Donnelly, “muitas das novas funções militares não requerem competências clássicas de um soldado e poderão ser melhor desempenhadas por polícias [...] uma *gendarmarie* poderá ser mais apropriada”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> BESSA, Fernando – cit 1, p. 84.

<sup>31</sup> Conselheiro especial da NATO para assuntos da Europa Central e Oriental, *in* 200 Anos das Guardas em Portugal, p. 66.

Presentemente, as forças policiais com este potencial têm uma real importância e foram já reconhecidas, mormente por Javier Solana, enquanto Secretário-Geral da NATO, que advogou a adopção deste tipo de forças como modelo para a geração “d’une police internationale, sur le modèle de la garde civile espagnole ou de la gendarmerie française, qui puisse mener à bien des missions de maintien de la paix que peuvent difficilement réaliser les troupes militaires après être intervenues dans un conflit.”<sup>32</sup>

Relativamente à Força de Segurança portuguesa de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana, verifica-se que o artigo 1.º da sua actual Lei Orgânica a caracteriza como “uma Força de Segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa.”<sup>33</sup>

Não subsistem, assim, dúvidas quanto à natureza da Guarda, a qual tem evidentes consequências. Desde logo, sobressai a submissão à condição militar, de que derivam os deveres essenciais da instituição militar, plasmados no artigo 2.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Julho (Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar), diploma que prevê a sua aplicação aos profissionais da GNR. Também a sua Lei Orgânica estipula, no n.º 1 do artigo 19.º, que a Guarda “está organizada hierarquicamente e os militares dos seus quadros estão sujeitos à condição militar.” Esta condição envolve um conjunto de limitações aos direitos constitucionais do cidadão, bem como assinaláveis obrigações de disponibilidade e conduta.

Por isso, e como defende CARREIRA (2005)<sup>34</sup>,

o sentido de serviço, a devoção à causa pública, a rapidez de mobilização, a firme determinação no cumprimento das missões e, sobretudo, a disponibilidade total e um inigualável espírito de sacrifício, qualidades geralmente reconhecidas às estruturas militares, fazem da Guarda, pelo menos no plano teórico, a reserva ideal com que o Estado pode contar, aquando da verificação de situações de ruptura social ou de emergência, em momentos de crise.

---

<sup>32</sup> Javier Solana, jornal *L’ Humanité*, 9 de Setembro de 1997.

<sup>33</sup>, Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

<sup>34</sup> CARREIRA, Carlos – cit. 24, p. 18.

É este conjunto de características, inerentes à natureza militar da GNR (os conhecidos «soldados da lei»), que se considera ser a sua principal marca diferenciadora e que a afirma muito para além de uma mera força policial. Assim, e como lembra BESSA (2011)<sup>35</sup>,

apesar do seu estatuto militar, a missão destas forças é garantir a segurança e tranquilidade públicas, nas áreas da sua responsabilidade, ou seja, desempenham as mesmas missões que qualquer uma das polícias civis, mas têm uma capacidade que vai para além daquelas que possuem as polícias civis que é o facto de também possuírem uma formação e conhecimentos militares que lhes permitem deslocar as suas forças para cenários mais críticos como por exemplo, o envio dos seus elementos para teatros de operações/actuação em países saídos de uma guerra e que ainda não possuem as infra-estruturas nem forças capazes de manterem o normal funcionamento social.

Acresce referir que a natureza militar da Guarda Nacional Republicana a faz situar como uma «força de charneira», pelo facto de se encontrar entre duas componentes do sistema de segurança português, pois tanto pode assumir as atribuições de uma polícia como complementar as missões das Forças Armadas.

Na realidade, e como defende SILVÉRIO (2008)<sup>36</sup>, o sistema de forças nacional engloba um elemento (subsistema) civil e outro militar, e nesta última

poder-se-á fazer uma referência especial à GNR que se apresenta como força de “charneira”, entre o MD e o MAI. A natureza da GNR e as suas características são uma mais-valia e elementos que se consideram fundamentais, quanto a um possível apoio às FFAA, pela facilidade de entrosamento resultante da sua organização e treino.

A identificação e aproximação da GNR a ambos os subsistemas tem gerado alguma controvérsia, uma vez que, estando próxima das Forças Armadas em muitos aspectos, é uma Força de Segurança e por isso pertence primordialmente ao subsistema policial.

---

<sup>35</sup> BESSA, Fernando – cit. 1, p. 115.

<sup>36</sup> SILVÉRIO, Paulo – A nova ordem e o empenhamento de forças no estado de excepção. O caso de Portugal, p. 92 e 93.

De facto, e como defende BRITO (2010)<sup>37</sup>, a Guarda Nacional Republicana, não fazendo parte das Forças Armadas,

é uma força militar quanto à sua natureza e estatuto militar que também se integra funcionalmente no sistema das forças de segurança por desempenhar missões tipicamente policiais. No quadro do espectro do ordenamento jurídico português que define o sistema de forças nacionais a GNR é a única força de segurança com natureza e organização militar, ocupando uma posição de charneira entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.

Quanto ao estatuto dos militares de GNR, existe vária jurisprudência sobre assunto e o próprio Tribunal Constitucional já se pronunciou várias vezes considerando que “militares tanto o são os que prestam serviço activo nas Forças Armadas como os que o prestam na Guarda Nacional Republicana.”<sup>38</sup>

A GNR tem, pois, capacidade de actuar em conflitos no interior e no exterior, como é o caso das operações de paz, já que está dotada de equipamentos, meios, organização e capacidades que lhe conferem poder de choque, mobilidade, resistência, flexibilidade e versatilidade para actuar em ambientes hostis. Além disso, a maioria dos seus efectivos tem formação militar e está imbuída dos chamados valores fundamentais da cultura *gendármica*, que são, entre outros, e como lembra ALVES (2013)<sup>39</sup> “a disciplina, assente na organização hierárquica e na capacidade de decisão, a lealdade, baseada no legalismo e no civismo, a servidão, que passa pela disponibilidade e pela austeridade, e a dignidade, inerente ao espírito de sacrifício e à coragem.”

Foram certamente estas características que levaram os governos portugueses a decidirem-se nos últimos anos por um crescente envolvimento da GNR em operações internacionais de segurança e de apoio à paz, projectando pequenas unidades, com limitada capacidade de auto-sustentação mas altamente especializadas, particularmente na vertente de ordem pública, ainda que para cenários e com enquadramentos diferentes, como o Iraque ou Timor-Leste.

---

<sup>37</sup> BRITO, João – O modelo de polícia dos postos da Guarda, p. 28.

<sup>38</sup> Acórdão n.º 521/2003/T, P.º n.º 471/97, publicado no DR 2ª série, n.º 40 de 17 de Fevereiro, p. 2727 a 2734.

<sup>39</sup> ALVES, Amândio Carlos – Emergência de uma sociologia da polícia, p. 209.

### **3.2. Características específicas deste tipo de forças**

A decisão de avançar com uma operação de paz só acontece depois de esgotada a fase de prevenção de conflitos, bem como as negociações para o evitar, e quando o mesmo se transforma numa ameaça à paz internacional ou as partes o solicitam. Nestas circunstâncias, a intervenção inicia-se geralmente com o envolvimento de forças com grande capacidade de intervenção e um potencial de combate adequado ao desenvolvimento de operações militares.

Numa fase posterior, as operações puramente militares estão, em princípio, concluídas, ou, pelo menos, ficam reduzidas. O cenário do pós-conflito é anárquico e de crise institucional, muito propício à acção da criminalidade dispersa ou do crime organizado, exigindo a urgente reposição da ordem pública. É nesta fase que, logo em primeiro escalão, deve ser chamada a intervir uma força policial potente, tal como se definiram anteriormente as Forças de Segurança com estatuto militar, passando a força militar pura para segundo escalão. Com efeito, as forças deste tipo,

sendo militares pela sua natureza, podem ser desdobradas de uma forma mais fácil e mais rápida que as polícias civis. Elas têm a mesma preparação e capacidade de resposta que as Forças Armadas aquando das actuações no exterior. A sua dupla característica de polícia e força militar numa única unidade, proporciona-lhes uma capacidade única, altamente útil para as operações de paz fora do teatro de guerra. Elas conseguem desempenhar funções policiais num ambiente de risco e insegurança.<sup>40</sup>

A última fase da operação corresponde ao período de estabilização, em que as estruturas do Estado já se mostram crescentemente auto-suficientes, levando à retirada das forças militares e à redução do efectivo policial, dando espaço às outras organizações internacionais, em ordem à progressiva normalização do funcionamento da comunidade local e do Estado. Deste modo, no pós-conflito as fases de emprego de meios internacionais, são, sumária e sucessivamente, as seguintes: interposição militar musculada; entrada de forças de polícia em menor número; diminuição dos

---

<sup>40</sup> Intervenção do Ministro da Defesa italiano na cimeira FIEP, *In: Pela Lei e Pela Grei*. Edição especial. Lisboa. Guarda Nacional Republicana, 2004, p. 72.

militares e aumento dos polícias; a componente civil começa a acompanhar as outras duas; diminuição dos polícias e aumento dos civis; fecho da missão. No entanto, e dadas as características muito fluídas da maioria dos conflitos, estas fases não devem ser vistas de forma compartimentada, podendo sobrepor-se.

Ainda assim, nalguns casos, a integração da componente policial efectuou-se tardiamente, o que ocasionou que as tarefas relacionadas com a lei e a ordem tivessem sido desempenhadas pela componente militar, para as quais não estava preparada. Este período de tempo é conhecido internacionalmente por várias denominações, nomeadamente, vazio de segurança (*security gap*), vazio de projecção (*deployment gap*) e vazio policial (*law enforcement gap*). A mais comum é a de *security gap*, conceito NATO relativo ao período de transição entre a intervenção das forças militares na fase mais instável do conflito, utilizando a máxima força, e a das forças civis de polícia, que garantem a segurança com recurso à mínima força.

Para evitar estas situações, e pese embora a gestão de crises exigir, frequentemente, uma projecção rápida da componente militar, é necessário repor, logo que possível, a ordem e a tranquilidade públicas, combater o crime e assegurar o controlo das fronteiras. Esta é uma tarefa das polícias, pelo que a projecção das forças policiais deve acontecer, quando não em simultâneo com a componente militar, no mais curto espaço de tempo possível. Assim, as polícias devem estar preparadas com unidades robustas e com adequada interoperabilidade com a componente militar para serem projectadas para a área de crise desde o início da missão.

É por isso que GRAÇA (2012)<sup>41</sup> garante que os corpos militares com função policial parecem ser a resposta para aquela lacuna. Sendo corpos militares têm formação, organização e uma estrutura militar com capacidade para fazer face às situações de maior violência. Por outro lado, como desempenham funções policiais, têm capacidade, e experiência, para controlar distúrbios civis, realizar investigação criminal, com realce para a criminalidade organizada, e acima de tudo poder executivo para impor a lei e a ordem num ambiente hostil.

---

<sup>41</sup> GRAÇA, Pedro – Da guerra à Paz, o contributo dos Corpos Militares com Funções de Polícia - A GNR no Iraque, p. 69.

Neste enquadramento, justifica-se cada vez mais a existência de uma força policial de cariz militar, capaz de garantir a segurança durante o período intermédio entre a fase final do combate militar e a reposição da ordem e segurança públicas, dando início à reposição da autoridade civil.

Com efeito, e como considera LUTTERBECK (2013)<sup>42</sup>,

é devido a essa combinação de capacidades, características e equipamento de forças policiais e militares, e porque podem ser colocadas sob comando tanto civil como militar, as forças tipo *gendarmérie* muitas vezes são ideais para tratar dos desafios da segurança interna e ordem pública comuns nos esforços de reconstrução no pós-guerra.

Mais adiante, o mesmo autor argumenta que o facto de a

maioria do pessoal das *gendarmeries* ter pelo menos algum treino militar e usar equipamentos mais pesados do que as forças policiais comuns, torna-as ideais para operar em ambientes desestabilizados ou «não-benignos» característicos de países emergentes da guerra. Além disso, dado o seu estatuto militar, as *gendarmeries* são geralmente mais fáceis e rápidas de empenhar numa operação internacional do que as forças policiais civis.<sup>43</sup>

Como já se referiu, foi no teatro de operações (TO) da Bósnia-Herzegovina (1995) que nasceu uma força com capacidade de resposta e controlo da ordem pública, composta por forças de polícia que possuem estatuto militar. As características destas unidades permitem ao comando militar em que se integram garantir a capacidade de resposta a alterações da ordem, podendo ainda ser empenhada em tarefas rotineiras de polícia. A sua actividade é especialmente útil quando as polícias locais não podem, ou não querem, manter a ordem pública, o que pode conduzir a uma escalada da tensão e da violência.

A designação deste tipo de forças é variável em função da organização internacional sob cuja égide actuam ou a missão que lhes está atribuída. Contudo, a versão mais frequente é a da NATO, as chamadas *Multinational Specialized Units* (MSU).

---

<sup>42</sup> LUTTERBECK, Derek – The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution, p.17 (tradução livre do autor).

<sup>43</sup> Id., *ibid.*, p. 18.

A MSU é uma força especializada do comando militar com capacidade para efectuar todas as missões de polícia e responder eficazmente aos novos tipos de conflito. Concretamente, e como descreve BESSA<sup>44</sup>,

é uma unidade militar, de escalão Brigada ou Regimento, composta por forças de polícia com estatuto militar que dispõem de treino, de experiência e capacidade operacional para satisfazer as exigências de segurança e ordem públicas, fazer face a todas as problemáticas relacionadas com a polícia administrativa e criar um ambiente seguro, para as varias organizações que exercem a sua actividade na área de responsabilidade.

Mesmo actuando enquanto polícia, as Forças de Segurança de natureza militar são altamente competentes a nível da tática e da doutrina típicas da infantaria ligeira, para além de estarem preparadas para projecções rápidas e de serem capazes de se organizar em termos logísticos. Em especial, estão aptas a tornar seguras as vias de tráfego, facilitar o início da reconstrução e da assistência civis, estabelecer e gerir prisões e, ainda, reorganizar e dar formação a polícias nacionais.

Nesta primeira aproximação à pergunta de partida, parece ser possível começar a sustentar que existe um papel particular das Forças de Segurança de natureza militar nas missões internacionais.

França, Itália, Espanha, Portugal e Holanda já há muito que possuem tais capacidades, provenientes das suas bem estabilizadas Forças de Segurança com estatuto militar. O objectivo destas *gendarmaries* é pôr cobro a situações de violência, recorrendo a processos de negociação e gestão de conflitos, ao invés dos conceitos puramente militares, cuja finalidade é eliminar o "inimigo" ou destruir o alvo.

As forças militares de combate, sendo peritas em neutralizar as forças hostis e em providenciar a estabilidade inicial, não receberam formação nem estão equipadas para lidar com problemas graves de segurança, tais como saques, tumultos, controlo de multidões, criminalidade diversa, distúrbios civis, restauração de serviços básicos e exercício da autoridade local, já que requerem medidas não letais. E estas competências podem ser críticas para o sucesso ou o insucesso de uma missão.

---

<sup>44</sup> In revista Pela Lei e Pela Grei, n.º 1 – Janeiro-Março. GNR: 2004. p. 50 e 51.

E o que se afigura como mais grave é poder verificar-se alguma confusão entre missões de combate e a ordem e segurança públicas, podendo ocorrer três tipos de situações: as forças militares entram na esfera de competências da polícia e utilizam força excessiva para gerir problemas civis; as polícias entram na área de acção das forças militares, não tendo capacidade para reagir a casos de maior violência, originando muitas baixas; e, por último, podem surgir casos em que cada uma se mantém nas suas funções, resultando a já mencionada zona cinzenta em que nenhuma das duas actua.

Há que corrigir estas situações, eventualmente com a utilização de unidades que conjuguem a especificidade militar e as funções policiais, aliando à disciplina e rigor militares a capacidade de aproximação à população, mais típica das polícias. Em suma, as *gendarmeries* são, presentemente, uma ferramenta essencial às operações de apoio à paz, já que uma força unicamente militar ou policial, não será, definitiva e isoladamente, a resposta adequada para os actuais conflitos.

### **3.3. Importância e modo de emprego nas missões de paz**

As enormes transformações que se têm vivido nos últimos anos, que foram marcados por uma crescente incerteza e manifesta instabilidade internacional, levam alguns autores, como ALVES<sup>45</sup>, a defender que estamos em presença de “uma nova Era”, pois

à evolução política, à mudança cultural e à crise social há que juntar ainda as tremendas crises, financeira e económica, internas e internacionais. E não se pode deixar de apontar também o relativismo moral, a inversão de valores, a degradação dos costumes, a violência nas ruas, o crime organizado, os poderes erráticos, as guerras assimétricas... São fortes mudanças e crises graves em simultâneo, configurando uma revolução civilizacional.

Nestas circunstâncias, com a globalização e as novas ameaças, onde frequentemente os conflitos internos e externos se confundem, o emprego de forças de combate

---

<sup>45</sup> ALVES, Amando Carlos – cit. 39, p. 97.

integrando órgãos de comunicação social *embedded*<sup>46</sup>, que, *online*, chegam à opinião pública e aos decisores políticos, condicionando-os, são o cenário do pós guerra fria e da tão referida nova (*des*)*ordem* internacional.

Existe, portanto, uma enorme influência da sociedade nas decisões e condições de emprego de forças, valorizando a vida humana e o respeito pelos direitos humanos, o que tem levado à adopção de conceitos como o das forças combinadas e conjuntas e o emprego intensivo da tecnologia, tal como o recurso a armas de precisão, de modo a reduzir os danos colaterais e a diminuir a ocorrência de baixas.

Em consequência, verifica-se um aligeiramento das forças, organizadas em unidades especializadas mais pequenas, com grande liberdade de acção e capacidade de iniciativa ao nível dos escalões mais baixos, o que constitui uma importante modificação na organização e nos conceitos operacionais mais tradicionais.

No presente trabalho, a abordagem à função policial em situação normal não é muito pertinente, mas as intervenções policiais resultantes das novas ameaças assim como as operações de paz assumem particular relevo, já que as *gendarmeries* têm desempenhado um papel distinto das polícias civis nestas áreas, como se verá.

Também no domínio das modernas intervenções militares em situações de conflito de baixa e média intensidade, as *gendarmeries* constituem uma clara mais-valia no complemento de unidades das Forças Armadas, pois, tal como assevera ARMITAGE JR. (2005)<sup>47</sup>,

a força militar é um instrumento brusco, apenas capaz de impor uma forma de ordem extremamente básica e rígida, através de tentativas para evitar e controlar a perda de vida e a destruição da propriedade, mas é tudo. A maioria das forças militares não tem formação para intervir directamente a nível do crime ou da violência civil, em situações pós-conflito.

---

<sup>46</sup> Conceito surgido na guerra do Iraque em 2003, em que os jornalistas foram convidados a integrar as unidades militares, “*dormindo*” e acompanhando as tropas numa verdadeira «guerra em directo».

<sup>47</sup> ARMITAGE JR., David – Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension, *in* Boletim “Strategic Forum” n.º 218 (Novembro/2005) do Institute for National Strategic Studies da National Defense University (tradução livre do autor).

Em termos nacionais, foram as participações da Guarda Nacional Republicana com unidades constituídas em Timor-Leste e no Iraque que demonstraram as inegáveis vantagens deste tipo de forças na estabilização dos conflitos, nomeadamente no restabelecimento da ordem pública.

De facto, e como referiu o Dr. António Costa<sup>48</sup>,

há uma diferença muito grande em todo o Mundo entre as missões confiadas às Forças Armadas e as missões confiadas às Forças de Segurança. Nestas últimas, tem-se vindo a verificar que as de natureza militar, como a GNR, são particularmente úteis para aquelas situações particularmente instáveis em que já não se justificam as Forças Armadas, mas que ainda não seriam suficientes para as polícias civis, como existem na generalidade dos países.

Tem-se mencionado que as especificidades das forças policiais com estatuto militar lhes permitem executar as missões próprias do *security gap*, pouco adequadas às Forças Armadas ou às polícias civis devido ao tipo de intervenção, protecção e armamento que utilizam, demasiado “agressivo” nas primeiras e insuficiente nas segundas.

É por este conjunto de razões que, no âmbito da União Europeia, foi criada uma força, a *European Gendarmerie Force* (EUROGENDFOR), adiante analisada com maior detalhe, como resultado de uma decisão política dos países possuidores de com estatuto militar. Ficou, assim, à disposição da UE uma força dotada de altos níveis de flexibilidade e interoperabilidade, especialmente vocacionada para assegurar todas as missões de polícia no âmbito da gestão civil de crises, particularmente no quadro das referidas missões de *Petersberg*, com destaque para as missões de substituição<sup>49</sup>.

Contudo, tal decisão poderá ter surgido igualmente por outro tipo de razões. HERMENEGILDO<sup>50</sup> sustenta que “uma forma de legitimação deste tipo de forças a nível internacional, foi integrá-las numa organização internacional, que conciliando

---

<sup>48</sup> Dr. António Costa, então Ministro da Administração Interna, *in Expresso* (10MAR07).

<sup>49</sup> Estas missões ocorrem em cenários instáveis e em substituição das forças locais nas três fases do conflito: em conjunto com a intervenção militar, executando missões policiais de forma autónoma e transferindo a responsabilidade para as autoridades locais.

<sup>50</sup> HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva, *in PRÆLIUM*, Revista Científica, Série VII, n.º 7, Academia Militar, Lisboa, 2014, p. 36.

com correntes de vazio de segurança ou de *continuum* de segurança, os Estados e sobretudo estas forças souberam/procuraram aproveitar para se legitimarem e prestigiar, a nível externo e interno.”

Retomando a questão essencial do presente trabalho e que se prende com a importância da utilização em missões de paz de Forças de Segurança de natureza militar e da Guarda Nacional Republicana em particular. De facto, a acção desenvolvida pela GNR nos diferentes teatros de operações tem demonstrado, inequivocamente, que existe uma mais-valia que o ser militar adiciona à actividade policial. De facto, o desempenho em Timor-Leste é o exemplo paradigmático do que pode significar a presença de uma «polícia» com carácter militar, correspondendo a uma componente intermédia entre a capacidade militar e a policial.

Nas situações de perturbação social e de elevado risco, quando a disponibilidade física e intelectual, a coesão, a disciplina e a solidariedade se tornam factores decisivos para o cabal cumprimento da missão, é então que a condição militar ganha uma importância decisiva, permitindo ultrapassar com sucesso todas estas dificuldades.

O restabelecimento da ordem é uma condição indispensável para a construção da paz e exige, além da permanente cooperação com as restantes autoridades, intervenções policiais mais enérgicas, face a ambientes políticos e sociais altamente instáveis e fragilizados, facilitadores do crescimento de actividades criminosas, as quais têm que ser prevenidas e combatidas com grande firmeza e determinação.

Isto aconteceu em Timor-Leste, onde a presença da GNR foi reconhecida e apreciada, como foi o caso do Bispo de Baucau, D. Basílio do Nascimento, que em 2007, no discurso aquando da visita ao contingente da Guarda, afirmou o seguinte:

Hoje estamos infinitamente mais calmos que há uns meses atrás. E convém dizer, que há uma instituição portuguesa que muito tem contribuído para a estabilidade do Território de Timor, que é a GNR. A Guarda Nacional Republicana tem feito um belíssimo trabalho ao nível da segurança, sobretudo, porque cria o sentimento nas pessoas de que os prevaricadores e os criminosos não saem impunes, coisa que não acontecia noutros tempos.

Este testemunho demonstra bem o sucesso da intervenção e o benefício da actuação de uma Força de Segurança de natureza militar num processo de construção da paz, pois, como já se afirmou, a característica militar enriquece a actividade policial e constitui uma vantagem no seu emprego operacional, ganhando em flexibilidade e adaptabilidade, factores vitais em ambientes instáveis e imprevisíveis.

Por outro lado, nos conflitos urbanos, desencadeados frequentemente a coberto de grandes eventos internacionais ou de protestos sociais, por vezes a actuação tradicional das forças policiais não tem sido a modalidade mais adequada para impedir as autênticas “batalhas” a que se tem assistido em várias partes do Mundo. Se é certo que não há respostas perfeitas e infalíveis para estas situações, existem algumas valências específicas das Forças de Segurança com estatuto militar que devem ser integradas nas estratégias de prevenção e repressão destes fenómenos. Também aqui, a natureza da força deve assumir natural destaque, dada a experiência já conseguida no âmbito de acções de nível intermédio entre forças civis, mais ligeiras e com menor poder de choque, e as Forças Armadas, último nível de intervenção neste contexto.

Com esta abordagem não se tenciona depreciar as competências e capacidades de intervenção das polícias civis. Ao contrário, defende-se a necessidade de um trabalho conjunto, em cooperação e coordenação de esforços, gerando sinergias e aproveitando as aptidões específicas das diferentes forças, visando fazer face ao mais alargado elenco de ameaças, essas sim o seu mútuo adversário. Pretende-se realçar que o estatuto do pessoal que integra as *gendarmeries*, mais restritivo dos direitos que o das polícias civis, associado a meios mais potentes, constitui um factor a ser levado em conta quando se trata o conceito de segurança global, em associação com o do tipo de força a empregar em cada situação.

E o planeamento da segurança de eventos deve ter isso em consideração, quer se trate de grandes manifestações previsivelmente violentas, eventos desportivos sensíveis ou outros acontecimentos, como ficou amplamente demonstrado, por exemplo, aquando do EURO 2004. Efectivamente, a melhor forma de combater os tumultos e a insegurança em geral é actuando em coordenação, cooperação e articulação de forças.

Já se referiu que a condição militar é muito exigente. Obriga a uma disponibilidade permanente e restringe os principais direitos laborais, como a criação de sindicatos. Esta limitação de direitos, livremente assumida, constitui um elemento de acrescida confiança para os cidadãos, pois, em eventuais situações de maior perturbação social, mesmo que a operacionalidade de outras Forças e Serviços de Segurança esteja em causa, existe a garantia de que a Guarda assegurará sempre a continuidade e fiabilidade do sistema de segurança interna. Este papel da Guarda Nacional Republicana, quase como «reserva da Nação», é comum às forças similares e deve ser entendido como factor indissociável da sua natureza militar.

Já no quadro das missões internacionais, quer da ONU, da NATO ou da EU, as forças do mesmo tipo da GNR, mais musculadas, com maior capacidade de adaptação a cenários diversificados e a situações complexas, versáteis e polivalentes, são tidas em consideração e são chamadas a participar nos cenários mais difíceis em que a comunidade internacional é forçada a intervir a fim de pôr cobro aos conflitos e para conduzir a uma paz duradoura.

Parece, deste modo, existir um enquadramento específico para o emprego de Forças de Segurança de natureza militar nas missões internacionais de paz, questão fundamental desta dissertação e que, de seguida, se procurará confirmar através da análise ao caso português, a Guarda Nacional Republicana, com um enfoque especial para as intervenções que teve oportunidade de realizar.

## 4. A GNR NAS MISSÕES DE PAZ

*Constituem atribuições da Guarda: [...] participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do país em organismos e instituições internacionais.*<sup>51</sup>

### 4.1. A Guarda Nacional Republicana

Não se pretende efectuar uma descrição exaustiva da Guarda Nacional Republicana, mas apenas evidenciar as particularidades que a habilitem a participar em operações de paz, esse sim o objecto deste capítulo, que procura, simultaneamente, encontrar resposta para as questões derivadas enunciadas na Introdução e que aqui se relembram: saber se a GNR tem características e capacidades para desempenhar missões de paz enquanto *gendarmérie*; e se essas características foram efectivamente exploradas nas suas intervenções em missões internacionais.

Reafirma-se que esta Instituição pode descrever-se como uma Força de Segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial. Apresenta-se na sua página oficial na *internet*<sup>52</sup> como “uma Força Humana, Próxima e de Confiança”, afirmação que corresponde certamente à intenção de ser vista como uma força policial de proximidade, amigável e útil para a população.

---

<sup>51</sup> Artigo 3.º (Atribuições), n.º 1, alínea o), da Lei Orgânica da GNR.

<sup>52</sup> <http://www.gnr.pt/>.

Pela sua natureza e polivalência, a Guarda Nacional Republicana posiciona-se tanto no conjunto das Forças Militares como no das Forças e Serviços de Segurança, enquanto Força de Segurança com natureza e organização militares, como se pode visualizar no diagrama seguinte:



Fonte: página da GNR na *internet*.<sup>53</sup>

Assim, é possível situar a GNR, insiste-se, como força de charneira entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, estando

apta a cobrir em permanência, todo o espectro da conflitualidade em quaisquer das modalidades de intervenção das Forças Nacionais, nas diversas situações que se lhe possam deparar, desde o tempo de paz e de normalidade institucional ao de guerra, passando pelas situações de crise, quer a nível interno, quer no externo (como foram os casos de Timor e do Iraque).<sup>54</sup>

Com efeito, em situação normal, a Guarda Nacional Republicana executa missões policiais, mas em estado de sítio ou de emergência, em virtude da sua natureza, organização e formação dos seus militares, constitui-se como a Força de Segurança mais indicada para operar em ambientes problemáticas, situando-se entre as outras forças policiais e as Forças Armadas, articulando-se facilmente com qualquer delas.

Já em caso de guerra, essas suas características e, também, a configuração do seu dispositivo de quadrícula, ocupando grande parte do território nacional, permitem-lhe, separadamente ou em complemento, desempenhar um conjunto de missões das Forças Armadas.

<sup>53</sup> [www.gnr.pt/](http://www.gnr.pt/).

<sup>54</sup> *Idem*.

Neste enquadramento, a existência de duas Forças de Segurança, a sua distribuição de competências, a intervenção das Forças Armadas na segurança interna, são matérias sujeitas a frequente discussão e acalorados debates, embora não haja qualquer vazio legal que levante dúvidas sobre estas mesmas questões.

Na realidade, com as actuais limitações económicas, há a necessidade de racionalizar meios, mas as Forças Armadas apenas devem executar missões de segurança interna, como refere SILVÉRIO (2008)<sup>55</sup>, “nos casos consignados na lei ou em forma supletiva às Forças e Serviços de Segurança”. Para este autor, soluções diferentes exigem uma

alteração do Ordenamento Jurídico português, no que diz respeito ao empenhamento das FA em missões de Segurança Interna, presentemente pouco sustentado pelo Parecer nº 147/2001 da Procuradoria-Geral da República que estipulou a necessidade de se considerar externa a origem da ameaça. De facto, as indicações do Parecer, juridicamente, apresentam linhas de orientação anódinas. Por outro lado, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional em vigor ao ter a ambição de “lançar” as FA na segurança interna, contém preceitos que estão em contradição com a doutrina constitucional, enfermando de inconstitucionalidade material.<sup>56</sup>

Por outro lado, a existência de duas Forças de Segurança decorre da Lei e tem merecido repetidas confirmações dos sucessivos governos, independentemente da opinião de alguns comentadores políticos e elementos de policiais, que, regularmente, defendem o modelo da polícia única. Mas tal unificação não se afigura pertinente nem vantajosa. É este, também, o entendimento do General Loureiro dos Santos<sup>57</sup>, ao afirmar que

o actual contexto de segurança não só mantém a necessidade da existência de uma força militar com capacidade para efectuar operações policiais na segurança interna, como a reforça. Enquanto as forças policiais se devem alargar a todo o país, estabelecendo uma quadrícula (policia) adequada, a GNR deve ser orientada para os locais onde é maior a probabilidade de surgirem ameaças cuja intensidade exige resposta militar. O que incluirá alguns pontos quentes das grandes cidades. Além de constituir unidades de acção rápida, em reserva, com a finalidade de actuar em todo o

---

<sup>55</sup> SILVÉRIO, Paulo, cit. 36, p. 136.

<sup>56</sup> Id., *ibid.*, p. 137.

<sup>57</sup> SANTOS, José Alberto Loureiro, *in* jornal Público (30/03/07).

território nacional, fazendo face a irrupções inesperadas de ameaças cuja intensidade ultrapasse a capacidade de resposta policial.

Independentemente de controvérsias, pode afirmar-se que, como sustenta BRANCO (2010)<sup>58</sup>, “não restam dúvidas de que a Guarda, desde sempre, se considerou e foi considerada, como um Corpo Militar e que os seus elementos se sentem militares e não funcionários públicos ou empregados do Estado em sentido estrito.”

## **4.2. O emprego da GNR nas missões internacionais**

### **4.2.1. Caracterização geral**

O “desmoronar” da oposição Este-Oeste desenterrou conflitos na Europa que tinham estado adormecidos e controlados, mas não esquecidos. Com efeito, as guerras civis que eclodiram na antiga União Soviética e na ex-Jugoslávia provocaram uma enorme instabilidade e fizeram perigar a paz e a segurança mundiais, perante a inoperância da comunidade internacional. Por outro lado, África foi assolada por guerras civis extraordinariamente sangrentas, enquanto na Ásia se agravaram antigas tensões.

Confrontado com esta realidade, Portugal disponibilizou para os diversos organismos internacionais as suas Forças Armadas e policiais a fim de tomarem parte em operações de paz, o que levou a Guarda a também nelas intervir. Contudo, e segundo BESSA (2011), a “internacionalização da GNR é um processo muito tardio se se tiver em conta a sua existência, mas apesar de recente, tem sido de relevo para a projecção das capacidades desta Força de Segurança e para a imagem e afirmação de Portugal no cenário europeu e mundial.”<sup>59</sup>

Com efeito, a primeira participação da Guarda em missões deste tipo verificou-se, como vimos, em 1995, através da disponibilização para a Roménia de um oficial para observador de polícia, sob a égide da União da Europa Ocidental (UEO).

---

<sup>58</sup> BRANCO, Carlos – Guarda Nacional Republicana. Contradições e ambiguidades. Lisboa: Edições Sílabo, p. 144.

<sup>59</sup> BESSA, Fernando – cit. 1, p. 81.

Conforme referiu em entrevista PINHEIRO<sup>60</sup>, o então Capitão que foi escolhido para participar na *DANUBE MISSION*, tratou-se de uma missão de embargo à Sérvia, decorrendo ao longo do rio Danúbio, pelo que teve que desenvolver a sua actividade na Bulgária, na Hungria, na Roménia e na própria Sérvia.

As funções que desempenhou foram as de oficial de ligação entre a União Europeia, a UEO e o comando da Missão Policial de Embargo à Séria, sediado na cidade fronteiriça de Calafate, na Roménia. Assim, coube-lhe “a responsabilidades de assegurar a ligação institucional e funcional entre os diversos organismos e entidades internacionais com o comando policial envolvido na missão.”

Além disso, referiu que teve oportunidade de realizar outro tipo de tarefas, tais como operações de combate ao contrabando, no tráfego de cabotagem, o qual consistia, essencialmente, em fazer passar para a Sérvia combustível e munições por via marítima. Eram operações complicadas, especialmente à noite, devido às frequentes emboscadas dos contrabandistas, que, sem hesitar, disparavam indiscriminadamente sobre nós.

Adiantou, ainda, que, sendo a primeira missão da GNR, “a sua a preparação não foi a mais adequada, quer devido à deficiente informação sobre a missão ao nível ministerial, quer por via do desconhecimento existente sobre como prepará-la em termos logísticos, financeiros, técnicos, etc.” Tal situação, como observaremos adiante, foi completamente invertida nas intervenções que se seguiram, onde a informação sobre as missões e a preparação dos militares foi uma das principais preocupações.

A antecipação é, pois, um dos principais factores de sucesso das operações. Por isso, a grande vantagem da GNR nestas missões parece radicar na sua organização lhe permitir uma resposta pronta e eficaz, que é reforçada, segundo GRAÇA<sup>61</sup>,

pela permanente formação de todos os seus elementos e de acordo com a especificidade das carreiras. A formação assegura ainda, a uniformização e a normalização da doutrina militar com as Forças Armadas, sendo o garante da

---

<sup>60</sup> PINHEIRO, Paulo, Coronel da GNR.

<sup>61</sup> GRAÇA, Pedro – cit. 41, p. 65.

preparação permanente para missões internacionais, onde no fundo altera-se apenas o âmbito territorial de actuação, mantendo-se a *comprehensive approach*.<sup>62</sup>

A Guarda Nacional Republicana, constituindo-se como uma força com capacidade de desenvolver todas as actividades de polícia (desde as de simples polícia administrativa às de polícia judiciária), pode também realizar um leque muito alargado de outras tarefas. Com efeito, e como afirma GRAÇA<sup>63</sup>,

a GNR é uma Força especialmente apta a ser empenhada, em permanência, em todo o tipo de conflitualidade. Desde o tempo de paz, de normal funcionamento das instituições democráticas no cumprimento das funções de polícia, até às Operações de Imposição da Paz nos países qualificados de classe “C”, onde a sua formação militar é uma competência distintiva.

A intervenção de militares da Guarda em missões de paz foi-se intensificando, como melhor se descreverá no ponto 4.3., tendo assumido variadíssimas atribuições no âmbito de diferentes organizações, actuando isoladamente como observadores de polícia (com funções de monitorização, assessoria e formação) ou em unidades constituídas. São de referir igualmente as actividades no âmbito da formação, enquadradas nas missões de paz ou em simples acções de cooperação policial, sem esquecer a participação em operações internacionais de ajuda humanitária em situações de catástrofe.

A Guarda Nacional Republicana dispõe, pois, de características e potencialidades que a aproximam decisivamente das mudanças em curso. Como todas as Forças de Segurança de natureza militar, a possui elementos doutrinários, organizacionais e de actuação perfeitamente compatíveis e ajustados aos novos conceitos da moderna conflitualidade. É o caso de se encontrar organizada em pequenas unidades com liberdade de acção e de iniciativa, de ter militares altamente profissionalizados e treinados, de estar claramente enquadrada pela ética militar e pela Lei, de actuar com um controlo externo rigoroso, que normalmente não aceita "danos colaterais" ou o emprego desproporcionado da força.

---

<sup>62</sup> Coordenação das dimensões política, diplomática, segurança, desenvolvimento, estado de direito, direitos humanos e ajuda humanitária para promover uma paz positiva e sustentada.

<sup>63</sup> GRAÇA, Pedro – cit. 41, p. 65.

Também a nível político é reconhecida a qualidade da intervenção da GNR no exterior, como foi o caso do Primeiro-Ministro, Dr. Pedro Passos Coelho, ao afirmar que

para Portugal é uma mais-valia a existência da GNR com todas as especificidades de uma força policial de natureza militar. Não dispusesse o nosso país da GNR e as capacidades nacionais nesta vertente da acção política externa estariam seriamente diminuídas. Para todos aqueles que ainda não compreenderam a importância de uma “*gendarmerie*”, a participação da GNR em Timor constituirá resposta bastante.”<sup>64</sup>

#### **4.2.2. Enquadramento legal das missões**

Desde as suas origens, em 10 de Dezembro de 1801, com a denominação de *Guarda Real de Polícia* até ao presente, a Guarda Nacional Republicana é considerada um corpo militar, sendo, por isso, integrada nas forças militares, mas desempenhando sempre funções de segurança interna.

Como se referiu, parece contraditório defender-se que a Lei de Defesa Nacional atribui exclusivamente às Forças Armadas a execução da componente militar da defesa nacional, afastando quaisquer outras forças, mesmo militares, de nela participar.

De facto, o n.º 1 do artigo 48.º da LDN<sup>65</sup>, sob a epígrafe “Forças de segurança”, esclarece que “as forças de segurança colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei.” Assim, poderá inferir-se que será em sede das respectivas Leis Orgânicas que estará enquadrada aquela colaboração, obviamente distinta em função da natureza, fins e áreas de intervenção de cada uma das forças.

Também no artigo 24.º, n.º1, alínea e), do mesmo diploma é referido que uma das incumbências das Forças Armadas é “cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.” Este aspecto constitui, pois, uma das principais formas de aproveitamento da polivalência da GNR enquanto Força de Segurança e corpo militar.

---

<sup>64</sup> *In* discurso proferido na residência oficial do PM, em 5/12/12, aquando da cerimónia de recepção aos militares da GNR regressados de Timor-Leste.

<sup>65</sup> Lei n.º 31-B/2009, de 7 de Julho.

É certamente por isso que está legalmente previsto que a Guarda Nacional Republicana pode participar em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, pois a sua intervenção em missões desta natureza encontra-se enquadrada pela actual Lei Orgânica da GNR<sup>66</sup>, que, no artigo 1.º, n.º 2, refere que a Guarda tem por missão, entre outras, “colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei.”

Mais adiante, no artigo 3.º, n.º 1, alínea o), este diploma consagra que uma das atribuições da Guarda é

participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais.

Acresce referir a alínea i) do n.º 2 do mesmo artigo 3.º da Lei Orgânica, a qual estabelece que a Guarda Nacional Republicana tem por atribuição “cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas.”

Esta previsão, conjugada com o estipulado na já anteriormente citada alínea b), do n.º 1, do artigo 24.º da LDN, que refere incumbir às Forças Armadas “participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado, incluindo missões humanitárias e de paz”, permite encontrar outra base legal de suporte à participação da Guarda em missões internacionais.

Também o artigo 16.º da Lei Orgânica da GNR prevê que “os militares da Guarda podem ser nomeados em comissão de serviço para organismos internacionais ou países estrangeiros, em função dos interesses nacionais e dos compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional, nos termos legalmente estabelecidos.”

---

<sup>66</sup> Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro.

Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 2, da Lei de Segurança Interna<sup>67</sup> vem enquadrar o envio de militares da Guarda para o exterior em missões de paz, ao referir que “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e serviços de segurança interna podem actuar fora do espaço referido no número anterior [*todo o espaço sujeito a poderes de jurisdição do Estado português*], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte.”

Assim, e atendendo a que um dos aspectos fulcrais da execução da política de defesa nacional é a projecção de forças, e como a GNR participa, como se provou, na execução dessa política, pode concluir-se que a Guarda tem legitimidade para enviar forças para o exterior do território nacional.

Apesar deste enquadramento legal, para a saída de elementos das forças e serviços de segurança para a primeira missão em Timor-Leste houve que legitimar a situação e sujeitá-los a um regime idêntico ao dos militares das Forças Armadas, o que aconteceu com a aprovação do Decreto-Lei n.º 17/2000, de 29 de Fevereiro. Para isso, este diploma determina, logo no n.º 1, do artigo 1.º, que “é aplicável aos elementos dos serviços e forças de segurança dependentes do Ministério da Administração Interna envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional, no quadro dos compromissos assumidos por Portugal, o Decreto-Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro<sup>68</sup>, com as devidas adaptações.”

Já ao nível do direito internacional e dos documentos de enquadramento e suporte, com o desenvolvimento dos conceitos e disposições apresentado nos dois capítulos anteriores, considera-se que as intervenções da Guarda Nacional Republicana foram devidamente sustentadas. Efectivamente, as suas participações, com forças constituídas ou observadores de polícia, foram acomodadas e legitimadas pela Carta das Nações Unidas e por Resoluções do seu Conselho de Segurança, bem como por

---

<sup>67</sup> Lei 53/2008, de 29 de Agosto.

<sup>68</sup> Define o estatuto dos militares das Forças Armadas envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional.

decisões de outras organizações internacionais legítimas, assim como pela elaboração dos habitais documentos formais (MoU, SOFA, ROE, etc.).

Da análise de todos os diplomas e documentos referidos, pode concluir-se que as missões de paz têm a necessária cobertura legal. Apenas para as de “imposição da paz” poderia haver dúvidas, se se considerasse constituírem uma ingerência nos assuntos internos de Estados soberanos. Todavia, as Nações Unidas reconhecem actualmente que os direitos do homem (e das minorias) são um valor superior ao da própria soberania do Estado. Assim, sempre que estes direitos sejam desrespeitados de forma sistemática, ostensiva e em grande escala, o princípio da não ingerência dá lugar ao dever de assistência ou de intervenção, consubstanciado no chamado “direito de proteger.”

Finalmente, e tendo por referência o estabelecido no artigo 8.º da Constituição (integração do direito internacional no ordenamento jurídico interno), todas as missões de paz enquadradas por organizações internacionais de que Portugal faça parte ficam legitimadas ao abrigo do enquadramento jurídico português.

### **4.3. Histórico das missões**

Os portugueses têm marcado presença em o Mundo e ao serviço das principais organizações internacionais, afirmando-se como importantes vectores da política internacional. O sucesso do envolvimento de Portugal nas missões de paz tem sido consequência da capacidade de adaptação de várias instituições, as quais têm conseguido ultrapassar muitas dificuldades, como é o caso da Guarda Nacional Republicana, que, apesar das suas limitações em termos financeiros e de efectivos, já contribuiu com mais de 3.200 militares, como observadores de polícia civil ou em unidades constituídas.

Na verdade, a GNR possui um elevado número de intervenções em missões internacionais, especialmente no âmbito da gestão civil de crises. De facto, desde 1995 e até este momento, já participou em 23 missões, ao serviço ao serviço de várias organizações europeias e mundiais, como a União Europeia, as Nações Unidas, a NATO, a OSCE ou a UEO.

Em termos geográficos, a participação da Guarda Nacional Republicana abrangeu vários continentes e uma multiplicidade de países com contextos sociais e culturais extremamente diversos.

A intervenção da GNR em operações de paz insere-se, essencialmente, no contexto pós-violência, assumindo, como vimos, dois formatos: participações individuais e com unidades constituídas.

As participações individuais reflectem a capacidade e profissionalismo dos militares da Guarda ao serem seleccionados para o desempenho de missões de grande delicadeza e dificuldade em cenários de risco e extrema complexidade.

Por outro lado, e como se descreveu no capítulo anterior, a utilização de forças constituídas da GNR, com uma capacidade de intervenção robusta, capazes de usar a força com uma grande amplitude, sobretudo durante as operações de reposição da ordem pública, permite ocupar um espaço operacional que dificilmente poderá ser preenchido por forças militares puras ou de polícia civil. Compostas por unidades de tipo *gendarmerie*, as suas potencialidades revelam-se de tal forma importantes em determinados tipos de missões de paz que as principais organizações internacionais não abdicam do emprego de forças deste tipo, dando-lhes apenas denominações diferentes: a UE designa-as por *Integrated Police Unit* (IPU), a ONU por *Formed Police Units* (FPU) e a NATO por *Multinational Specialized Units* (MSU).

#### **4.3.1. A GNR nas missões de paz com observadores de polícia civil**

Tal como foi mencionado atrás, a participação da Guarda Nacional Republicana em operações de paz iniciou-se em 1995, ao serviço da União da Europa Ocidental, quando um seu oficial desempenhou funções de observador de polícia na Roménia, monitorizando a fronteira com a Sérvia. Desde então, e até aos dias de hoje, os militares da Guarda já participaram em múltiplas missões de paz enquadradas por várias organizações internacionais.

No caso das Nações Unidas, coube aos militares da GNR desempenhar missões de fiscalização e de monitorização das forças policiais locais no respeitante à sua

conduta na actividade policial, contribuindo, simultaneamente, para o seu processo de formação. Para além dessas missões, alguns dos observadores da Guarda foram chamados a assumir funções dentro da estrutura da divisão de polícia civil (CIVPOL ou UNPOL)<sup>69</sup> presentes no terreno, na maior parte dos casos ligadas ao planeamento operacional, administrativo e logístico de suporte à própria missão.

É de realçar que, apesar dos rigorosos critérios de selecção impostos por todas as organizações internacionais, mais de 240 de militares da GNR participaram em missões internacionais nos últimos vinte anos, como se pode verificar no quadro resumo apresentado de seguida.

*As missões de paz com observadores de polícia da GNR*

Organização responsável	Missão	País	Período	Efectivo
UE	EUPOL PROXIMA	Macedónia	2005	1
	EUBAM RAFAH	Palestina	2005 a 2006	3
	EUPOL KINSHASA	Congo	2005 a 2009	4
	EUPOL COPPS <i>Palestinian Territories</i>	Palestina	2007 a 2008	1
	EU SSR GUINEA BISSAU	Guiné-Bissau	2008 a 2009	6
	EULEX-KOSOVO	Kosovo	Desde 2008	3
	EUPT-KOSOVO	Kosovo	2007 a 2008	1
	EUMM GEORGIA	Geórgia	2008 a 2013	5
	EUPM/BiH	Bósnia-Herzegovina	2007 a 2011	3

<sup>69</sup> CIVPOL é a abreviatura para *Civilian Police*. Como as *gendarmeries*, apesar de desempenharem preferencialmente funções policiais, não são civis, mas um corpo militar com funções policiais, a ONU alterou, em 31 de Agosto de 2005, a designação de CIVPOL para UNPOL (*United Nations Police*), com o intuito de incluir, expressamente, as forças deste tipo.

<b>Organização responsável</b>	<b>Missão</b>	<b>País</b>	<b>Período</b>	<b>Efectivo</b>
<b>ONU</b>	UNAVEM III	Angola	1995 a 1996	31
	MONUA	Angola	1997 a 1999	93
	UNTAET	Timor-Leste	2000 a 2002	2
	UNMISSET	Timor-Leste	2002 a 2004	11
	MONUC	Congo	2003 a 2005	2
	UNOCI	Costa do Marfim	2004 a 2005	2
	MINUSTAH	Haiti	2004 a 2005	4
	UNMIL	Libéria	2004 a 2005	2
	UNOTIL	Timor-Leste	2005 a 2006	1
	UNMIT	Timor-Leste	2006 a 2012	34
	UNIOGBIS	Guiné-Bissau	Desde JAN14	2
<b>OSCE</b>	OSCE/SKOPJE	Skopje	2002 a 2003	2
<b>UEO</b>	UEO DANUBE	Roménia	1995 a 1996	1
<b>Coligação Internacional</b>	IRAQ FREEDOM	Iraque	2003 a 2006	30
<b>TOTAL</b>				<b>244</b>

Fonte: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da GNR.

Veja-se, muito resumidamente, como se desenvolveram as principais destas missões, em particular as que tiveram um maior número de efectivos e as que se realizaram no âmbito da União Europeia.

### Missões da ONU em Angola – UNAVEM III<sup>70</sup> e MONUA<sup>71</sup>

A GNR participou nestas duas missões das Nações Unidas, em Angola, durante mais de quatro anos e com 124 militares, que actuaram como observadores. A intervenção no terreno teve como suporte legal duas resoluções do Conselho de Segurança para Angola, sendo o principal objectivo evitar a ocorrência de conflitos entre os maiores partido angolanos, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), no governo, e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), através da fiscalização do cumprimento das normas do “Protocolo de Lusaka”<sup>72</sup>.

Os militares da GNR foram integrados em *teamsites* da ONU (equivalentes a postos de polícia), que incluíam elementos de várias nacionalidades, com diferentes hábitos culturais e de actuação policial. Cabia ao *team leader* coordenar todos os elementos em ordem à prossecução do objectivo último da ONU: a paz em Angola.

O papel dos observadores assentou principalmente no acompanhamento e na observação das polícias locais, através da monitorização e do apoio à sua actividade diária, assim como na sua formação. Além disso, realizaram patrulhamentos, que proporcionaram importantes contactos com os líderes das partes contendoras, e desenvolveram investigação criminal relativa a acidentes, raptos e desaparecimentos.

Os elementos da GNR actuaram em todo o território angolano, tendo o domínio da língua permitido ultrapassar muitos conflitos e problemas que pareciam insolúveis. A importância e qualidade da sua actividade durante as duas missões possibilitou que vários deles atingissem posições de responsabilidade dentro da estrutura das Nações Unidas no território, sendo de destacar: *Deputy Police Commissioner*<sup>73</sup> (desempenhava as funções de 2.º comandante de todas as forças de polícia da missão), *Regional Commander* e vários *Team Leaders*.

---

<sup>70</sup> UNAVEM – United Nations Angola Verification Mission.

<sup>71</sup> MONUA – United Nations Observer Mission in Angola.

<sup>72</sup> Tratado de paz assinado em 20 de Novembro de 1994, destinado a desmobilizar as tropas em confronto, corrigir algumas limitações dos *Acordos de Bicesse* e permitir a formação de um governo de unidade e de reconciliação nacional.

<sup>73</sup> O *Police Commissioner* é o comandante da CIVPOL.

O reacender da violência armada entre as forças do governo e da UNITA, ocorrida entre Setembro e Outubro de 1998, levou à retirada de grande parte do pessoal da ONU, tendo os militares da GNR regressado a Portugal no ano seguinte.

Assinale-se que, durante esta missão ao serviço da ONU, ocorreu o único falecimento de militares da Guarda em missões internacionais, na sequência do mesmo acidente aéreo que, em Junho de 1998, vitimou o Representante Especial do Secretário-Geral e Chefe da Missão da ONU em Angola, *Maitre Alioune Beye*, do Mali.

### **Missões da ONU em Timor-Leste – UNTAET, UNMISSET e UNOTIL**<sup>74</sup>

A ligação das Nações Unidas à questão timorense já se mantém desde há 40 anos, pois “remonta a 1975 e à invasão indonésia do território – uma invasão que a ONU sempre classificou de ilegal, que resultou numa ocupação que a ONU nunca reconheceu, nem sequer de facto.”<sup>75</sup>

Depois da intervenção da *International Force in East Timor* (INTERFET), em 25 de Outubro de 1999, as Nações Unidas aprovaram uma nova Resolução para Timor-Leste, dando assim origem à UNTAET. Enquadrada, numa primeira fase, como uma missão de imposição da paz, dados os permanentes conflitos entre milícias armadas, a UNTAET passou, posteriormente, a ser de manutenção da paz, em que os objectivos delineados pela ONU eram, genericamente, a reconstrução do território e o restabelecimento das condições de segurança das populações locais.

Para isso, a missão teve uma estrutura complexa, composta, segundo FERRO (2012)<sup>76</sup>, por três elementos principais:

1. Uma componente de governação e de administração pública, incluindo um elemento de polícia internacional com uma força de até 1640 oficiais. A CIVPOL que normalmente é uma componente autónoma na UNTAET estava englobada na componente administração pública;
2. Uma componente de assistência humanitária e reabilitação de emergência;

---

<sup>74</sup> UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor; UNMISSET – United Nations Mission of Support in East Timor; UNOTIL – United Nation Office In East Timor.

<sup>75</sup> FERRO, Mónica – Timor-Leste, Contributos de Portugal para a construção do Estado, pág. 52.

<sup>76</sup> Id., *ibid.*, p. 57.

3. Uma componente militar com uma força máxima autorizada de 8.950 militares e 200 observadores militares.”

No âmbito desta missão, a intervenção da Guarda Nacional Republicana no território concretizou-se, além da disponibilização de dois oficiais como observadores, também através do envio de uma unidade constituída do tipo *Formed Police Unit* (FPU), a qual assumiu um papel preponderante na garantia das condições de segurança no país, e que será adiante objecto de análise mais detalhada. Não obstante ter-se verificado a extinção da UNTAET, na sequência da proclamação da independência de Timor-Leste, a 20 de Maio de 2002, as NU continuaram a marcar presença no território, agora através da UNMISSET, que contou com a presença de 11 elementos da GNR como monitores de polícia, integrados na estrutura da CIVPOL. Efectuaram missões de patrulhamento, com o objectivo de estabelecer o contacto com os líderes locais, ao mesmo tempo que acompanhavam o serviço da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL). A alguns elementos competiu, ainda, exercer funções no Estado-Maior dos quartéis regionais da CIVPOL, bem como de instrutores e de assessores técnicos de polícia na área da formação.

A 20 de Maio de 2005, sucedendo à UNMISSET, foi estabelecida a UNOTIL, missão política de acompanhamento estabelecida pelo Conselho de Segurança com a finalidade de assegurar a estabilidade dos padrões de desenvolvimento do território.

Para esta missão, a GNR participou com um oficial que, desde Janeiro de 2005, exerceu as funções de adido de segurança e oficial de ligação do MAI na Embaixada de Portugal em Timor-Leste, além de efectuar a ligação das autoridades timorenses com o governo português no apoio à formação da PNTL. Mais tarde, dois outros oficiais vieram a exercer, respectivamente, as funções de conselheiro para assuntos militares junto do gabinete do Primeiro-Ministro e de assessor do Ministro do Interior timorense.

Fruto da instabilidade política e social entretanto instalada, em Agosto de 2006, as NU aprovaram o envio de uma força multinacional de manutenção da paz para Timor-Leste, a UNMIT<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> UNMIT – United Nations Integrated Mission In East Timor.

Portugal participou com uma unidade da Guarda, o Subagrupamento Bravo (analisado no ponto seguinte) e com cerca de 100 observadores de polícia, da GNR (34), da PSP e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a quem foram atribuídas actividades na área da intervenção policial, bem como na formação e acompanhamento da PNTL em certas áreas específicas (informações, apoio à vítima, ordem pública, segurança pessoal, investigação criminal, controlo de fronteiras e imigração, trânsito e prevenção rodoviária, policiamento de proximidade, ética e deontologia profissional) e, ainda, assessoria ao Comandante-Geral da PNTL e ao *Police Commissioner*.

### **Missões da ONU e da UE no Congo – MONUC<sup>78</sup> e EUPOL KINSHASA<sup>79</sup>**

Para alcançar a paz na República Democrática do Congo, as Nações Unidas, com a MONUC, fizeram deslocar para aquele país um contingente militar e outro de observadores de polícia. Este teve a seu cargo a reorganização e melhoria da capacidade operacional da Polícia Nacional do Congo, uma vez que os seus serviços se encontravam completamente inoperativos e as suas infra-estruturas e equipamentos degradados.

Foi nesse contingente que dois sargentos da GNR se integraram, sendo-lhes atribuídas funções no sector operacional de patrulhamento das zonas urbana e suburbana da cidade de Kinshasa. Os dois militares, que iniciaram a missão em 2003, abandonaram o território congolês, um em Outubro de 2004 e o outro em Abril de 2005.

A Guarda voltaria ao Congo, ao abrigo de uma missão levada a cabo pela EU, no seguimento de um pedido de assistência do próprio governo, que originou a criação de uma Unidade de Polícia Integrada (UPI), a 9 de Dezembro de 2004. Com a designação de EUPOL KINSHASA, determinou o envio de 23 elementos de sete nacionalidades, entre os quais seis portugueses, dos quais quatro eram oficiais da GNR, que iniciaram a missão em 3 de Fevereiro de 2005, tendo regressado em 2009. Coube-lhes desempenhar, entre outras, as funções de oficial de ligação com as autoridades congolêsas e de conselheiro técnico para a área de planificação e operações da UPI.

---

<sup>78</sup> *MONUC* – United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.

<sup>79</sup> *EUPOL* – European Union Police.

### **Missões europeias na Macedónia – OSCE/SKOPJE e EUPOL PROXIMA**<sup>80</sup>

A assinatura do acordo de cessar-fogo entre as comunidades albanesa e eslava, em 13 de Agosto 2001, pôs termo a um conflito que destruiu grande parte das infra-estruturas do país e originou uma grave crise humanitária, tendo ambas as partes apelado à OSCE para reforçar a sua presença no território.

Consequentemente, esta organização fez deslocar um contingente multinacional, no qual estava incluída uma componente de polícia civil, em que a GNR participou com dois oficiais, entre Janeiro de 2002 e Junho de 2003.

Em 2005, a Guarda regressaria àquele país com a missão da União Europeia para a Macedónia, designada EUPOL PROXIMA, integrando um contingente de observadores de polícia enviados para acompanhar, fiscalizar e aconselhar a polícia local nas operações de combate ao crime organizado. De Fevereiro a Dezembro desse ano um oficial da GNR exerceu as funções de responsável pela segurança no Quartel-General da missão.

### **Missão da União Europeia na Faixa de Gaza – EUBAM RAFAH**<sup>81</sup>

Na sequência do acordo alcançado entre o governo israelita e a Autoridade Palestiniana para a abertura do terminal de *Rafah Crossing Point*, que estabelece a ligação entre a Faixa de Gaza e o Egipto, e do convite feito à UE para assumir o papel de terceira parte naquele posto, foi lançada a missão da EUBAM, na cidade de Rafah, que teve início em Dezembro de 2005. Esta missão, com um mandato inicial de um ano, prorrogável por comum acordo por mais seis meses, previa, entre outras, as seguintes tarefas: monitorização, verificação e avaliação do desempenho palestino no controlo do terminal; apoio ao levantamento da capacidade palestiniana em todos os aspectos de gestão da fronteira de Rafah; actuação como força intermediária entre as autoridades palestinianas, israelitas e egípcias na gestão do terminal.

---

<sup>80</sup> EUPOL PROXIMA – European Union Police in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

<sup>81</sup> EUBAM – European Union Border Assistance Mission.

Foram chamados a participar na missão todos os Estados Membros através do envio de observadores de polícia, sendo a presença portuguesa no contingente garantida através do envio de três militares da GNR. A chegada do primeiro elemento nacional ao comando da missão (instalado na cidade de Ashqelon, Israel), um oficial superior da Guarda, verificou-se em 13 de Dezembro de 2005, tendo-lhe sido atribuída a chefia do “Gabinete de Ligação” no *Joint Coordination and Liason Office*<sup>82</sup>, instalado na localidade de Kerem Shalom, na fronteira do Egipto com a Faixa de Gaza. Ficou responsável pela verificação da correcta aplicação do acordo sobre os movimentos e acessos à fronteira, bem como das normas de funcionamento e de gestão do posto de controlo de Rafah.

Os restantes elementos da GNR, dois sargentos, apenas chegaram, respectivamente, em 31 de Janeiro e 26 de Maio de 2006, sendo-lhes atribuídas funções de monitorização do controlo efectuado pelos palestinianos nos vários postos fronteiriços, no respeitante à entrada de pessoas e de mercadorias para a Faixa de Gaza.

É permanente a actualidade de que se reveste a situação nesta região, existindo uma tensão sempre latente ou efectiva, com foi a que seguiu às eleições de Janeiro de 2006, em que a *Fatah*<sup>83</sup> perdeu a maioria no Parlamento palestino para o *Hamas*<sup>84</sup> e assumiu a posição de maior partido de oposição. No final do ano, face à instabilidade política, o presidente ameaçou dissolver o Parlamento e antecipar as eleições, o que deu origem aos sangrentos conflitos entre os apoiantes dos dois partidos/movimentos. Apenas em 2014 foi assinado um acordo de reconciliação.

Atendendo a essa actualidade e com base numa entrevista realizada ao oficial da GNR desta missão<sup>85</sup>, pode ter-se uma aproximação ao ambiente local pelo relato de alguns acontecimentos que viveu no decurso da missão.

---

<sup>82</sup> Gabinete que executa o controlo das câmaras de vigilância instaladas ao longo da fronteira de *Rafah*, estando em permanente contacto com os monitores que controlam o processo de entrada na fronteira. A execução das tarefas de controlo da vigilância é feita por elementos da *Israel Defense Force* (IDF), do exército Palestino (não incluindo elementos do *Hamas*) e da autoridade egípcia.

<sup>83</sup> *FATAH* – Movimento de Libertação Nacional da Palestina.

<sup>84</sup> *HAMAS* – Movimento de Resistência Islâmico.

<sup>85</sup> Tenente-Coronel da GNR Joaquim Nobre Grenho.

Começou por referir que na Faixa de Gaza e na Cisjordânia (*West Banks*) existia uma situação muito tensa, pois, “face à intermitência dos conflitos, Israel forçou por várias vezes o fecho da fronteira de Rafah que os militares da GNR monitorizavam, ora alegando questões de segurança, ora admitindo abertamente que era uma forma de pressão.”

Relatou, ainda, que a segurança na Faixa de Gaza se foi gradualmente deteriorando e, no início de 2006,

a situação agravou-se ainda mais, com recontros constantes entre as facções, seguidos de tréguas, sempre efémeras e logo quebradas. A 9 de Junho começaram confrontos mais violentos, tendo esta conjuntura influenciado também a zona do terminal de Rafah, forçando a retirada dos membros da missão da UE e ao encerramento da fronteira. Nos dias seguintes, o *Hamas* atacou de forma enérgica as posições da *Fatah* e, em 14 de Junho, assumiu o controlo de toda a Faixa de Gaza.

Segundo o seu testemunho, a fronteira não voltaria a abrir enquanto permaneceu no território e o Egipto também não teria interesse na alteração da situação, porque o *Hamas* está ligado à *Irmandade Muçulmana*, grupo fundamentalista islâmico egípcio com alguma implantação na região.

Entretanto, “Israel propôs que a entrada em Gaza dos palestinianos vindos do Egipto se fizesse através da abertura da fronteira de Kerem Shalom (situada na confluência do Egipto, Faixa de Gaza e Israel, a cerca de 3,5 Km a Este de Rafah e onde se situa o Gabinete de Ligação), mas o *Hamas* recusou-se a aceitar esta solução.”

No final da permanência do Tenente-Coronel Grenho na Faixa de Gaza a situação já não era crítica, em virtude de não se assistir a uma crise humanitária, dado que não faltavam bens essenciais. Contudo, os militares da Guarda Nacional Republicana estavam confinados ao Quartel-General provisório da missão em Ashqelon, aguardando novos desenvolvimentos e efectuando apenas actividades de treino e preparação de cursos a ministrar aos palestinianos. O seu regresso, em finais de 2006, verificou-se devido à decisão da Comissão Europeia de reduzir o efectivo da missão.

#### **4.3.2. A GNR nas missões de paz com unidades constituídas**

Embora em muitas das missões de paz os militares da Guarda Nacional Republicana se tenham integrado individualmente nos contingentes internacionais, a GNR tem-se afirmado, particularmente, no âmbito da projecção de forças constituídas, destacando-se, como já foi referido, a sua participação nas missões do Iraque, de Timor-Leste, da Bósnia-Herzegovina e do Afeganistão.

A Guarda é, aliás, a única Força de Segurança portuguesa com capacidade de projectar forças constituídas de polícia auto-sustentadas, no que constitui uma opção política nacional frequentemente assumida, como se comprova pelas declarações de altos responsáveis citadas ao longo deste texto.

Com efeito, a partir de 2000, a sua participação em missões de paz assumiu uma nova natureza, ao constituir a primeira força da Guarda como *Stability Police Unit* (SPU). As características mistas das SPU, com valências policiais e militares, concedem-lhes especiais capacidades para intervenções mais robustas, podendo mesmo fazer uso letal da força, especialmente em acções de restabelecimento da ordem pública.

As virtualidades destas forças, compostas geralmente por unidades do tipo *gendarmerie*, salientaram-se de tal maneira que todas as organizações internacionais passaram a integrá-las nas suas operações, com as designações, como referimos, de *Multinational Specialized Units*, *Formed Police Unit* ou *Integrated Police Unit*.

Nos derradeiros quinze anos, a Guarda Nacional Republicana participou em cinco missões internacionais como FPU ou MSU, naqueles quatro países, tendo destacado até agora quase três mil efectivos, como se pode verificar no quadro resumo apresentado a seguir.

*As missões de paz com unidades constituídas da GNR*

<b>Organização responsável</b>	<b>Missão</b>	<b>País</b>	<b>Período</b>	<b>Efectivo</b>
<b>UE</b>	EUFOR ALTHEA	Bósnia-Herzegovina	2007 a 2010	190
<b>ONU</b>	UNTAET	Timor-Leste	2000 a 2002	477
	LAFSAK e UNMIT	Timor-Leste	2006 a 2012	1.753
<b>NATO</b>	NTM-A	Afeganistão	2011 a 2013	60
<b>Coligação Internacional</b>	IRAQ FREEDOM	Iraque	2003 a 2005	501
<b>TOTAL</b>				<b>2.981</b>

Fonte: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da GNR.

A estrutura da Guarda Nacional Republicana empreendeu um enorme esforço para destacar tão elevado número de militares, o que exigiu reajustamentos no efectivo, racionalização do material existente e aquisição de novo equipamento mais adequado a cada teatro de operações e, acima de tudo, a selecção e preparação dos militares para as missões. Este processo foi sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, como se comprovou aquando da projecção do primeiro contingente do Subagrupamento Bravo para Timor-Leste, ao ser concretizada em apenas cerca de 15 dias.

Se bem que a análise mais detalhada de cada uma das missões seja apresentada adiante, pode já referir-se que, em cada uma delas os militares da Guarda desenvolveram um trabalho meritório, o que veio a ter reflexos no respeito e consideração com que a GNR é vista, quer nacional, quer internacionalmente.

Efectivamente, em certas circunstâncias dos teatros de operações em que a Guarda participou como MSU ou SPU, e face a cenários de grande instabilidade, teve que intervir em substituição da polícia local, num verdadeiro *security gap*, desenvolvendo, com sucesso, tarefas para restabelecer a segurança pública, as quais exigiram a integração da componente militar e da função policial.

Acresce referir que esse prestígio esteve certamente na origem da Guarda ter sido solicitada, expressamente, para voltar a intervir num cenário tão complexo como o de Timor-Leste, assim como a ter sido convidada para integrar instituições que estão na vanguarda das organizações que prestam importantes serviços à comunidade internacional.

Importa analisar agora com algum detalhe as cinco missões de paz em que a Guarda Nacional Republicana interveio com uma força constituída.

### **Companhia de Intervenção Rápida em Timor-Leste – UNTAET**

A situação de ruptura social e política e o agravamento das condições de segurança em Timor-Leste levaram a comunidade internacional, após a conclusão de uma primeira intervenção com a INTERFET, a assumir de novo a administração do território.

Para o efeito, foi constituída a UNTAET, que tinha como missão garantir a segurança e a manutenção da lei e da ordem, estabelecer uma verdadeira administração política, apoiar o desenvolvimento de serviços de assistência social, humanitária e de administração civil, assegurar e suportar um governo autónomo e ainda auxiliar no estabelecimento de condições para um desenvolvimento sustentado do território.

O compromisso do governo português em contribuir para a missão com pessoal, equipamento e serviços, materializou-se, entre outros aspectos, na nomeação de elementos da GNR e da PSP para o desempenho de funções dentro da estrutura CIVPOL. A Polícia de Segurança Pública actuou segundo o quadro das funções atribuídas aos observadores de polícia civil, enquanto a GNR desenvolveu uma dupla participação: também com observadores de polícia, mas, simultaneamente, com uma das unidades de intervenção da CIVPOL no território, o que representou a primeira integração de portugueses numa FPU.

A presença da Guarda Nacional Republicana em Timor teve início no dia 29 de Fevereiro de 2000, tendo aí permanecido, nesta primeira fase, até Junho de 2002. As suas funções, enquanto componente de forças de reserva da CIVPOL, correspondiam ao trabalho que a Guarda desenvolve em Portugal, ou seja, a execução de missões específicas de polícia na área de manutenção e restabelecimento da ordem pública.

Diariamente, as principais acções consistiam em: patrulhamento intensivo e segurança de itinerários; buscas e salvamentos; controlo de multidões, motins, milícias, pessoas suspeitas, veículos e habitações; detecção de armas e explosivos; segurança pessoal a altas entidades; realização de guardas de honra; luta anti-terrorismo. A execução destas missões incidiu sobretudo na metade mais ocidental da ilha, ficando o restante território à responsabilidade da segunda FPU presente no território, constituída por elementos jordanos e sediada em Baucau, a segunda maior cidade de Timor-Leste.

Para regulamentar toda a actividade operacional da força, foram elaborados alguns documentos, de que se salientam o *Memorandum of Understanding* (MoU), o *Status of Force Agreement* (SOFA) e as *Rules of Engagement* (ROE), sendo uma das principais preocupações destas últimas a definição dos requisitos para a utilização da força, nomeadamente o uso das armas de fogo. A sua utilização ficou limitada aos casos de legítima defesa, prevenção de crimes, detenções e impedimento de fugas, e, nas alterações de ordem pública, a utilização de armas ficou restrita somente às não letais<sup>86</sup>, aceitando-se apenas as armas especiais para lançamento de gás e de projecteis de borracha. Além disso, nas alterações da ordem pública, a intervenção da GNR necessitava da autorização directa do *Police Commissioner*, sem prejuízo de, previamente a esta autorização, serem tomadas medidas cautelares para contenção dessas situações, através da colocação de efectivos no terreno.

Não foi esquecida por este contingente a vertente humanitária de apoio às comunidades locais, característico da participação da GNR em missões internacionais, assegurando apoio médico, fornecendo materiais escolares, auxiliando no melhoramento da habitabilidade de algumas casas e na realização de actividades culturais e desportivas.

Posteriormente, e de forma a acompanhar a situação timorense, a ONU accionou a missão UNMISSET, em 18 de Dezembro de 2002, tendo a Guarda colaborado, como referido, com observadores de polícia e na formação policial. Finalmente, a 24 de Junho de 2004, a GNR encerrou a sua primeira intervenção em Timor-Leste.

---

<sup>86</sup> Aquelas especificamente projectadas e empregues para incapacitar pessoal e material, ao mesmo tempo que minimizam mortes e ferimentos permanentes ou danos indesejáveis à propriedade e ao meio ambiente.

### **Missão do Subagrupamento ALFA no Iraque – IRAQ FREEDOM**

A instabilidade no Iraque, onde a população se encontrava em precárias condições de segurança e de subsistência, resultou na intervenção militar no território pelas *Forças da Coligação*, lideradas pelos Estados Unidos da América e pelo Reino Unido, levando à deposição de Saddam Hussein.

Logo em 2003, dada a gravidade da situação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas deu cobertura à intervenção de forças multinacionais para a realização de operações de segurança e estabilização naquele país, de modo a facilitar a entrada e distribuição de assistência humanitária à população e o início das operações de reconstrução.

A contribuição portuguesa para este objectivo foi assegurada, entre outros meios<sup>87</sup>, através do envio de um contingente da Guarda Nacional Republicana. Contudo, esta decisão não foi pacífica, apesar de, desde logo, se ter optado pelo envio de militares, em função da gravidade da situação, da instabilidade e risco vividos no Iraque. De facto, e como refere CARREIRA (2005),

independentemente de todas as considerações e especulações que sobre o assunto foram expendidas na altura, relativamente ao acerto ou desacerto da decisão e ao facto de ter sido a GNR e não o Exército incumbido da missão, o que releva [...] é o facto de que a missão no Iraque não era de forma alguma uma missão de Polícia.<sup>88</sup>

Com efeito, a confirmar esta afirmação está o facto de não haver nas *Forças da Coligação* qualquer contingente de polícia civil, mas apenas unidades militares, das Forças Armadas e de Segurança dos países contribuintes.

Não obstante ter, de facto, havido um intenso debate sobre as características da missão e a escolha de uma força como a GNR, a 15 de Julho de 2003, foi publicada a Portaria n.º 1164/2003 (2.ª Série), que autorizou o Comandante-Geral da Guarda a aprontar, sustentar e empregar uma força de 123 militares, o Subagrupamento Alfa,

---

<sup>87</sup> Portugal anunciou a sua contribuição na conferência de Madrid (23 e 24 de Outubro de 2003), que ascendeu a um total de 17,5 milhões de euros, 15 milhões dos quais destinados às acções de estabilização e segurança a cargo da GNR.

<sup>88</sup> CARREIRA, Carlos – cit. 24, p. 28.

para participar nas operações de manutenção de paz e segurança no Iraque, integrado na *Divisão Multinacional Sudeste* (MND-SE), ficando, para tal, sob o comando da Brigada italiana *Italian Joint Task Force* (IT-JTF).

A Guarda Nacional Republicana, juntamente com os *Carabinieri* italianos (349) e a Polícia Militar da Roménia (101), constituiu o Regimento MSU em território iraquiano, cuja actividade se estendeu a toda a província de Dhi Qar, de população maioritariamente *xiita* (o Anexo B inclui mais elementos sobre a missão no Iraque, designadamente, mapas e organogramas).

A participação da GNR nesta missão originou a projecção de quatro contingentes, num total de 501 militares do Subagrupamento Alfa.

Instalado, numa primeira fase, em plena cidade de An Nasiriyah e, posteriormente, por razões de segurança, na base aérea de Tallil, coube ao Regimento MSU e, naturalmente, ao Subagrupamento Alfa, planear, desenvolver e executar todas as operações de polícia, inclusivamente as de polícia criminal. Em circunstâncias particulares, substituíram ainda a polícia local, com o objectivo de restabelecer a segurança e a ordem públicas em toda a sua área de responsabilidade. Outra das missões da MSU era a de contribuir para a reconstituição e reorganização da polícia local, incluindo a sua formação, em estreita colaboração com o Centro de Cooperação Civil/Militar (CIMIC).

Como enquadramento da missão, e tendo por base as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o Iraque, as Convenções de Genebra e os Regulamentos de Haia, foi elaborado o *Memorandum of Understanding* (MoU), tendo como signatários o Reino Unido, Dinamarca, Itália, Holanda, Lituânia, Noruega, Portugal, República Checa e Roménia, países que integraram a Divisão britânica incumbida da missão de estabilização da região Sudeste do Iraque. Este documento teve por objectivo definir as regras de relacionamento entre aqueles países, determinando ainda as responsabilidades, princípios gerais e procedimentos a adoptar na missão.

Relativamente ao pessoal da Guarda, é importante destacar que quase um quarto do efectivo que esteve no Iraque já tinha integrado, pelo menos, um dos contingentes de Timor-Leste.

A preparação foi uma das fases mais importantes da missão, uma vez que, para além da selecção dos militares, foram desenvolvidos e treinados procedimentos técnicos e táticos, muitos deles inéditos, até mesmo para a própria Guarda. O plano de aprontamento compreendeu um período de quatro semanas e foi delineado tendo em consideração as informações recolhidas no terreno pelos oficiais da GNR que, desde logo, integraram o Estado-Maior da MSU, pela equipa avançada de reconhecimento<sup>89</sup> do Subagrupamento Alfa e pelos próprios contingentes que foram sendo projectados para o terreno.

A formação dos militares incluiu um vasto leque de matérias relativas a este tão específico TO, sendo de destacar um conjunto de palestras versando o enquadramento político, social, económico e religioso do país, realizadas por entidades com ligação ao Iraque e à comunidade islâmica<sup>90</sup>.

Além do Subagrupamento, a Guarda dispunha de oficiais destacados em missões de estado-maior, designadamente em An Nasiriyah e Tallil, no comando da Brigada italiana, com um oficial a desempenhar funções na célula G2 (informações) e outro na célula G5 (assuntos civis), e em Al Başrah, na Divisão inglesa, onde um oficial desempenhava funções como SO3 J2 SY/CI (segurança e contra-inteligência) e outro no J5 (planeamento). Além destes, existia um oficial de ligação junto do Comando Conjunto Permanente, em Londres (Northwood), e outro como oficial de ligação no Estado-Maior dos *Carabinieri*, em Roma. Todos estes oficiais tinham como principal missão apoiar a força portuguesa na sua actividade diária e facilitar a sua integração nos vários escalões de comando (do Regimento MSU à Divisão inglesa), além de contribuírem para a troca de informações com Portugal.

---

<sup>89</sup> Este reconhecimento foi realizado entre 15 e 21 de Julho de 2003, tendo por finalidade avaliar as reais condições em que o contingente da GNR desempenharia a sua missão.

<sup>90</sup> Referem-se as seguintes: Luís Castro da RTP, que transmitiu a sua experiência como repórter de guerra em vários conflitos, realçando as diferenças face à cultura ocidental; Dr. Fernando Nobre, fundador e presidente da AMI, que partilhou a sua experiência em acções de assistência humanitária; Dr. David Munir, Imã da Mesquita de Lisboa, que alertou para os aspectos mais importantes da religião islâmica, indicando normas de conduta e vivências no território; Dr. Jaime Mina, Subdirector do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, que alertou para os perigos sanitários do TO; Prof. Dr. António Dias Farinha e Dr. Pedro Jordão, que fizeram um enquadramento histórico e das envolventes do conflito; Mário Rui de Carvalho, repórter de guerra da CBS, que descreveu as suas intervenções nas duas guerras do Iraque.

Após o alojamento, a adaptação ao terreno e a preparação dos meios, o Subagrupamento Alfa ficou pronto para o cumprimento da missão, integrando as escalas do Batalhão de Intervenção do Regimento MSU, conjuntamente com as restantes quatro Companhias (três italianas e uma romena), tendo a actividade operacional incluído como principais tarefas:

- Guarda ao aquartelamento – para manutenção da segurança das instalações e do efectivo do Regimento;
- ROC (*Radio On Call*) – reserva do Comando, com prontidão imediata no quartel, para acorrer a todo o tipo de situações, como graves alterações de ordem pública;
- Escoltas – a membros do Comando da MSU nas saídas do quartel, a instrutores da formação da polícia local e a entidades portuguesas que visitaram o contingente;
- Patrulhas – motorizadas e apeadas<sup>91</sup>, na cidade e nos principais itinerários de acesso a *An Nasiriyah*, fiscalizando também a forma como a polícia local realizava os *checkpoints*;
- Instrução – formação dos elementos policiais em matérias como direitos humanos, técnicas de abordagem e algemagem de indivíduos, revistas e buscas, entre outras;
- *Mentoring* – avaliação das necessidades e fiscalização da entrega de meios humanos e materiais às esquadras, bem como análise da acção policial adoptada.

No desenvolvimento destes serviços, os militares portugueses cumpriram inúmeras missões, desde as mais simples às mais perigosas, destacando-se várias operações de manutenção e restabelecimento da ordem pública, segurança de pontos sensíveis, escolta a comboios humanitários, policiamento de áreas sensíveis, execução de *checkpoints* e inactivação de engenhos explosivos improvisados.

O efectivo do Subagrupamento sofreu diversas emboscadas no decurso da missão, sobretudo a partir de 4 de Abril de 2004, altura em que se verificou um agravamento acentuado da segurança na região. Numa delas, três militares da GNR ficaram feridos sem gravidade. No entanto, os vários contingentes da Guarda Nacional Republicana conseguiram superar a enorme adversidade do TO sem terem sofrido qualquer baixa.

---

<sup>91</sup> A partir de Abril de 2004, e atendendo ao agravamento da segurança no país, o patrulhamento apeado deixou de ser realizado.

Mais uma vez, é de assinalar o trabalho humanitário desenvolvido pelos quatro contingentes do Subagrupamento Alfa junto de escolas e bairros mais carenciados, que consistiu no fornecimento de alimentos, roupas e brinquedos.

Em 12 de Fevereiro de 2005, o Subagrupamento regressou a Portugal, tendo concluído a sua intervenção na operação IRAQ FREEDOM, mas os dois oficiais destacados no Estado-Maior da Divisão britânica permaneceram no Iraque, até Agosto de 2006.

A participação da Guarda Nacional Republicana nesta missão constituiu um passo importante, não só na sua própria internacionalização, mas igualmente no contexto global da participação portuguesa em missões internacionais.

### **Missões do Subagrupamento BRAVO em Timor-Leste – LAFAEK<sup>92</sup> e UNMIT<sup>93</sup>**

Em 2006, e perante mais uma situação de grave instabilidade política e social, resultante da luta armada entre vários grupos rivais, o governo de Timor-Leste solicitou novamente a ajuda internacional para repor a ordem no país. Responderam de imediato a este pedido a Austrália, a Nova Zelândia, a Malásia e Portugal, que, através de acordos bilaterais com as autoridades timorenses, fizeram deslocar para o território forças militares e policiais.

Em Portugal, a escolha do contingente nacional a enviar teve origem no pedido expresso dos órgãos de soberania de Timor-Leste para que a força portuguesa a destacar fosse constituída por militares da Guarda Nacional Republicana (operação LAFAEK), tendo em conta a experiência no território e a imagem conquistada junto das populações timorenses durante a UNTAET.

Em consequência deste pedido, o Ministro da Administração Interna, dando cumprimento à Resolução do Conselho de Ministros n.º 68-A/2006, autorizou o Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana “a aprontar, sustentar e empregar um efectivo para a manutenção da ordem pública em Timor-Leste e para a formação e treino da Unidade de Intervenção Rápida da Polícia Nacional do país.”<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> LAFAEK – Crocodilo em *tétum*.

<sup>93</sup> UNMIT – United Nations Integrated Mission in Timor-Leste.

<sup>94</sup> Portaria n.º 981/2006 (2.ª Série), de 25 de Maio.

O Subagrupamento Bravo, a força da Guarda que foi destacada para o território timorense, integrou inicialmente 127 militares, que foram acompanhados, pela primeira vez no histórico das missões, por uma equipa do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)<sup>95</sup>, constituída por um médico, um enfermeiro e um técnico de ambulância.

Dada a urgência do pedido, o tempo de preparação e aprontamento da força foi extremamente reduzido, tendo decorrido apenas sete dias desde a autorização oficial do governo e a partida, em 1 de Junho de 2006. Este tão curto espaço de tempo foi novamente facilitado pelo facto de cerca de 40% do efectivo ter experiência em missões de paz, já que integrara, no mínimo, uma das anteriores operações em que a GNR tomara parte.

O contingente desenvolveu a sua actividade de acordo com as regras de empenhamento habitualmente aplicadas para o uso da força em qualquer missão ao abrigo da doutrina dimanada pelas Nações Unidas<sup>96</sup>, e cumprindo as disposições legais timorenses.

Operacionalmente, o Subagrupamento Bravo teve de assumir funções de polícia executiva, em substituição das autoridades locais, devido à inexistência de capacidade para a situação e à existência de algumas deserções nas Forças Armadas e, sobretudo, na Polícia Nacional.

A partir do dia 16 de Julho de 2006, efectuou-se uma modificação no enquadramento da missão, já que, a fim de reduzir a presença militar junto da população, foi constituída uma Polícia Internacional (PI), incluindo todo o efectivo do Subagrupamento Bravo, elementos policiais da Austrália (200), da Malásia (250) e da Nova Zelândia (30), o que conduziu ao alargamento da intervenção da Guarda Nacional Republicana a toda a área de cidade de Díli.

---

<sup>95</sup> As regras da intervenção conjunta da equipa do INEM e do Subagrupamento Bravo foram definidas na Portaria n.º 1041/2006 (2.ª Série), de 23 de Junho, determinando que a equipa ficaria na directa dependência do comando do Subagrupamento, salvaguardando, porém, a sua autonomia técnica. Na missão da GNR no Iraque, a força da Guarda integrou um médico do INEM, mas, neste caso, a sua participação foi a título pessoal.

<sup>96</sup> Enunciadas nas *Guidelines for the Development of ROE for UN Peacekeeping Operations*.

Em 26 de Agosto de 2006, verificou-se a integração da maioria das forças da PI na nova missão da ONU, denominada UNMIT, incluindo o efectivo do Subagrupamento, que se constituiu como uma das FPU da operação das Nações Unidas, cabendo-lhe tarefas variadas e muito semelhantes às de outras missões, tais como: manutenção e restabelecimento da ordem pública; formação e treino da Polícia Nacional; policiamento, segurança física e protecção de instalações e de pontos sensíveis; escoltas a pessoas e bens; policiamento de áreas sensíveis; captura de indivíduos perigosos; operações anti-insurreição; investigação criminal.

Esta integração alterou o quadro de subordinação do Subagrupamento, que deixou de estar directamente dependente do Presidente da República e do Primeiro-Ministro timorenses, para ficar na directa dependência do *Police Commissioner* da missão.

O apoio humanitário tornou-se novamente uma realidade do contingente português, sendo realizado, nomeadamente, pelos elementos do INEM, que, junto dos campos de deslocados e das aldeias mais carenciadas, deram inúmeras consultas e distribuíram grandes quantidades de medicamentos e alimentos.

Por último, convém referir que o regresso, em 2012, da força da Guarda Nacional Republicana que esteve presente em Timor-Leste não interrompeu a cooperação da GNR com aquele país, uma vez que ainda aí permanecem oficiais da Guarda essencialmente em missões diplomáticas.

Todavia, não estando assegurada uma situação de estabilidade totalmente consolidada no território timorense, não será de excluir nova presença da GNR, mesmo em termos de cooperação técnica, apesar dos problemas de relacionamento entre os dois países que se verificaram (e aparentemente já ultrapassados) na sequência da expulsão, em Outubro último, dos funcionários judiciais internacionais, sete dos quais de nacionalidade portuguesa, incluindo cinco juizes, um procurador e um oficial da PSP.

Após mais de seis anos de missão, o seu êxito foi realçado pelo então Ministro da Administração Interna<sup>97</sup>, Dr. Miguel Macedo, afirmando que “no momento em que

---

<sup>97</sup> In nota do MAI, em 21/11/12, emitida aquando do regresso do primeiro grupo do contingente da GNR.

termina a sua missão na República Democrática de Timor-Leste, é justo reconhecer a competência, espírito e a capacidade única de relacionamento com as autoridades e população que marcaram a actuação da GNR naquele país”, adiantando que “as suas actuações prestigiaram a instituição, serviram o país e cumpriram a relevante missão no enquadramento definido pelas Nações Unidas.”

O ministro realçou, igualmente, o forte contributo de todos para o reforço, estreitamento e consolidação da ligação existente entre Portugal e Timor-Leste e, assim, “a GNR merece a expressão pública de reconhecimento pelo trabalho desenvolvido.”

### **Missão da União Europeia na Bósnia-Herzegovina – EUFOR ALTHEA**

A GNR, enquanto membro da Força de *Gendarmerie* Europeia (EUROGENDFOR), participou na Operação ALTHEA, missão militar da União Europeia na Bósnia-Herzegovina, tendo contribuído para a organização de uma unidade constituída de polícia (IPU), com um pelotão de ordem pública, uma equipa de investigação criminal e cinco das trinta e três posições do Quartel-General, assegurando, ainda, em regime de rotatividade, o comando da IPU e da companhia de ordem pública, assim como a chefia da unidade de investigação.

A participação da Guarda Nacional Republicana na Operação ALTHEA decorreu entre Novembro de 2007 e Outubro de 2010, tendo envolvido um total de 190 militares, que realizaram missões de manutenção da ordem e segurança públicas e de apoio ao Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Jugoslávia, *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, na investigação de crimes de guerra e detenção de pessoas indiciadas por tais crimes.

Reforçaram, ainda, a componente policial da missão, na sequência da diminuição da presença militar da União Europeia na Bósnia.

Para além da componente operacional, a IPU desenvolveu actividades no âmbito da formação e treino, quer internamente (aos pelotões e companhias do Batalhão Multinacional, provenientes de Espanha, Polónia, Turquia e Hungria), quer às Forças de Segurança da Bósnia-Herzegovina.

### **Missão da NATO no Afeganistão – NTM-A**

Na sequência de um pedido expresso por parte do Presidente dos Estados Unidos da América, a Guarda Nacional Republicana participou na missão de formação da NATO no Afeganistão, a *Nato Training Mission in Afghanistan* (NTM-A), tendo projectado um total de 60 militares, que integraram o quadro de formadores da EUROGENDFOR, com a responsabilidade de apoiar a formação da Polícia Nacional Afegã, no Centro de Treino de Wardak.

Este centro foi um projecto extremamente importante no quadro da capacitação das Forças de Segurança afegãs, por ser o maior centro de treino de polícias do Afeganistão, o único de carácter nacional, e devido ao facto da componente internacional nunca ter assumido tarefas de primeira linha, centrando a sua acção no apoio, aconselhamento e monitorização das actividades desenvolvidas pelo *staff* e formadores afegãos.

A GNR esteve presente em Wardak desde o início da missão (2011), que coincidiu com a criação do centro, até à transferência total de responsabilidades para as autoridades afegãs, em Março de 2013.

Em suma, a Guarda Nacional Republicana tem vindo a ser chamada a intervir, com frequência e de forma efectiva, em vários cenários e por várias organizações internacionais, devido à qualidade do desempenho que tem evidenciado e também, certamente, em virtude da sua natureza e especificidade.

Com efeito, e como referiu o então Ministro da Administração Interna, Dr. António Costa<sup>98</sup>, “quando se desencadeou a crise em Timor no ano passado, Timor pediu especificamente uma companhia da GNR, por esta sua natureza muito específica de ser uma força de natureza militar. Ora essas missões não são de Defesa, não são das Forças Armadas, são policiais.”

---

<sup>98</sup> Dr. António Costa – cit. 48.

### 4.3.3. Outras participações da GNR em organizações e missões internacionais

Este entendimento do ministro confirmou, na sua actual Lei Orgânica, uma linha orientadora para a projecção da GNR em missões internacionais. Pelo contrário, algumas reacções públicas de responsáveis das Forças Armadas foram reveladoras de uma certa dificuldade em entender o alcance desta orientação, a qual mais não é do que a consagração legal de uma realidade que se tem tornado habitual. E com excelentes resultados.

Por isso, a GNR tem participado e integrado forças e organizações internacionais que se identificam pela natureza e vocação das Forças de Segurança de natureza militar que as constituem, como é o caso da EUROGENDFOR e da Associação FIEP<sup>99</sup>.

Com efeito, o facto de a Guarda Nacional Republicana estar incluída numa força europeia ou numa associação de *gendarmeries* é sintomático desta aposta política numa Força de Segurança de natureza militar. Dada a relevância destas participações, e apesar de os Anexos C e D conterem mais pormenores, vejam-se um pouco melhor estas organizações europeias, que, aparentemente, ainda não suficientemente conhecidas.

#### ***EUROGENDFOR***

A experiência da gestão de crises nas últimas décadas, com particular ênfase para os Balcãs, evidenciou a necessidade de uma polícia internacional capaz de projectar de forma rápida forças, treinada para desempenhar todo o tipo de missões policiais, particularmente em ambientes hostis, e capaz de operar sob a dependência de uma cadeia de comando militar ou civil.

Foi na presidência portuguesa da União Europeia, em 2000, mais concretamente na Cimeira de Santa Maria da Feira, que os Estados Membros definiram os domínios de intervenção dessa força em cenários de gestão civil de crises e de prevenção de conflitos.

---

<sup>99</sup> FIEP – sigla de “França, Itália, Espanha e Portugal”, países fundadores desta associação.

Ainda no mesmo ano, na Cimeira de Nice, foram explicitados os princípios do emprego de uma força de polícia europeia, concebida a partir de duas grandes linhas de acção: o reforço das capacidades locais, através de missões de formação, de treino e de assistência e aconselhamento; e a substituição das polícias locais que se mostrem inoperacionais para garantir a segurança pública, incluindo missões de restabelecimento da ordem.

A fim de contribuírem para o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e para a criação de uma área de liberdade, segurança e justiça, França, Itália, Holanda, Portugal e Espanha, todos Estados com Forças de Segurança com estatuto militar, deram início nesse ano à preparação de uma força europeia de *gendarmeries*. Tendo em atenção as conclusões do Conselho Europeu de Nice, esta nova força estaria apta a efectuar missões de substituição ou reforço das polícias locais. Assim, aqueles países propuseram-se oferecer uma estrutura operacional multinacional que dotasse a Europa de um maior potencial para executar missões de polícia em operações de gestão de crises.

Após um aturado trabalho prévio, a 17 de Setembro de 2004, em Noordwijk, Holanda, os Ministros da Defesa daqueles cinco países assinaram a Declaração de Intenções para a criação da *European Gendarmerie Force* (EUROGENDFOR).

Segundo as palavras de PIMENTA<sup>100</sup>, ouvido em entrevista, “a criação da Força de *Gendarmerie* Europeia pode ser vista como uma resposta específica de alguns países europeus possuidores de forças policiais de natureza militar para enfrentar os novos desafio da segurança internacional.” Referiu, ainda, que esta força nasceu para

desenvolver uma cooperação mais estreita para enfrentar importantes desafios, como o emprego rápido da força, sobretudo em ambientes desestabilizados em que há necessidade de uma cooperação estreita com a componente militar. Claro que isto obriga a uma metodologia comum de planeamento e procedimentos que assegurem a necessária interoperabilidade, a qual existe e já foi testada, quer em exercícios, quer em missões entretendo realizadas. O facto de ter um quartel permanente em Vicenza permite um rápido planeamento com vista a um rápido emprego da força.

---

<sup>100</sup> PIMENTA, José Lucas, Coronel da GNR, antigo Chefe do Estado-Maior da EGF.

A EGF integra os corpos militares com função policial e actua segundo a doutrina MSU/NATO ou IPU/UE, consoante for inserida numa missão militar ou numa missão policial, dependendo da instituição para que seja disponibilizada e da fase em que se encontrar o conflito.

As forças que integram a EUROGENFOR são, por ordem de admissão:

- França - *Gendarmerie Nationale*;
- Itália – *Arma dei Carabinieri*;
- Holanda - *Koninklijke Marechaussee*;
- Portugal - *Guarda Nacional Republicana*;
- Espanha - *Guardia Civil*;
- Polónia - *Żandarmeria Wojskowa*;
- Roménia - *Jandarmerei Române*.

A admissão como membro está aberta a países da União Europeia ou outros que possuam uma força de polícia com estatuto militar, uma vez que foi acordado por todos os Estados participantes não permitir a entrada na EGF de forças com estatuto civil.

O ano de 2005 foi fundamental para a EUROGENDFOR já que, em 15 de Fevereiro, entrou em funcionamento o seu Quartel-General, em Vicenza, Itália, com elementos de todos os países na sua estrutura. Em Julho, teve lugar o seu primeiro exercício, realizado apenas ao nível de estado-maior, e em Setembro foi assinada em Vicenza a Declaração Oficial de Prontidão da EUROGENDFOR (capacidade operacional total), com a presença dos ministros que tutelavam as forças integrantes.

De acordo com ESTEVES<sup>101</sup>, também ouvido em entrevista, o que caracteriza a EGF é ser “uma força de polícia multinacional operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projectável, constituída por elementos de forças policiais com estatuto militar e com capacidade para desempenhar um vasto leque de tarefas policiais no âmbito das operações de gestão de crises.”

---

<sup>101</sup> ESTEVES, Jorge Gaspar, Coronel da GNR, antigo Comandante da EGF (2009-2011).

O ex-comandante da EGF referiu, também, que “existe um enquadramento por parte da ONU e da União Europeia para o emprego de unidades de polícia robustas e preparadas para actuar na fase inicial de uma crise. Essas unidades preenchem essencialmente o famoso *security gap* mencionado no *Relatório Brahimi*<sup>102</sup>.”

Acrescentou ainda que “as principais potencialidades da EGF resultam da possibilidade de poder operar em ambientes hostis e sob dependência da cadeia de comando militar e civil, tendo, assim, a adequada interoperabilidade com a componente militar.”

É por isso que os propósitos mais importantes da EUROGENDFOR são: conduzir missões de polícia no contexto das operações internacionais de gestão de crises; preencher lacunas relacionadas com o *security gap*; e oferecer um instrumento operativo à UE, mas também a outras organizações internacionais (ONU, OSCE, NATO) ou coligações *ad hoc* (o seu emprego apenas poderá ocorrer após decisão comum dos Estados participantes).

As missões/operações em que esta força multinacional de polícia esteve envolvida foram as seguintes:

- UE - EUFOR ALTHEA (Bósnia-Herzegovina) – 2007 - 2010

Utilizou uma *Integrated Police Unit* constituída por forças de oito países.

- NATO - ISAF<sup>103</sup> (Afeganistão) – desde 2009 (ainda decorre)

Já envolveu mais de 400 peritos em acções de treino e acompanhamento da polícia afegã em três centros (Adraskan, Mazar-e-Sharif e Wardak). Em complemento, a EGF ministra formação contínua através das *Police Operational Mentoring and Liaison Teams* e faz apoio de estado-maior no Quartel-General da NTM-A.

---

<sup>102</sup> Relatório elaborado em 2000 por um grupo de peritos internacionais chefiado por Lakhdar Brahimi, antigo Primeiro-Ministro da Argélia e conselheiro do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, que, a pedido deste, examinou o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas, a fim de identificar as áreas e as missões em que a manutenção da paz seria mais eficaz, apresentando propostas no sentido de melhorar as operações.

<sup>103</sup> ISAF – International Security Assistance Force.

- ONU - MINUSTHAT<sup>104</sup> (Haiti) – de Fevereiro a Dezembro de 2010  
Na sequência do tremor de terra, empenhou rapidamente duas *Formed Police Units* e um pelotão SWAT. Actuou em reforço da Polícia Nacional, com ênfase na resposta a distúrbios que requeriam capacidades de manutenção da ordem pública.
- EU - EUFOR RCA (República Centro-Africana) – desde Abril 2014 (em curso)  
Participa com uma *Integrated Police Unit* encarregue especialmente da estabilização de uma área particularmente volátil da capital Bangui. Para já, União Europeia decidiu prolongar até Março de 2015 o mandato da EUFOR.

Os membros da EUROGENDFOR, dada a sua natureza militar e a capacidade para desenvolver funções policiais, compartilham os mesmos valores, o que lhes permite operar conjuntamente em situações que envolvam a componente militar e policial, a fim de garantir as missões de segurança, manutenção da ordem e investigação.

A EGF tem faculdade de poder cobrir todo o espectro de actividades relacionadas com as suas próprias capacidades policiais, das quais se referem as seguintes:

- Execução de missões de segurança e de ordem pública;
- Monitorização e aconselhamento da polícia local relativamente ao serviço diário;
- Condução de missões de vigilância, regularização de trânsito, policiamento nas fronteiras e serviços de informações;
- Execução de investigação criminal, abrangendo detecção de delitos, localização de infractores e a sua transferência para as autoridades judiciais competentes;
- Protecção de pessoas e bens;
- Formação aos elementos policiais segundo os padrões internacionais;
- Preparação de instrutores locais, particularmente através dos programas de cooperação.

---

<sup>104</sup> MINUSTAH – United Nations Stabilization in Haiti.

A base política da actividade da EUROGENDFOR é o Comité Internacional de Alto Nível (CIMIN)<sup>105</sup>, composto por representantes ministeriais dos países participantes. Tem no topo da sua estrutura operacional um Estado-Maior Permanente<sup>106</sup>, modular e projectável, localizado em Vicenza, a quem cabe o planeamento operacional, mas, em razão da matéria, poderá também contribuir para o processo de decisão estratégica. É constituído por um núcleo multinacional em regime de rotatividade, nos termos do acordado entre os países participantes<sup>107</sup>.

De acordo com a Declaração de Intenções, a força a constituir será operacional, pré-estruturada, robusta, de aplicação ideal em cenários de transição, aberta à participação de países terceiros, de natureza não-permanente e dotada de capacidade de reacção rápida para assegurar todas as tarefas de polícia.

Com um efectivo máximo de 800 militares, disponíveis num prazo de 30 dias, a força a enviar para qualquer missão deverá integrar os seguintes elementos:

- Estado-Maior no terreno, com núcleo fornecido pelo Estado-Maior Permanente;
- Componente operacional, dedicada às missões de segurança pública em geral e à manutenção de ordem pública;
- Componente modular de luta contra a criminalidade, constituída por peritos nomeados pelos membros, especialistas, designadamente, em investigação criminal, detecção, recolha, análise e processamento de informação, inactivação de engenhos explosivos, protecção e apoio aos cidadãos, combate de tráficos e luta antiterrorista;
- Componente de apoio logístico, capaz de suprir as necessidades de abastecimento, reabastecimento, manutenção, reparação e evacuação de equipamento, transporte e assistência médica.

---

<sup>105</sup> Órgão de coordenação que toma as decisões políticas, nomeia o Comandante da Força, a quem fornece as linhas de orientação, e fixa as respectivas condições de emprego.

<sup>106</sup> Tem um efectivo de 15 Oficiais e 14 Sargentos, podendo ser reforçado até ao limite de 50 elementos. É dele que provém o Estado-Maior para as forças projectadas.

<sup>107</sup> Conforme rotação das posições-chave do QG da EUROGENDFOR, em Anexo D.

Para atingir um elevado nível de desempenho é necessária a realização de um exercício multinacional, organizado anualmente pela EGF, cujo programa é objecto de proposta do seu comandante, sendo validado por um grupo de trabalho previsto para o efeito. Acima de tudo, a grande virtualidade da EUROGENDFOR foi a criação de um organismo internacional com capacidade para coordenar a aplicação desta força, o que reforça e credibiliza a sua utilização em qualquer teatro de operações para o qual venha a ser chamada.

Para PIMENTA<sup>108</sup>, e com base nos exercícios em que participou, “o futuro da GNR enquanto membro da EGF dependerá, em grande medida, dos compromissos dos países integrantes, tanto do ponto de vista político como policial, para desenvolver e dotar esta iniciativa dos recursos e apoios necessários.”

Do mesmo modo, ESTEVES<sup>109</sup> considera que “a Guarda Nacional Republicana pode continuar a ter um papel de algum relevo, desde que inserida numa organização como a EGF, pois, enquanto actor isolado, não tem dimensão suficiente. Como excepção a essa dimensão insuficiente serão eventuais missões de *strengthening* nos países de língua portuguesa.”

### ***FIEP***

Outra organização internacional de que a Guarda Nacional Republicana faz parte devido à sua natureza militar é a denominada Associação FIEP.

Esta Associação integra forças de tipo *gendarmérie* e polícias europeias e mediterrânicas com estatuto militar, tendo sido criada, em 12 de Maio de 1994, pela *Gendarmerie Nationale* francesa, pela *Arma dei Carabinieri* italiana e pela *Guardia Civil* espanhola. Embora a Guarda Nacional Republicana apenas a tenha integrado em 1996, Portugal é considerado um dos países fundadores, como o próprio nome atesta, pois Portugal consta do acrónimo composto pelas iniciais dos quatro países (França, Itália, Espanha e Portugal – FIEP).

---

<sup>108</sup> PIMENTA, José – cit. 100.

<sup>109</sup> ESTEVES, Jorge – cit. 101.

Posteriormente, aderiram as forças da Turquia, da Holanda, de Marrocos, da Roménia, do Chile, da Jordânia e da Argentina, tendo os *Carabineros* do Chile e a *Gendarmería Nacional* da Argentina o estatuto de Membros Associados. A Força de Segurança interna do Qatar (*Lakhwiya*) possui ainda o estatuto de Observador, prevendo-se que venha a ser-lhe atribuído brevemente o estatuto de Membro Associado.

O principal objectivo da Associação é promover a cooperação entre as Forças de Segurança de natureza militar que a integram, especialmente no que diz respeito ao intercâmbio de informações e experiências.

Anualmente, além das reuniões das Comissões de Trabalho e de um Seminário Internacional, é organizado o *Summit*, que reúne os Comandantes e Directores das Forças que integram a Associação FIEP, sendo um evento da maior importância pois aí são tomadas decisões de alto nível e definidas as directrizes para o ano seguinte.

É exactamente nessa cimeira que se realiza a cerimónia formal de transferência da Presidência da FIEP, assegurada durante um ano pelos países membros, em regime de rotatividade – a última da GNR ocorreu em 2012.

### **Outras missões de âmbito internacional**

A capacidade e o potencial demonstrado pela Guarda Nacional Republicana, no âmbito de organizações internacionais ou individualmente, projectam-na para uma posição de relevo no que diz respeito às missões de paz. Tal tem sido demonstrado por intermédio das suas missões no exterior, que lhe têm granjeado os maiores encómios das mais diversas proveniências, reconhecendo o mérito da sua participação.

Não é apenas em intervenções directamente relacionadas com operações apoio à paz que a GNR tem participado em missões internacionais. De facto, e como seguidamente se verificará através de alguns exemplos, a Guarda tem uma importante intervenção na cena internacional, em resultado do prestígio que o desempenho dos seus militares lhe proporcionou e ao país.

É o caso da Missão Integrada da União Europeia para o Estado de Direito no Iraque, *EUJUST LEX*<sup>110</sup>, operação de gestão civil de crises desenvolvida no âmbito da PESD.

A decisão de intervir surgiu na sequência de um pedido formal do governo iraquiano ao então Secretário-Geral e Alto Representante da Política Externa da UE, Dr. Javier Solana, para um programa de formação a elementos dos níveis médio e superior da estrutura judicial, policial e prisional do Iraque. O objectivo principal da missão era contribuir para a consolidação de um estado de direito e para a promoção do respeito pelos direitos humanos naquele país, através da realização de acções de formação nas áreas da justiça.

Neste sentido, e com início em Julho de 2005, onze Estados Membros da EU (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Itália, Lituânia, Polónia, Portugal e Reino Unido) decidiram colaborar directamente com a missão, destacando elementos e/ou organizando cursos de formação para a aprendizagem das melhores práticas num estado de direito e para a troca de conhecimentos e pontos de vista.

A participação portuguesa centrou-se no apoio político, na organização do *Curso de Direcção da Investigação Criminal* e no destacamento de um oficial da GNR para coordenador de cursos e, mais tarde, também como oficial de segurança da missão.

O curso em Portugal, coordenado pela Guarda Nacional Republicana, decorreu de 4 a 20 de Junho de 2006 e foi frequentado por 20 oficiais de polícia e 12 juízes iraquianos, tendo contado com a colaboração de várias entidades nacionais e estrangeiras, nomeadamente de Espanha e do Luxemburgo. Esta acção de formação foi considerada de excelente nível, quer no aspecto académico, quer na vertente logística, que, naturalmente, assumiu uma elevada complexidade, dado o grau de risco associado aos formandos.

A EUJUST LEX terminou em 31 de Dezembro de 2013.

---

<sup>110</sup> *EUJUST LEX* – European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq.

A GNR também interveio, no âmbito da solidariedade internacional, em situações de calamidade e catástrofe, através da Companhia Cinotécnica, com cães de busca e salvamento, e de elementos do Departamento Central de Gestão de Incidentes Críticos (DCGIC), prestando apoio psicossocial e, na área da criminalística, efectuando identificação de vítimas. Entre outras, verificaram-se intervenções nos terremotos da Turquia (1999), da Argélia e do Irão (2003), e de Marrocos (2004). Destaque, ainda, para a sua acção na sequência do *tsunami* que assolou a região do Índico no Natal de 2004. Assim, uma equipa de três elementos do DCGIC esteve na Ásia, de 31 de Dezembro de 2004 a 3 de Março de 2005, em particular na Tailândia e na Indonésia. A sua actividade incidiu na identificação de cadáveres e no apoio às populações.

Refira-se, também, a presença de vários militares da Guarda no desempenho de funções no estrangeiro e em organismos internacionais, designadamente: em Timor-Leste nas diversas funções já referidas; na Missão da OLAF<sup>111</sup>, em Bruxelas; no Estado-Maior da EUROGENDFOR, em Vicenza; na Escola da *Gendarmerie Nationale* francesa, no âmbito do intercâmbio da Associação FIEP; na Holanda (Haia), com um oficial incumbido da ligação da GNR e do MAI com a *Police Chiefs Task Force Support Unit* e, durante a presidência portuguesa da UE, com a EUROPOL<sup>112</sup>.

Além disso, e com o objectivo de ter um oficial de ligação em algumas embaixadas portuguesas, para prestar assessoria aos respectivos embaixadores no que respeita a matérias relativas à segurança interna e às Forças de Segurança, a GNR (bem como, nalguns casos, a PSP e o SEF) disponibiliza oficiais de ligação do MAI em vários países. São os casos das representações diplomáticas em Bissau, Bruxelas, Díli, Luanda, Madrid, Maputo, Praia e São Tomé.

A sua nomeação é feita por Despacho Conjunto do Ministério das Finanças, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Administração Interna, sob

---

<sup>111</sup> OLAF – Organismo de Luta Antifraude da União Europeia.

<sup>112</sup> EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia, que iniciou a sua actividade em 1999.

proposta do MAI, após audição da Força ou Serviço de Segurança em causa. No caso da GNR e da PSP, os oficiais vão alternando no final das comissões de serviço, normalmente de três anos, excepção feita à de Bruxelas que é apenas de dois.

As tarefas de cada oficial de ligação podem ser distintas em função do país onde será desempenhada a função, pois, como refere BESSA (2011)<sup>113</sup>,

o oficial recebe uma carta de missão da Direcção-Geral da Administração Interna, logo as missões podem ser de carácter diferente. Por exemplo, os oficiais nomeados para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa desempenham essencialmente funções de coordenadores dos programas de cooperação com as polícias locais, enquanto o oficial nomeado para a embaixada de Espanha assume uma missão de ligação e coordenação das várias actividades desenvolvidas, a nível operacional, pelas polícias dos dois países.

Estes oficiais, durante o cumprimento da sua missão, têm uma dependência funcional do MAI, mas dependem hierarquicamente do embaixador português do país onde se encontrem, sem prejuízo das competências do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Presentemente, as missões internacionais em curso com participação de militares da GNR são a EULEX-Kosovo e a UNIOGBIS<sup>114</sup> na Guiné-Bissau. Em Timor-Leste mantém-se a cooperação bilateral no âmbito do programa de apoio à selecção de novos agentes da PNTL e de assessoria ao Comandante-Geral da PNTL e ao Secretário de Estado da Segurança.

Tendo estado prevista a participação da GNR nas Missões da UE na República Centro Africana e no Mali, no âmbito da EUROGENDFOR, por opção política, tal não veio a concretizar-se. Efectivamente, devido ao forte constrangimento financeiro actual, o envolvimento da Guarda em missões com dimensão e visibilidade internacional (contingentes em missões de paz ou observadores de polícia) continua muito condicionado politicamente, não se vislumbrando, de momento, qualquer cenário noutro sentido, apesar da sua disponibilidade para participar.

---

<sup>113</sup> BESSA, Fernando – cit. 1. p. 99.

<sup>114</sup> UNIOGBIS – United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau.

## **A cooperação policial**

Também relativamente à cooperação internacional de Portugal com países amigos, a Guarda Nacional Republicana tem assumido um importante papel, consubstanciado nas várias acções que têm vindo a ser levadas a cabo, designadamente na chamada Cooperação Técnico-Policial com financiamento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

As áreas de formação proporcionadas são muito variadas: polícia geral, fiscal e aduaneira, investigação criminal, cavalaria, protecção marítima, fluvial e lacustre, trânsito, cinotecnia, restabelecimento e manutenção da ordem pública, inactivação de engenhos explosivos, administração militar, etc. Também são vários os países beneficiários destas acções, como, por exemplo, Angola, Botswana, Brasil, Cabo Verde, Chile, Guiné-Bissau, Macau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Saliente-se a cooperação da Guarda com as Forças de Segurança dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), desenvolvida através de formação ministrada localmente ou em Portugal. Foi também assegurada a integração em cursos da GNR, realizados internamente ou em entidades externas, como é o caso do Curso de Formação de Oficiais, na Academia Militar e o Curso de Promoção a Oficial Superior, no Instituto de Estudos Superiores Militares.

Também merece o devido destaque a cooperação com a Região Administrativa de Macau, onde militares da Guarda Nacional Republicana têm ministrado regularmente cursos de cinotecnia e de investigação de acidentes de viação.

Um outro tipo de cooperação internacional da GNR foi desenvolvido com a Jordânia, na sequência da necessidade expressa pelo Rei Abdullah de reforçar as capacidades da *gendarmarie* jordana. Esta é uma força recentemente criada e idêntica à GNR, bem equipada e treinada, responsável, entre outras missões, pela manutenção da ordem pública e da luta antiterrorista, assim como pela segurança dos órgãos de soberania e outras instalações críticas, das embaixadas e do corpo diplomático acreditado em Amã, de altas entidades, de grandes eventos e nos campos de refugiados.

Assim, em 2013, o rei Abdullah – num encontro privado em Amã com o então Comandante-Geral da Guarda, Tenente-General Newton Parreira – solicitou apoio à GNR para a aquisição de cavalos de raça lusitana e a formação dos futuros membros do regimento de cavalaria jordano.

Com a concordância do Dr. Miguel Macedo, à época Ministro da Administração Interna, que considerou este projeto de "grande interesse para a GNR e para o país", o planeamento foi desencadeado pela Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE), em coordenação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, no âmbito da política de diplomacia económica, protagonizada pelo Vice-Primeiro-Ministro, Dr. Paulo Portas.

Assim, a USHE (unidade herdeira do Regimento de Cavalaria) recebeu oficiais jordanos e fez deslocar à Jordânia oficiais com o objectivo de executar esse plano.

Em estreita colaboração com a Guarda, no ano transacto começaram a ser comprados cavalos, devendo a Jordânia adquirir a Portugal um regimento de cavalaria completo, à imagem do que existe no nosso país. Prevê-se que sejam 300 cavalos lusitanos, num investimento estimado em cerca de um milhão de euros. Deu-se igualmente início na USHE à formação dos instrutores jordanos, que, posteriormente, realizarão localmente a instrução dos guardas de cavalaria, com a participação de formadores da GNR.

Numa fase inicial, a *gendarmérie* jordana ficará apta a desenvolver missões de patrulhamento e de manutenção de ordem pública a cavalo, constituindo, também, como objectivo a futura utilização dessa unidade de cavalaria em serviços de honras de estado, como acontece em Portugal. Paralelamente, encontra-se em curso um plano mais abrangente de cooperação, envolvendo diferentes áreas policiais, com especial incidência para as operações especiais, a ordem pública, a inactivação de engenhos explosivos e as missões internacionais.

Ademais, ultimamente estão a ser desenvolvidos contactos bilaterais para que a GNR colabore na formação e consolidação da polícia do Qatar, com o objectivo de garantir a segurança do Campeonato Mundial de Futebol de 2022, tendo em conta a sua experiência neste tipo de eventos e as suas naturais capacidades de Força de Segurança de natureza militar.

Após esta abordagem à vertente internacional concreta da GNR, temos uma nova aproximação às questões derivadas, que estão relacionadas com as suas características, capacidades e desempenho, começando a ser manifesta a tendência para uma resposta afirmativa àquelas questões e, por consequência, a reafirmação e validação da pergunta de partida.

#### **4.4. Reacções ao desempenho da GNR**

A presença portuguesa em missões humanitárias e nas operações de paz representou para Portugal “o abandono da posição tradicional de consumidor líquido de segurança internacional e o assumir de uma posição activa, com tudo o que isso representa ao nível do prestígio internacional do país e da credibilidade externa do Estado.”<sup>115</sup>

A participação da GNR nestas missões, além do relevo que dá à Instituição, tem proporcionado uma grande valorização pessoal e profissional do seu efectivo, bem com a conquista do respeito e admiração de todos e, principalmente, o reconhecimento daqueles que mais directamente delas beneficiam. Tal só foi possível pois, como referiu o General Loureiro dos Santos<sup>116</sup>, “a disciplina militar, como elemento integrante deste envolvimento, constitui a garantia da operacionalidade da força e da sua resposta cabal às determinações dos responsáveis.”

Nestes cerca de vinte anos, o contributo da Guarda para missões de paz no quadro dos observadores de polícia tem sido progressivamente mais significativo. Além disso, as funções desempenhados na estrutura das missões foram sendo de maior relevo, com a atribuição inicial de postos importantes ou a ascensão a cargos de chefia. Também a participação com unidades constituídas tem conhecido um assinalável destaque, consubstanciado no reconhecimento nacional e internacional do elevado nível de desempenho atingido.

Foi o caso de Sérgio Vieira de Mello, que dirigiu a UNTAET, entre 1999 e 2002, ao afirmar em Díli, num discurso a 31 de Março de 2001, que “o desempenho da GNR

---

<sup>115</sup> TEIXEIRA, Nuno Severiano – Portugal e as Operações de Apoio à Paz, Nova História Militar de Portugal, p.113.

<sup>116</sup> *In Público* (30/03/07).

[...] tem sido fonte de orgulho para mim como administrador transitório. A seriedade, o empenho, o profissionalismo de cada integrante da unidade demonstram o alto nível de adestramento e a exímia liderança de que goza a GNR. Ela trouxe-nos credibilidade aos olhos da população bem como o seu respeito.”

Mas os elevados custos destas operações, associados à referida crise económica, e a própria condução da política externa portuguesa, que parece orientada especialmente para a CPLP, têm conduzido a um redimensionamento dos efectivos nacionais para as missões de paz, dando especial atenção aos projectos de cooperação com os países desta Comunidade. Assim, a GNR e a PSP têm participado em inúmeras acções de formação para elementos das Forças de Segurança da CPLP.

Finalmente, considera-se que o sucesso das participações da Guarda em missões internacionais, para além do elevado profissionalismo dos seus militares e das mais-valias intrínsecas a uma Força de Segurança de natureza militar, está associado às características comuns a todos os portugueses e que constituem um factor distintivo do nosso Povo: o respeito pela diferença, a capacidade de adaptação a outras culturas e a ímpar aptidão para interagir com outros Povos.

Além disso, e sem embargo das dificuldades que se têm vivido e que limitam a intervenção da Guarda em missões no exterior, pode afirmar-se que tem condições e capacidades para continuar a desenvolver a sua intervenção nas missões de paz. É o que demonstram as declarações nesse sentido que sucessivos responsáveis políticos têm produzido, reconhecendo a qualidade da acção da GNR no exterior, como foi o caso do Prof. Nuno Severiano Teixeira ao afirmar, enquanto Ministro da Administração Interna, que a “competência técnico-profissional demonstrada nas várias intervenções, a dedicação, o espírito de sacrifício, e a coragem revelados ao longo do cumprimento dessa espinhosa missão, torna-vos credores do reconhecimento de toda a sociedade portuguesa e do governo e, em particular, do Ministro da Administração Interna e do próprio Primeiro-Ministro.”<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Intervenção em 20 de Dezembro de 2000, por ocasião da visita à GNR em Timor-Leste (Díli).

## 5. CONCLUSÕES

A sociedade ocidental enfrenta actualmente novas ameaças de carácter global, como a criminalidade transnacional organizada ou as acções terroristas de movimentos extremistas impulsionados por ódios decorrentes, frequentemente, de questões étnicas e do fundamentalismo/fanatismo religioso. A violência e a confusão geradas pelos ataques e ameaças à segurança dos Estados, em termos nacionais, regionais ou globais, têm em vista provocar o terror e a instabilidade, chamando a atenção dos *media* de todo o Mundo para as suas causas.

Estes novos conflitos exigem uma abordagem inovadora que não se limita ao emprego exclusivo da capacidade militar ou do aparelho policial, pois, individualmente, dificilmente possuem condições para ultrapassar as dificuldades e assegurar o restabelecimento do normal funcionamento das instituições em sociedades que se desejam livres e democráticas.

A resposta passa, necessariamente, por uma aproximação integrada do problema, baseada na cooperação internacional e na recolha, análise e partilha de informações. Promove-se a preparação de forças multinacionais com capacidade de intervenção rápida e multidisciplinar, que actuem em casos de violência e intensidade de nível superior ao habitualmente existente em alterações da ordem pública.

Deste modo, e para fazer face a situações complexas como as vividas frequentemente em períodos de pós-conflito, surge a necessidade de constituir forças especializadas, integrando as bases da instituição militar e exercendo, concomitantemente, funções policiais.

Para tal, os seus efectivos deverão ser altamente treinados e disciplinados, disponíveis para sacrificar os seus interesses pessoais, e possuir uma grande capacidade de adaptação e aceitação dos riscos que comportam os ambientes hostis onde terão de actuar, o que lhes permitirá manterem-se operacionais mesmo em circunstâncias de extrema dificuldade e instabilidade.

Nestas situações de transição para a paz, se os militares das Forças Armadas não estão vocacionados para interagir com a população e prestar apoio humanitário, também os polícias civis dificilmente têm condições para fazer frente aos casos de maior intensidade. Todavia, a pertença a um corpo militar com funções policiais, como as chamadas *gendarmeries*, confere a necessária preparação para actuar em condições críticas, utilizando a força, se necessário, no âmbito da acção policial.

Mas é necessário demarcar devidamente as atribuições de cada entidade, para que possam actuar no devido contexto. Desta forma, é possível utilizar todo o potencial de cada uma, com o objectivo de alcançar um melhor e mais rigoroso desempenho.

Nesta perspectiva, as modificações na sociedade actual aproximam os cenários da conflitualidade ao ambiente e às condições de emprego de Forças de Segurança de natureza militar. De facto, o desempenho das *gendarmeries* nas missões de paz posiciona-se entre a intervenção das Forças Armadas, necessária numa fase inicial, em que é necessário impor o seu potencial de combate, e a das forças policiais civis, que revelam alguma dificuldade em operar na fase intermédia do problema, ainda caracterizada por uma grande instabilidade. Constata-se, deste modo, que as *gendarmeries* actuam na fase pós-conflito como força de “charneira” ou de transição, sendo, pois, inequívoca a importância que a sua natureza aporta para as possíveis aproximações à paz.

Assim, à luz do material recolhido e da análise efectuada nesta dissertação, verificamos que a pergunta de partida a que se pretendia dar resposta – saber sobre a existência de um enquadramento específico para o emprego de uma Força de Segurança de natureza militar nas missões de paz – se considera inteiramente confirmada.

Em Portugal existe uma força deste tipo, a Guarda Nacional Republicana, que, efectivamente, tem assumido missões de paz com a necessária cobertura legal. Com efeito, uma análise conjugada da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Defesa Nacional, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, da Lei de Bases do Estatuto da Condição Militar e da Lei Orgânica da GNR, entre outros diplomas, permite sustentar legalmente, além da natureza militar da Guarda e de idêntica condição do seu efectivo, o enquadramento da sua participação em missões de paz. Também as decisões e resoluções de instâncias internacionais, assim como os vários documentos que delimitam as missões, suportaram legalmente a presença da Guarda Nacional Republicana nas diferentes operações em que tem vindo a intervir. Nestas suas participações, individualmente ou como força constituída, a GNR cumpriu as tarefas de uma Força de Segurança de natureza militar, sendo esta mesma natureza o principal fundamento para a sua escolha pelos decisores políticos.

Por outro lado, a experiência da GNR em missões deste tipo, nomeadamente em Timor-Leste e no Iraque, permite afirmar que a inclusão de elementos pertencentes a corpos militares de polícia nos contingentes da CIVPOL ou a integração de unidades constituídas nas MSU, IPU ou FPU são elementos cada vez mais decisivos nos vários processos de manutenção ou imposição da paz que têm decorrido nas mais diversas partes do Mundo.

Ao constatar-se que no teatro de operações do Iraque não houve qualquer contingente de polícia civil a integrar as forças da Coligação, a projecção da Guarda Nacional Republicana para aquele teatro de operações, independentemente da análise à bondade da decisão, corresponde ao seu reconhecimento pelo governo como uma Força de Segurança que tem capacidade para incorporar um contingente militar e desempenhar missões de alto risco no exterior, apesar da maioria das suas tarefas em território nacional serem de carácter policial. Fica, portanto, claramente demonstrada essa sua natureza militar, bem como as suas verdadeiras capacidades e potencialidades para este tipo de cenários.

Perante a necessidade de dispor de um instrumento policial/militar com elevado grau de prontidão, um conjunto de países europeus decidiu criar uma força de

*gendarmeries*, a EUROGENDFOR, cujo objectivo era a sua utilização na prevenção e gestão de crises, constituindo-se como um importante vector estratégico da União Europeia.

A opção do governo português de integrar a GNR nesta força interpreta a estratégia nacional de participação nos esforços internacionais de promoção da paz, assegurando uma presença activa de Portugal. Confirma-se, assim, a crescente importância da utilização desta Força de Segurança com natureza militar em missões internacionais de apoio à paz, o que valida a abordagem efectuada neste trabalho.

Por tudo isto, verificamos que a primeira questão derivada – que pretendia determinar se a Guarda Nacional Republicana tem características e capacidades para desempenhar missões de paz enquanto *gendarmérie* – se considera totalmente confirmada.

Além disso, pela descrição efectuada das variadíssimas intervenções e participações da Guarda Nacional Republicana no cenário internacional, quer em missões de paz, quer também noutras missões e em actividades de cooperação, verifica-se que é a sua essência e características particulares de Força de Segurança com natureza e estatuto militares que a potenciam e habilitam para o desempenho desse tipo de actividades.

Por outro lado, através da análise das intervenções da GNR, assim como da leitura das reacções ao seu desempenho nas diferentes missões, podemos constatar que são exactamente essas características particulares que foram procuradas e muitas vezes a razão da sua escolha para operações de paz que se apresentavam, frequentemente, como tendo delicadeza e dificuldade excepcionais.

Estamos, por conseguinte, em condições de afirmar que a segunda questão derivada – que pretendia avaliar se foram exploradas as características da GNR como Força de Segurança de natureza militar na sua intervenção em missões internacionais – foi integralmente confirmada.

Não se teve a pretensão de enaltecer a intervenção em missões de paz dos corpos militares com função policial em detrimento e descrédito dos demais, pois todos têm importantes tarefas a desempenhar e fazem-no, seguramente, com toda a competência. De facto, se a participação de Portugal em missões internacionais tem sido tão bem-sucedida, isso deve-se também aos contributos das Forças Armadas em operações militares e das Forças e Serviços de Segurança com observadores de polícia da PSP, da GNR e do SEF. Contudo, há que definir as áreas de interesse na actuação, de modo a potenciar as capacidades de cada entidade.

Em suma, concluiu-se que a questão fundamental a que se pretendeu responder foi completamente comprovada, pois verificou-se que existe um papel específico das Forças de Segurança de natureza militar, e da Guarda Nacional Republicana em particular, nas missões de paz.

De facto, as forças policiais com estatuto militar, as ditas *gendarmeries*, têm características muito particulares e diferenciadoras, que lhes permitem cumprir missões militares próprias, distintas das desempenhadas pelas Forças Armadas, ao mesmo tempo que, sendo Forças de Segurança, estão aptas a desenvolver a acção policial em ambientes hostis. Colocam-se, assim, numa posição de charneira na evolução dos conflitos, fazendo a transição para a paz de forma sustentada e, tanto quanto possível, tranquila, particularmente nas conjunturas em que o desenvolvimento da situação se apresenta difícil e complexo. Materializam, deste modo, uma outra instituição que é militar e é policial, aproveitando as virtudes e as sinergias de ambas as condições.

A Guarda Nacional Republicana é uma força deste tipo, pondo ao dispor de Portugal todas as suas potencialidades, que podem continuar a ser exploradas, quer internamente como força policial “humana, próxima e de confiança”, quer em missões no exterior em favor de outros Povos, dignificando e engrandecendo o nome do país, na linha da melhor tradição portuguesa.

## **Bibliografia e outras fontes**

## Monografias e publicações periódicas

ACCENTURE – Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP - Relatório final. Lisboa: Ministério da Administração Interna, 2006.

ALVES, Armando Carlos – Forças de Segurança e Estratégia Policial. Pela Lei e Pela Grei, GNR. Lisboa. Outubro-Dezembro (1997).

\_\_\_ Forças de Segurança e Grandes Dilemas. Pela Lei e Pela Grei, GNR. Lisboa. Julho-Setembro (1998).

\_\_\_ Contributos para uma sociologia policial. Lisboa: GNR, 2011. ISBN 9789899545632

\_\_\_ Emergência de uma sociologia policial. Lisboa: GNR, 2013. ISSN 9789899545656.

ARMITAGE, David T. [et.al.] – Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension. Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies da National Defense University. Washington, D.C. (EUA). N.º 218: Novembro (2005).

BESSA, Fernando José da Conceição – Oficiais da Guarda Nacional Republicana - uma análise sociológica. Lisboa, 2011. Tese de Doutoramento apresentada ao ISCTE.

\_\_\_ Multinational Specialized Units (MSU) – Um novo conceito de actuação em missões humanitárias. Pela Lei e Pela Grei, GNR. Lisboa. N.º 1: Janeiro-Março. (2004).

BRANCO, Carlos Gervásio – Desafios à Defesa e à Segurança e os Corpos Militares de Polícia. Lisboa: Edições Sílabo, 2000. ISBN: 978-972-61822-2-1.

\_\_\_ A GNR e a Segurança Interna. Revista Militar. Lisboa. Junho/Julho (2006).

\_\_\_ Guarda Nacional Republicana. Contradições e ambiguidades. Lisboa: Edições Sílabo, 2010. ISBN: 978-972-61858-5-7.

BRITO, João Ribeiro de – O modelo de polícia dos postos da Guarda. Lisboa, 2010. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – Constituição da República Portuguesa. 3ª. Ed. Coimbra: Almedina, 1993. ISBN 972-40-1069-4.

CARREIRA, Carlos Pinto – A Legitimidade da Missão da GNR no Iraque. Revista Militar. Lisboa. N.º 11: Novembro (2005).

- CHAVES, Carlos – Sistema de Segurança Nacional - Ensaio de uma nova visão. Segurança e Defesa. Lisboa. N. 18: Julho-Setembro (2011).
- CLEMENTE, Pedro – A polícia em Portugal - da dimensão política contemporânea da segurança pública. Lisboa, 2000. Tese de Doutoramento apresentada ao ISCSP.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA - Versão de Bolso. Lisboa: Texto Editores, 1997. ISBN: 978-972-47103-5-8.
- COUTO, Abel Cabral – Segurança e Estudos sobre a Paz. Nação e Defesa. Lisboa. N.º 95/96: 2ª Série, Outono-Inverno (2000).
- CRUZ, Marco F. – A Participação da Guarda Nacional Republicana em Operações de Paz. *In Portugal e as Operações de Paz: Uma Visão Multidimensional* - Carlos Martins Branco, Francisco Proença Garcia e Carlos Santos Pereira (coord.), com prefácio de Adriano Moreira e Mário Soares. Lisboa: Prefácio, 2010.
- DONNELLY, Chris – 200 Anos das Guardas em Portugal. Pela Lei e Pela Grei, GNR. Lisboa. N.º 4: Outubro-Dezembro (2001). Lisboa: GNR.
- ESCORREGA, Falcão – A Segurança e os “novos” Riscos e Ameaças. Revista Militar. Lisboa. N.º 2491/2192: Agosto/Setembro de (2009).
- ESTEVES, Jorge Gaspar – Guarda Nacional Republicana. Évora, 2006. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Évora.
- EXÉRCITO PORTUGUÊS – Operações de Apoio à Paz. ME-20-76-04. Lisboa: IESM, 1996.
- \_\_\_ As Forças de Polícia em Operações de Apoio à Paz. ME-20-76-13. Lisboa: IESM, 2001.
- FERRO, Mónica Sofia do Amaral Pinto – Quando os Estados Falham. Estados Falhados e Segurança Internacional. Segurança e Defesa. Lisboa. Ano 1: n.º 2 (2007). p. 37-40.
- \_\_\_ Administração Transitória da ONU e o envio de forças – *In Seminário Timor-Leste - Contributos de Portugal para a construção do Estado*, organizado pelo CINAMIL/AM em 11 de Maio de 2011. Lisboa: Academia Militar, 2012. ISBN: 978-989-96698-1-9. p. 51-61.

GARCIA, Francisco Pinto Proença – Análise Global de uma Guerra. Lisboa: Prefácio, 2003. ISBN 972-8563-97-3.

\_\_\_ NATO após a Cimeira do 60.º aniversário. Revista Militar. Lisboa. N.º 2491/2192: Agosto/Setembro (2009)

GOUVEIA, Jorge Bacelar [et. al.] – Leis de Direito da Segurança. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. ISBN 9789723214864.

\_\_\_ Manual de Direito Internacional Público – Uma Perspectiva de Língua Portuguesa. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 9789724053714.

\_\_\_ Direito Internacional da Segurança. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 9789724053721.

\_\_\_ Estudos de Direito e Segurança Volume I [coord.]. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 9789724058221.

\_\_\_ Estudos de Direito e Segurança Volume II [coord.]. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 9789724058368.

GRAÇA, Pedro Duarte da – Da guerra à Paz, o contributo dos Corpos Militares com Funções de Polícia - A GNR no Iraque. Lisboa, 2012. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Autónoma de Lisboa.

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA – Manual de Operações: Vol. I. Lisboa: GNR, (1996).

\_\_\_ Manual de Operações: Vol. I. Lisboa: GNR, 1996.

\_\_\_ Plano de Actividades - 2013. Lisboa: GNR, 2012.

\_\_\_ Balanço Social GNR - 2012. Lisboa: GNR, 2013

\_\_\_ Relatório de Actividades - 2013. Lisboa: GNR, 2014.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva – Valores Comuns Europeus: O verdadeiro interesse comum da política externa da U.E? Revista Militar. Lisboa. N.º 2459: Dezembro (2006).

\_\_\_ A Política Externa de Portugal para a PESC:- O Caso de Timor-Leste. Revista Militar. Lisboa. N.º 2491/2192: Agosto/Setembro (2009).

\_\_\_ A segurança interna da União Europeia: evolução e importância no sistema policial. PRÆLIUM, Revista Científica - Academia Militar. Lisboa. Série VII, n.º 7 (2014). ISSN: 1645-8826. p. 29-38.

IAEM – Dicionário de Termos Militares. Lisboa, 1997.

- LOPES, António Figueiredo – A GNR no Iraque. Pela Lei e Pela Grei, GNR. Lisboa. Outubro-Dezembro (2004).
- LOURENÇO, Nelson – Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Final - Modelo e Cenários (Coordenador científico). Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa, Dezembro de 2006.
- LUTTERBECK, Derek (2013) – The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution. DCAF, Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Genebra. (2013). ISBN:978-92-9222-286-4
- MENDES, Bernardo de Jesus – O último Regimento a Cavalos em Portugal. Lisboa: Edição do autor, 2011. ISBN: 9789898023717.
- MENEZES, António Faria de – As operações de apoio à paz - Caracterização e aspectos doutrinários. Jornal do Exército. Lisboa. N.º 426/427, ano XXXVI: Junho/Julho (1995). ISSN 0871-8598
- MOREIRA, Adriano – Ciência Política. Coimbra: Almedina 1995. ISBN 9789724057033
- \_\_\_ Teoria das Relações Internacionais. Coimbra: Almedina, 1999. ISBN 9789724055510.
- \_\_\_ ONU: prevenção, gestão e resolução de conflitos. Transcrição de apresentação oral na Escola Prática da GNR em 16 de Julho. Queluz: GNR, 2005.
- NOGUEIRA, José Manuel Freire – Pensar a Segurança e Defesa. Lisboa: Edições Cosmos, 2005. ISBN 972-762-268-2.
- OLIVEIRA, José Ferreira de – As políticas de segurança e os modelos de policiamento: a emergência do policiamento de proximidade. Coimbra: Almedina, 2006. ISBN: 9789724027364.
- ONU – Functions and Organization of Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations. New York: DPKO, 2006.
- PEDROSO, Arménio Timóteo – A Segurança no Mundo Novo. Pela Lei e pela Grei, GNR. Lisboa. N.º 77 (2008).

PELA LEI E PELA GREI – Revista da GNR - Várias edições da colecção particular do autor, com destaque para:

- \_\_\_ Edição Especial. Cimeira FIEP - Reunião de Directores e Comandantes-Gerais. Lisboa: GNR, 1999.
- \_\_\_ Edição Especial. 200 Anos das Guardas em Portugal. Lisboa: GNR, 2001.
- \_\_\_ Revista Nº 1 - Janeiro-Março. Lisboa: GNR, 2004.
- \_\_\_ Edição Especial. Cimeira da Associação FIEP. Lisboa: GNR, 2004.
- \_\_\_ A GNR NO IRAQUE 2003-2005. Lisboa: GNR, 2010.

SANTOS, Loureiro dos – Segurança e Defesa. Mem Martins: Publicações Europa América, 2001. ISBN 9721049352.

- \_\_\_ A Idade Imperial. A nova era. Reflexões sobre estratégia III. Mem Martins: Publicações Europa América, 2003. ISBN: 5601072043121.
- \_\_\_ Guarda Nacional Republicana: força militar porquê? Público (10 de Março 2007).

SILVÉRIO, Paulo Alves – A nova ordem e o empenhamento de forças no estado de excepção. O caso de Portugal. Lisboa, 2008. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa.

SOUSA, Francisco Xavier de – Participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional. Revista Militar. Lisboa. N.º 2509/2510: Fev/Mar (2011).

TEIXEIRA, Nuno Severiano – Alocução do MAI. Pela Lei e pela Grei, GNR. Lisboa. Edição especial - 200 anos das Guardas em Portugal (2001).

- \_\_\_ Contributos para a Política de Segurança Interna. Lisboa: MAI, 2002.
- \_\_\_ A Europa contra o terrorismo. Diário de Notícias (13 de Julho de 2005).
- \_\_\_ Portugal e as Operações de Apoio à Paz - Nova História Militar de Portugal, Vol.4. Lisboa: Círculo de Leitores, 2004. ISBN: 972-42-3071-6.
- \_\_\_ Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna - Relatório Preliminar (Coordenador científico). Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa, 2006.
- \_\_\_ Intervenção na visita à Unidade de Reacção Rápida da GNR de Timor-Leste (Díli, 20/12/00). *In* Contributos para a Política de Segurança Interna. Lisboa: MAI, 2002. ISBN: 9729577110.

VIANA, Victor Rodrigues – Segurança colectiva – a ONU e as operações de apoio à paz. Lisboa: Cosmos. 2002. ISBN: 9727622410.

### Sítios da internet

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA [Em linha]. [Última consulta em 14 Dez. 2014]. Disponível em: [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS – Texto publicado no Diário da República, I Série A, n.º 117/91, mediante aviso n.º 66/91, de 22 de Maio de 1991. [Em linha]. [Última consulta em 30 Set. 2014]. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>

CONSELHO EUROPEU [Em linha]. [Última consulta em 14 Dez. 2014]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>

COSTA, António – Entrevista. *Expresso* [Em linha]. Ed. 10 de Março (2007). [Consult. 29 Jul. 2014]. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/versao-integral-da-entrevista-a-antonio-costa=f108969>

ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS [Em linha]. [Última consulta em 29 Nov. 2014]. Disponível em: [www.emgfa.pt](http://www.emgfa.pt)

EUR-LEX [Em linha]. [Última consulta em 29 Nov. 2014]. Disponível em: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

EUROGENDFOR [Em linha]. [Última consulta em 4 Jan. 2015]. Disponível em: [www.eurogendfor.org](http://www.eurogendfor.org)

EXÉRCITO PORTUGUÊS [Em linha]. [Última consulta em 29 Nov. 2014]. Disponível em: [www.exercito.pt](http://www.exercito.pt)

FIEP [Em linha]. [Última consulta em 4 Jan. 2015]. Disponível em: [www.fiep.org/](http://www.fiep.org/)

GARCIA, Francisco Proença – As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. *Negócios Estrangeiros*. [Em linha]. Nº 9.1: Março (2006). [Consult. 29 Set. 2014]. Disponível em: <http://www.mne.gov.pt/NR/ronlyres/6AEF1A50-8C6B-4A14-931B-E4A4A98B3512/>

GOOGLE [Em linha]. [Última consulta em 10 Jan. 2015]. Disponível em: <https://www.google.pt/>

GOUVEIA, Jorge Bacelar – O uso da força no Direito Internacional Público. Revista Brasileira de Estudos Políticos. [Em linha]. N.º 107: Jul/Dez (2013). [Consult. 19 Jan. 2015]. Disponível em: <http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/viewFile/P.0034-7191.2013v107p149/241>

GRANDES OPÇÕES DO PLANO - 2015 [Em linha]. [Consult. 20 de Dez. 2014]. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/gop.aspx>

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA [Em linha]. [Última consulta em 4 Jan. 2015]. Disponível em: <http://www.gnr.pt>

GUIDELINES FOR THE DEVELOPMENT OF ROE FOR UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2014]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>

INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL [Em linha]. [Consult. 20 de Abr. 2014]. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/index.php>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA [Em linha]. [Última consulta em 29 Nov. 2014]. Disponível em: [www.ine.pt/](http://www.ine.pt/)

LUTTERBECK, Derek – Between Police and Military - The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. Cooperation and Conflict - Nordic International Studies Association [Em linha]. V. 39-1 (2004). [Consult. 29 Abr. 2014]. Disponível em: <http://cac.sagepub.com/cgi/reprint/39/1/45>

MARCELINO, Valentina – Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança. Expresso [Em linha]. Ed. 23 Novembro (2007). [Consult. 20 Mai. 2014]. Disponível em: <http://expresso.clix.pt/Actualidade/Interior>.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA [Em linha]. [Última consulta em 4 Jan. 2015]. Disponível em <http://www.mai.gov.pt>

NAÇÕES UNIDAS [Em linha]. [Última consulta em 29 Dez. 2014]. Disponível em: <http://www.un.org/>

NATO [Em linha]. [Última consulta em 4 Jan. 2015]. Disponível em: <http://www.nato.int/>

ONU - A ONU E a manutenção da paz - O que é a manutenção da paz? [Em linha]. [Consult. 10 de Nov. 2014]. Disponível em: [www.unric.org/pt/](http://www.unric.org/pt/)

OSCE [Em linha]. [Consult. 22 Abr. 2014]. Disponível em: <http://www.osce.org/skopje/>

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA [Em linha]. [Última consulta em 14 Dez. 2014]. Disponível em: <http://www.psp.pt>

PORTAL DO GOVERNO [Em linha]. [Última consulta em 20 Dez. 2014]. Disponível na internet em <http://www.portugal.gov.pt>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA [Em linha]. [Última consulta em 20 Dez. 2014]. Disponível em: [www.presidencia.pt](http://www.presidencia.pt)

PROGRAMA DO GOVERNO [Em linha]. [Consult. 20 de Abr. 2014]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

RELATÓRIO ANUAL DE SEGURANÇA INTERNA (RASI) 2013. [Em linha]. MAI: 01 de Abril (2014). [Consult. 10 Mai. 2014]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/documentos-oficiais/20140401-rasi-2013.aspx>

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS [Em linha]. [Consult. 23 de Abr. 2014]. Disponível em: [www.sef.pt](http://www.sef.pt)

SOLANA, Javier – Entrevista. *L' Humanité* [Em linha]. Ed. 9 Setembro (1997). [Consult. 29 Abr. 2014]. Disponível em: <http://www.humanite.fr/journal/1997-09-09/1997-09-09-786915>

UNIÃO EUROPEIA [Em linha]. [Última consulta em 14 Dez. 2014]. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

UNRIC - CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [Em linha]. [Última consulta em 8 Jan. 2015]. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q1.htm> - UNRIC)

