



A EXTERNALIZAÇÃO DA SEGURANÇA INTERNA: COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA E TERRORISMO TRANSNACIONAL¹

Ana Paula Brandão
NICPRI, Universidade do Minho
PT-SSN - Rede Portuguesa de Estudos de Segurança
abrandao@eeg.uminho.pt

INTRODUÇÃO

O paradigma realista consagrou a segurança como um domínio reservado Estado e a separação entre segurança externa e segurança interna, institucionalizada na separação de competências desde o mais alto nível político até ao plano operacional. A mutação do ambiente de segurança evidenciou os limites do paradigma e do institucionalismo centrados no Estado.

No pós-Guerra Fria, as ameaças e os riscos são difusos, indirectos, multissetoriais, originadas por e tendo como alvo uma multiplicidade de actores, incluindo os não estaduais. A conflitualidade é, predominantemente, de natureza intra-estadual associada à fragilidade do Estado e/ou à factores identitários e potenciadora de ameaças transnacionais (KALDOR, 2006). Estas desafiam conceitos, políticas e instituições herdeiros da separação rígida entre segurança interna e segurança externa. Neste contexto, os Estados promovem a cooperação internacional, regimes de segurança e redes transgovernamentais para prevenir e combater as actividades criminosas de actores não-estaduais desprovidos de barreiras paradigmáticas, éticas e legais, que usam um *modus operandi* de redes fluidas

O projecto monnetiano nasceu para dar resposta a uma preocupação securitária vestefaliana – o conflito entre Estados – através de um meio pós-vestefaliano: institucionalismo supranacional, incrementalista e sectorial. O processo de integração europeia operou uma ‘revolução silenciosa’ nas relações internacionais e tem demonstrado o seu dinamismo em três aspectos essenciais: construção de uma *polity* pós-vestefaliana, alargamento e aprofundamento. Este último também passa pela consagração de competências no domínio da segurança (*lato sensu*). Numa primeira fase, prevaleceu uma abordagem fragmentada entre pilares não comunicantes. À cooperação *de facto* inter-pilares (primeiro e segundo pilares) inspirada pelo nexo

¹ Comunicação submetida ao XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais (CONLAB), Bahia, 7-11 de Agosto de 2011. [VERSÃO PRELIMINAR. NÃO CITAR SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORA.]



segurança-desenvolvimento, seguiu-se a abordagem compreensiva potenciada pela luta contra o terrorismo transnacional. A complexidade da ameaça passou a exigir meios dos três pilares da União (transpilarização). O discurso europeu pós 11/09 evidencia o *nexus* entre a segurança externa e interna da União: abordagem compreensiva (“interdisciplinar”/ transpilares/”global”) da ameaça; a internalização de políticas de incidência externa (possibilidade de utilização interna de instrumentos da Política Comum de Segurança Comum na luta contra o terrorismo); externalização de políticas de incidência interna (dimensão externa da Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal). Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a União Europeia, doravante dotada de personalidade jurídica, deixa de estar fragmentada em pilares em prol de uma maior coerência entre políticas, mais especificamente, entre as dimensões interna e externa da União.

Em Dezembro de 2005, a União Europeia adoptou uma estratégia anti-terrorista abrangente, assente em quatro pilares - prevenir, proteger, perseguir e responder - que exigem uma complexa coordenação multinível e inter-políticas. Tendo em vista o desenvolvimento de uma capacidade colectiva, em “espaço cada vez mais aberto, com uma íntima relação entre os aspectos internos e externos da segurança” (UNIÃO EUROPEIA, 2005, 6), os Estados-Membros propõem-se aproveitar da “melhor forma a capacidade dos órgãos da UE, incluindo a Europol, a Eurojust, a Frontex, o CIV e o SITCEN” (UNIÃO EUROPEIA, 2005, 4). Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e subsequentes catalisam o progresso das actividades da Europol na prevenção e luta contra o terrorismo transnacional (recolha e partilha de informação, avaliação da ameaça, apoio a investigações operacionais, cooperação com Organizações Internacionais e Estados terceiros, novo quadro legal pós-Tratado de Lisboa). A presente comunicação identifica e discute as oportunidades, constrangimentos e implicações da tendência externalizadora da segurança interna associada à natureza transnacional da ameaça, à externalização da actividade policial nacional e à dimensão externa da cooperação Europol.

A primeira secção apresenta os principais eixos do debate sobre segurança catalisado pelo fim da guerra fria (alargamento, aprofundamento, *nexus* entre segurança interna e segurança externa). Na secção seguinte, é abordado o fenómeno da



transnacionalidade e as implicações no domínio da segurança. A última secção incide sobre o papel da Europol na luta contra o terrorismo transnacional.

SEGURANÇA: DO ALARGAMENTO AO NEXUS EXTERNO-INTERNO

Segurança é um termo poderoso (SHEEHAN, 2005). A sua conceptualização, historicamente associada à construção estadual, é hoje amplamente contestada (BUZAN, 1991; BOOTH, 2005; KOLODZIEJ, 2005). Os conteúdos múltiplos explicam-se pela “natureza esquiva do fenómeno que procura descrever” e pelos “esforços de diversos utilizadores no sentido de fixar e atribuir significados para os seus próprios fins” (DERIAN, 1995, 28).

No espectro teórico das Relações Internacionais, o paradigma realista afirma-se como referenciador, sendo por muitos “considerado a teoria dominante na história das Relações Internacionais”. O eixo do paradigma é o Estado: actor protagonista, detentor do poder, definidor dos interesses da colectividade, senhor da guerra e da paz:

Com o nascimento do Estado-Nação no século XVII e o seu interesse na sobrevivência nacional, a segurança nacional tornou-se uma preocupação proeminente. Para acabar com «a guerra de todos contra todos» (Hobbes, 1651-1957) e assegurar o estado de paz interna, os cidadãos abdicam a favor de um soberano poderoso, que, por sua vez, promete o fim da guerra civil e religiosa. Na arena internacional, a luta coloca os Estados uns contra os outros. Ao sistema de Estados-Nação falta regras comuns e instituições de implementação da lei. A diplomacia e a guerra são os meios por excelência para promover as causas nacionais; estadistas e diplomatas são os actores proeminentes; a guerra é a continuação da diplomacia por outros meios (parafraçando Clausewitz, 1853-1863). Ao soberano, quer seja um príncipe de uma monarquia constitucional quer sejam os próprios cidadãos numa democracia, é-lhe confiado assegurar a paz interna e proteger a vida e a propriedade das pessoas contra qualquer ameaça estrangeira. (HAFTENDORN, 1991, 5-6)

Da situação anárquica, contingente e desordenada, resulta a necessidade da territorialidade do Estado soberano, constituindo-se este no legítimo detentor dos instrumentos da violência organizada. Com a Revolução Francesa, a segurança passa a ser entendida como uma condição do Estado, como um bem principalmente colectivo. A segurança dos indivíduos fica, assim, subordinada à segurança do Estado (ROTSCHILD, 1995).

A teoria realista das Relações Internacionais consagrou, no século XX, a concepção de segurança legada por Maquiavel, Hobbes e Clausewitz: o Estado soberano, actor unitário, sujeito e objecto da segurança; a segurança nacional (da soberania, da integridade territorial, dos valores e dos interesses dos Estado) como principal nível da segurança; a sociedade internacional anárquica (descentralizada,



competitiva, sem autoridade supra-estadual) potenciadora de ameaças de origem estadual; o conflito interestadual como tipo dominante de conflito; a separação conceptual, política e operacional entre segurança externa e segurança interna.

O vazio deixado pelo fim da ameaça soviética intensificou a reflexão sobre a segurança como conceito, como disciplina e como política, multiplicando-se as vozes em defesa de uma nova forma de pensar as relações internacionais superadora do sistema de Estados vestefaliano, da ética maquiavélica e da filosofia da guerra clausewitziana. “No mundo do pós-Guerra Fria as fronteiras desenhadas entre Estados, entre Estados e sociedade civil, e entre áreas funcionais tais como política, economia, e cultura estão a cair. (...) Concepções de segurança vigentes centradas no Estado e orientadas para o exterior são inadequadas para capturar a complexidade das novas e multifacetadas relações internacionais” (VAYRYNEN, 1995, 259).

Aos contributos das décadas precedentes que valorizavam a interdependência e a dimensão cooperativa da segurança, os anos noventa acrescentaram a generalização do debate, a diversidade de perspectivas críticas, o estudo da construção do(s) conceito(s), e as proposta dos conceitos de segurança societal e de segurança humana. As vozes multiplicaram-se na defesa do alargamento e/ou do aprofundamento conceptual, bem como na análise dos mecanismos do discurso securitário, desdobrando a pergunta ‘o que é a segurança’ em ‘segurança de/para quem’, ‘segurança de quê’, ‘segurança com que meios’, ‘quem securitiza’, ‘como securitiza’,

O alargamento traduziu-se na assumpção da multisectorialidade da segurança sistemizada por Barry BUZAN (1991) em *States, People and Fear*: segurança política; segurança militar; segurança económica; segurança ambiental; segurança societal (BUZAN, 1991; WAEVER et al. 1993; BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998; COLLINS, 2007). “A crescente interdependência do mundo, designadamente como resultado do desenvolvimento nos transportes, nas comunicações, no processamento de dados e nas tecnologias, criou novas oportunidades para a humanidade, mas também tornou o mundo mais complexo e vulnerável” (FISCHER, 1993, 167).

O debate sobre a natureza da ameaça bem como sobre os meios mais adequados para lutar contra ameaças complexas, conduziu ao questionamento sobre o objecto e o actor da segurança. A dimensão multinível é evidenciada pelos proponentes da segurança da humanidade (segurança global), e/ou da segurança dos grupos (segurança



societal), e/ou da segurança individual (segurança humana), no “mundo onde, cada vez mais, indivíduos e comunidades enfrentam ameaças sem inimigos, onde muitas destes agentes, forças e ideias políticas habituais nos dois últimos séculos não podem garantir a segurança” (PRINS, 1994). Uma linha mais radical chegou a questionar a viabilidade do Estado como comunidade política (LIPSCHULTZ, 1995, BOOTH, 2005), sustentando que para reformulação positiva do termo não basta superar a sua formulação negativa nem pugnar pela sua extensão, mas reflectir sobre “o que pode significar segurança sem Estados” (DALBY, 1991).

Aos dois eixos do debate - alargamento (sectores de segurança) e aprofundamento (objectos e sujeitos de segurança) – deve ser acrescentado um terceiro relativo ao *nexus* entre as dimensões interna e externa da segurança que é associado a diversos fenómenos: insegurança interna de origem externa; insegurança internacional de origem interna; actividades ilícitas transfronteiriças; interdependência entre ameaças (“ameaças dinâmicas); transformação da violência política (duplo processo de criminalização da guerra e organização do crime como uma forma de guerra); evolução estrutural das instituições de segurança (BIGO). Uma das principais consequências do *nexus* é a profusão e cacofonia conceptual: dimensão externa da segurança interna, segurança nacional (que no Tratado de Lisboa é aplicada à segurança interna dos Estados por distinção em relação à segurança interna da UE), segurança global (utilizada quer em termos de alcance geográfico quer em termos de alcance temático).

Da desconstrução do realismo emergiu o pluralismo teórico-conceptual. Os académicos (e políticos) deixaram de ter “respostas predefinidas para perguntas predefinidas” (BOOTH, 2005, 3). Concluída uma primeira fase de desmultiplicação das perguntas, encontra-se hoje a comunidade científica na encruzilhada da busca de respostas relevantes para a formulação e implementação de políticas. Perante o que designa de “segurança como uma torre de babel”, Edward A. KOLODZIEJ argumenta que cada uma das escolas de pensamento tem algo a dizer. Ainda que rejeite abordagens exclusivistas, pugna, no entanto, pela centralidade do Estado enquanto “unidade principal da organização política das populações do mundo” e “repositório do monopólio da violência legítima” (KOLODZIEJ, 2005, 26).

A TRANSNACIONALIDADE DA AMEAÇA



A força da construção teórica realista assenta numa herança intelectual notável, na coerência interna dos argumentos e na adesão por parte dos decisores pragmáticos. A fragilidade emerge quando confrontada com uma realidade complexa de ameaças transnacionais e de inimigos sem rosto.

A segurança na equação realista é protagonizada pelo actor estadual, soberano, territorializado. Se o alargamento do espectro sectorial da ameaça não põe directamente em causa o Estado como actor de segurança, a diversificação da natureza da mesma, designadamente no que respeita transnacionalidade, questiona a conceptualização e operacionalização fragmentada da segurança assente na distinção entre segurança externa e segurança interna (com implicações políticas - elaboração e implementação – e institucionais):

A segurança do território nacional (...) é apenas um aspecto, certamente o mais simples, da política de defesa da França perante a disseminação da violência que desterritorializa a ameaça. A eficácia desta decorre de uma nova forma que a situa tanto numa rede terrorista, num movimento social que surge num Estado que rapidamente atravessará, da evolução imprevisível de um fluxo transnacional, veja-se de uma simples acção individual (BADIE, 1997, 8).

Nos anos 70, Robert Keohane e Joseph Nye introduziram o estudo sobre os actores não-estaduais e as relações transnacionais como agentes autónomos à escala global, superadoras da lógica de fronteira, pugnando por um paradigma da *world politics* em alternativa ao paradigma realista. Partindo da constatação da crescente interdependência entre actores estaduais e actores não-estaduais, potenciada pelo desenvolvimento das comunicações, dos transportes e das transacções financeiras, fazem a distinção entre ‘relações internacionais’ (transacções entre actores estaduais) e relações transnacionais – em sentido amplo, transacções entre actores não estaduais ou entre estes e actores estaduais - “contactos, alianças e interacções através das fronteiras estaduais que não são controladas pelos órgãos centrais da política externa dos governos” (KEOHANE e NYE, 1971: xi), em sentido restrito, actividades de actores não-estaduais . O transnacionalismo, enquanto “redes de longa distância” não é um fenómeno novo. No entanto, actualmente estes sistemas de “interacções, intercâmbio e mobilidade funcionam activamente e em tempo real estando espalhados pelo mundo” (VERTOVEC, 1999, 1) graças ao referido desenvolvimento tecnológico.

O transnacionalismo reporta-se não apenas à natureza (das relações) dos actores envolvidos, desafiadores da autoridade estadual, como também aos interdependent



issues, desafiadores da capacidade estadual. A dupla dimensão do transnacionalismo, contribui, segundo James Rosenau,, para a actual turbulência do mundo: “Antes as agendas políticas consistiam em assuntos que os governos podiam tratar individualmente ou através da negociação interestadual, agora estes assuntos tradicionais estão a ser associados a desafios que pela sua natureza não estão sob a alçada exclusiva da jurisdição dos Estados e que tornaram a fronteira crescentemente porosa” (ROSENAU, 1997, 71-72). A turbulência promove dinâmicas centralizadoras/integração e descentralizadoras/fragmentação (fragmegration) que resultam na bifurcação das estruturas globais: um mundo policêntrico autónomo que concorre com o mundo centrado nos Estados.

A interdependência é também percebida como fonte de vulnerabilidade. Segundo a Comissão 11/09:

Do terrorismo às doenças globais ou à degradação ambiental, os desafios tornaram-se sobretudo transnacionais. Este é o atributo definidor da política mundial no século XXI” . Para a OSCE, “ [A]s ameaças que emergem de conflitos interestaduais e intra-estaduais constituem a categoria mais abrangente de ameaça aos Estados-Membros (EM) e aos indivíduos. Tais conflitos, onde quer que ocorram, podem ainda ser um risco para países vizinhos e originar instabilidade e outro tipos de ameaças, tais como terrorismo, proliferação de armas de destruição massiva, proliferação descontrolada e acumulação excessiva e destabilizadora de armas ligeiras e de pequeno porte, desrespeito dos direitos humanos, expulsão em massa, deterioração da situação económica e imigração ilegal.

A vulnerabilidade está associada à actuação de redes transnacionais perversas que têm aumentado em número, escala e diversificação (SANGIOVANNI, 2005) e que, embora não ponham em causa a integridade territorial dos Estados, ameaçam a sua integridade política, social e económica (AL-RODHAN, 2008, 116). Conforme alerta Joseph Nye, é crescente o número de transacções transnacionais que escapam ao controlo do Estado mais poderoso realizadas por “actores não estaduais diversos, tais como banqueiros que transferem electronicamente somas mais elevadas do que orçamentos nacionais, e, no outro extremo, terroristas que transferem armas ou hackers que ameaçam o ciber-espço” (NYE, 2009). A sua organização informal, horizontal, descentralizada, flexível, combinada com uma actuação através das fronteiras, dificulta o combate por parte do actor estadual: “Enquanto os governos organizados hierarquicamente estão a lutar para se adaptarem ao mundo globalizado, a estrutura fluida de muitas redes não-estaduais torna-as adaptáveis a um ambiente internacional incerto e em constante mudança” (SANGIOVANNI, 2005, 8). À expansão e



intensificação do fenómeno acrescem conexões entre actores e actividades criminosas e terroristas (KALDOR, 2006; ROLLINS et al., 2010).

Segundo o relatório elaborado pela *Task Force on DoD Responses to Transnational Threats* (Defense Science Board, 1998), os actores transnacionais não são fáceis de deter quer porque não têm ‘pátria’, quer porque não respeitam as fronteiras (políticas, organizacionais, legais, morais), o que exige uma estratégia de combate multi-facetada. Após os ataques terroristas de 2001, a recolha e análise de informações sobre os fenómenos transnacionais passou a ser a prioridade da Comunidade de Intelligence dos EUA que enfrenta desde então uma tarefa de elevada complexidade. Diferentemente da ameaça militar dos dois conflitos mundiais (Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria), cuja ‘transparência’ facilitava uma resposta mais efectiva, o terrorismo e a proliferação de Armas de Destruição Massiva exigem uma investigação à escala global relativamente a alvos difusos e imprevisíveis (MADDRELL, 2009).

A modernização e expansão das comunicações e dos transportes facilitaram o desenvolvimento do terrorismo internacional ao facultar os meios para a comunicação e cooperação entre grupos terroristas e para a propaganda dos actos à escala mundial (O’KANE, 2007). O desenvolvimento tecnológico (meios) associado a uma ideologia global (ideia) alterou a natureza do fenómeno. Não se trata já de terrorismo de incidência nacional - ainda que este possa utilizar meios materiais (financiamento, armamento, logística) externos, nem de terrorismo estritamente internacional. A Al-Qaeda configura-se como uma rede transnacional de células constituídas por membros de diferentes nacionalidades, motivados por uma ideologia não-secular, que se organiza de forma flexível, descentralizada e desterritorializada, utilizando redes próprias de financiamento (narcotráfico, negócios privados, apoios locais) e tendo por alvo centros populacionais e grandes infra-estruturas, económicas, políticas, civis. A Al-Qaeda pode ser comparada, no que respeita ao seu funcionamento, às redes transnacionais benignas defensoras de causas tais como os direitos humanos e o ambiente (transnational advocacy networks) : comunicação e intercâmbio voluntários, recíprocos e horizontais; cooperação entre indivíduos provenientes de diferentes países; partilha de informação como elemento essencial da rede; prática de actos simbólicos e de pressão; uso do efeito boomerang (ASAL et al., 2007).



A complexificação das ameaças (tipo, natureza e fonte) teve impacto na resposta do actor de segurança estadual. O espectro diversificou-se: cooperação interestadual institucionalizada; regimes de segurança; cooperação entre actores estaduais e actores privados – empresas privadas de segurança que prestam serviços (recursos e expertise) aos governos ou agem autonomamente em domínios tais como o crime transnacional e a não proliferação (KRAHMANN, 2003); redes de relações transgovernamentais (SLAUGHTER, 2004). Neste contexto, merece ainda considerar o potencial de um novo tipo de actor de segurança pós-vestefaliano (em construção) como a União Europeia que, tendo por unidades constituintes os Estados, se distingue das Organizações Internacionais (intergovernamentais) ao constituir uma *polity* complexa com capacidade para elaborar e implementar políticas, combinando dinâmicas supra-estaduais, interestaduais, transgovernamentais e transnacionais .

A EUROPOL E O TERRORISMO TRANSNACIONAL

Da Cooperação Informal à Agência da UE

A União Europeia começou por um ser um processo de integração económica. No entanto, a experiência integrativa teve efeitos *spillover* em outros domínios. Ainda na década de 70, os Estados-Membros da então Comunidade Económica Europeia (CEE) iniciaram uma cooperação intergovernamental informal, fora do quadro do Tratado de Roma e das instituições comunitárias, no domínio da justiça e assuntos internos (JAI). O factor propulsor desta cooperação foi o crescendo da actividade terrorista na Europa Ocidental com dimensão internacional que evidenciou os limites dos meios nacionais para lutar de forma eficaz contra a ameaça. A primeira reunião dos Ministros da Justiça e Assuntos Internos da CEE realizou-se em Roma no dia 1 de Dezembro de 1975. Em Junho de 1976, os ministros reunidos no Luxemburgo estabeleceram uma estrutura informal de cooperação –TREVI - que “funcionou fora do quadro das Comunidades Europeias numa base puramente intergovernamental como parte do processo de cooperação no domínio da política externa”² (MITSILEGAS et al., 2003, 23). A estrutura consistiu inicialmente em dois grupos - TREVI I, dedicado ao terrorismo transnacional, e TREVI II, orientado para assuntos relativos à ordem pública,

² A Cooperação Política Europeia (CPE) era também um processo de cooperação informal, tendo sido formalizada pelo Acto Único Europeu que entrou em vigor em 1 de Julho de 1987.



à organização e à formação de forças policiais - constituídos por funcionários dos ministérios, das polícias e dos serviços de informações nacionais. Na década de 80, a agenda da cooperação passou a priorizar a prevenção e luta contra actividades transnacionais tais como o tráfico de droga e crime organizado, o que levou à criação do grupo TREVI III. O objectivo 1993 – concretização do mercado interno – intensificou as preocupações securitárias associadas à criação de um espaço europeu sem fronteiras internas, conduzindo à criação de novos organismos de cooperação, entre os quais TREVI 1992 focado na cooperação policial e em matérias de segurança interna decorrentes da abolição das fronteiras internas da Europa comunitária. De referir nesta evolução, o contributo do Acordo Schengen e da subsequente Convenção de Aplicação, celebrados, respectivamente em 1875 e 1990, ainda que fora do quadro do Direito Comunitário. Schengen, que antecipou a livre circulação de pessoas entre os Estados signatários, também previa medidas compensatórias ao nível da segurança.

A segunda fase da cooperação foi iniciada pela revisão do Tratado de Maastricht que introduziu, formalmente, a cooperação JAI no âmbito do Tratado da União Europeia (TUE): “[T]he most significant change (...) [was] the fact that through the treaty changes internal security issues were for the first time brought into the mainstream integration process. (...) in the broader context of JHA – internal security issues became part of the Union’s political agenda” (MITSILEGAS et al., 2003, 32). O terceiro pilar da União Europeia (UE) manteve a natureza intergovernamental da cooperação, ainda que utilizando as instituições comunitárias, com particular relevo para o Conselho da UE. O Tratado de Amesterdão consagrou duas alterações relevantes: a comunitarização de algumas matérias JAI (imigração, asilo, justiça em matéria civil), ficando o terceiro pilar restrito à cooperação policial e judiciária em matéria penal; a integração do acervo Schengen no Direito Comunitário.

Neste contexto, os primeiros esforços no sentido de promover a cooperação entre as policias nacionais desenvolveram-se fora do quadro legal e institucional comunitário. Em 1991, aquando da reunião do Conselho Europeu, o Chanceler Helmut Kohl, inspirado pelo modelo do FBI, propôs a criação de uma agência europeia de policia (EUROPOL, 2009, 11). Esta proposta esteve na origem da criação da Unidade de Drogas Europol. Na sequência da entrada em vigor do TUE, foi celebrada, em 1995, a Convenção Europol com base no artigo K.3 do referido tratado. Após ratificação pelos



Estados-Membros, a Convenção entrou em vigor em 1 de Outubro de 1998, o que permitiu a operacionalização do Serviço em 1 de Julho de 1999. Entre a entrada e vigor e a operacionalização da Europol, foi criado um Grupo Preparatório para o Contra-Terrorismo e, em Dezembro de 1998, o Conselho da União Europeia aprovou a extensão do mandato da Europol que passou a incluir o contraterrorismo, tendo, posteriormente, sido criada uma unidade especializada para o efeito – Unidade Europol Contraterrorismo³. De referir ainda a criação da Unidade Europol Cooperação dedicada às relações com países e organizações terceiros.

Seguindo os princípios do planeamento estratégico⁴, a Direcção da Europol apostou, antes de mais, na estabilização do novo organismo e, numa fase, na consolidação do mesmo. Definida a missão da Europol - “to assist in improving the effectiveness and cooperation of the competent authorities in the Member States in preventing and combating all forms of serious international crime and terrorism” -, e na sequência do *Paris Vision* (2000) e do *Rhodes Vision* (2003), foi aprovado, em 2007, um documento estratégico que definia as prioridades, tarefas e objectivos do organismo e especificava as actividades principais do mesmo: “Exchange of operational information”; “Operational analytical support”; “Strategic analysis”; “Operational support to investigations”; “Knowledge and / or expertise products” (Europol 2007).

Em 2009, o quadro jurídico da Europol foi simplificado graças à substituição da Convenção Europol e subsequentes Protocolos⁵, pela Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que criou o Serviço Europeu de Polícia ao abrigo do título VI do TUE então em vigor⁶, consagrando-o como uma agência da União Europeia a partir de 1 de Janeiro de 2010 que providencia análise estratégica e operacional bem como apoio operacional aos EM, e, mais especificamente, de acordo com Programa de Trabalho

³ Na sequência da reestruturação interna da Europol, em 2001, os três departamentos operacionais (Apoio à Investigação, Análise de Informações, Crime Organizado) foram fundidos num departamento único dedicado ao Crime Grave. Actualmente, a estrutura compreende três departamentos (Operações; Governação; Capacidades), estando a unidade contr-terrorismo integrada no Departamento de Operações (O4- Contra-terrorismo).

⁴ Visão, missão, estratégia, plano de acção.

⁵ Acto do Conselho de 27 de Novembro de 2003; Acto do Conselho de 28 de Novembro de 2002 (protocolo relativo às equipas de investigação conjuntas); Acto do Conselho de 30 de Novembro de 2000 (protocolo relativo ao branqueamento de capitais).

⁶ Com base na alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º, o n.º 2 do artigo 30.º e a alínea c) do n.º 2 do artigo 34.º



para 2010: intercâmbio de informações; análise de informação; análise estratégica; apoio a operações; partilha de conhecimento (EUROPOL, 2009, 3).

O Tratado de Lisboa introduziu alterações transversais, designadamente ao dotar a União Europeia de personalidade jurídica, pelo que a cooperação no domínio da “segurança interna” passou a estar sob a alçada de uma Organização Internacional, e ao abolir os pilares em prol de uma maior coerência entre políticas, em geral, e entre a dimensão interna e externa da União, em particular. De referir ainda as alterações específicas no domínio da cooperação policial: transferência desta matéria para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); adopção de regulamentos e directivas; aplicação do procedimento legislativo ordinário⁷ (iniciativa legislativa, ainda que partilhada com os EM, da Comissão; co-decisão; princípio da maioria no seio do Conselho); controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça da UE. De notar, no entanto, a não aplicação deste procedimento à dimensão operacional da cooperação: o Parlamento é meramente consultado; o Conselho decide por unanimidade (procedimento legislativo especial). A comunitarização, que designaremos de *sui generis*, bem como o procedimento especial, no quadro do TFUE, são sintomáticos da tensão histórica entre inter-estadualismo e supra-estadualismo.

No décimo aniversário da Europol, Bob Wainwright (Europol 2009) sintetiza o contributo do esforço cooperativo institucionalizado:

Today Europol is a modern agency occupying a central place in the field of law enforcement cooperation in the European Union. It has unique crime-fighting capabilities, including a pan-European criminal information regime, with powerful data sets, some of the best analysts in Europe, and robust data protection and security safeguards. Furthermore Europol is home to experts drawn from every major law enforcement agency in Europe, giving it a truly exceptional breadth of expertise and diversity of experience. And it also houses a network of over 100 liaison officers from all EU member states and eight other countries, which provides the secure means by which Europol’s capabilities can be delivered to the operational front-line. Taken together this overall framework for combating terrorism and international crime delivers an impact in almost 15 thousand cases per year against some of the most significant criminal networks active in Europe. (Rob Wainwright in EUROPOL 2009)

⁷ Parágrafo 2 do art.º 87 [“a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes; b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística; c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.”]; parágrafo 2 do art.º 88 [regulamentos relativos à estrutura, ao funcionamento, ao domínio de acção e às funções da Europol]; parágrafo 2 do art.º 82 [estabelecimento de regras mínimas “para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça”]



A Europol e a prioritarização do terrorismo

O contexto da criação da Europol, bem como da precedente unidade explica a prioridade dada ao combate ao crime organizado no espaço sem fronteiras internas. Apesar do alargamento do mandato da Europol em 1998, a prioritarização do terrorismo deu-se apenas após os ataques do 11/09. A partir desta data, e com alternâncias de posicionamento entre prioridades⁸, este assunto tem-se mantido constante na agenda da Europol.

Entre 1999 e 2001, as actividades do Serviço consistiram em: recolha, arquivo e disponibilização de legislação dos EM relativa ao terrorismo; criação de uma directoria sobre divisão de competências a nível nacional; criação de um glossário de grupos terroristas; abertura de Analysis Work Files com formas específicas de terrorismo; recolha e disseminação de material de fontes abertas (sínteses/*digests* semanais); produção de relatórios de tendências, relatórios de situação e relatórios especiais; apoio da Europol a investigações nacionais; apoio de especialistas nacionais ao trabalho da Europol

Em resposta imediata à ameaça concretizada em solo americano, foi criado um Centro Operacional que promove o intercâmbio e a coordenação de informações produzindo documentos de síntese diários, e a *Counter-Terrorism Task Force (CTTF)*⁹, operacional a partir de 15 de Novembro de 2001. A prioritarização da ameaça terrorista teve impacto a vários níveis: orgânico; afectação de recursos humanos e materiais; desenvolvimento e diversificação de serviços e produtos: Directoria de Legislação nacional, Directoria de Competências a nível nacional e Directoria de Centros de Excelência; Portal *Check-Web* para partilha de informações sobre o uso de internet por terroristas; criação de uma nova categoria no Sistema de Informações da Europol

⁸ "Large-scale criminal and terrorist networks pose a significant threat to the internal security of the EU and to the safety and livelihood of its people. The biggest security threats come from terrorism, international drug trafficking, trafficking in human beings, counterfeiting of the euro currency and payment cards, fraud, corruption and money laundering as well as other activities related to the presence of organised crime groups in the economy. New dangers are also accumulating, in the form of cybercrime, VAT fraud and other sophisticated crimes which abuse modern technology and the freedoms offered by the EU internal market." (EUROPOL, 2010, 4).

⁹ Prevista nas Conclusões da reunião do Conselho de 11 de Setembro de 2001. Em Novembro de 2002, numa reunião de Alto Nível de Especialistas foi decidido integrá-la plenamente na Europol. Foi descontinuada tendo as respectivas tarefas transferidas para a Unidade Contra-Terrorismo da Europol. Foi reactivada após os ataques de Madrid (CTTF2) e, posteriormente, transferida para First Response Network.



relativa a explosivos, em articulação com o Programa Contra-Proliferação; *First Response Network* (operacional desde 2007) para dar apoio aos EM em caso de ataque terrorista; *European Explosive Ordnance Disposal Network* que promove a partilha de conhecimento (boas práticas e formação), disponível para governos, unidades policiais e militares; *Modus Operandi Monitor* que incide sobre aspectos específicos sobre o modo de operar dos grupos terroristas; *EU Bomb Data System* que permite a partilha de informações sobre explosivos e sobre materiais Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos; relatórios (*European Union Threat Assessment Document on Islamic Extremist Terrorism*; *European Union overview on security measures in relation to terrorism*; *Weekly Open Source Digest on Terrorism*; *Monthly Assessment on Islamic Terrorism*; *CT Monthly*; *Specialist Briefing Papers*; relatório anual TE-SAT; *Situation Report into the Criminal Funding of Terrorism*); participação no *Chemical Biological Radiological and Nuclear Rapid Alert System (CBRN-RAS)*; apoio (avaliação de ameaça e apoio aos Gabinetes de Ligação) aos EM aquando de eventos internacionais (Jogos Olímpicos, Campeonato Europeu de Futebol de 2004).

De referir ainda o reforço da dimensão externa no que respeita à cooperação quer com outros organismos da UE (*Counter Terrorism Group -CTG*, *Joint Situation Centre - SitCen*, *Police Working Group on Terrorism - PWGT*, Academia Europeia de Polícia - CEPOL, Eurojust, Frontex), quer com Organizações Internacionais (Comité Contra-Terrorismo da ONU; Agência Internacional da Energia Atómica, na luta contra o tráfico ilícito de materiais nucleares; Organização para a Proibição de Armas Químicas - OPCW) e Estados Terceiros (EUA, Rússia, países do Mediterrâneo). Neste contexto, foi definida, pela primeira, uma Estratégia para a Dimensão Externa da Europol (2006-2008). Os acordos com os parceiros podem ser de dois tipos: acordos estratégicos (intercâmbio de informações, excepto dados pessoais); acordos operacionais (incluindo dados pessoais).

Na última década, a Europol consolidou o seu papel sinérgico de agência europeia que promove a cooperação entre EM numa área sensível da soberania nacional, sendo uma concretização da externalização da segurança interna a dois níveis: a externalização da actividade policial nacional; a externalização da própria actividade da Europol (cooperação com países e organizações terceiras). Na sua actuação cruzam-se dinâmicas supra-estaduais (agência no quadro do Direito da UE, articulação com



instituições supra-estaduais como a Comissão Europeia), intergovernamentais (coordenação de esforços nacionais), transgovernamentais (criação de redes de entidades dos Estados-Nacionais – funcionários de Ministérios, polícias, membros dos serviços de informações).

A experiência cooperativa tem, no entanto, demonstrado os limites da agência, cuja eficácia depende da vontade política e dos recursos dos EM. Entre os principais constrangimentos, destacam-se:

- “limited awareness of or trust in (most often a combination thereof) Europol by the national competent authorities “(EUROPOL, 2007a);
- a complexidade do trabalho decorrente do tratamento de informação produzida em diferentes línguas (20);
- “gaps in completeness and timeliness of the flow of information and intelligence in both directions” (EUROPOL, 2003);
- preferência dos EM pela cooperação bilateral e/ou informal, num domínio em que impera o sigilo pelo que a confiança mútua é condição fundamental da interação;
- fragilidades nacionais no que respeita às infra-estruturas técnicas (ex. segurança das telecomunicações), às estruturas de cooperação internacional (existência de estruturas paralelas dentro do mesmo Estado), à informação e ao conhecimento relativos aos instrumentos disponibilizados pela agência, à coordenação entre entidades do mesmo Estado (EUROPEAN UNION 2009);
- diversidade de bases nacionais e incompatibilidades entre as mesmas (*ibidem*);
- separação, a nível nacional, entre os serviços de informações dedicados à luta contra o terrorismo e os serviços que lidam com o crime grave (*ibidem*);
- ausência de definições comuns relativas a informação operacional e *intelligence*, limitadora do interesse em receber informação operacional por parte de alguns Estados (*ibidem*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado continua a ser o principal actor de segurança, enquanto entidade organizada, detentora de um centro de decisão, com capacidade para elaborar políticas e detendo os meios para as implementar. No entanto, não monopoliza a centralidade



enquanto fonte e alvo de ameaças e tem visto fragilizada a sua capacidade de controlo, designadamente sobre as actividades transnacionais perversas. Perante a complexificação, a vários níveis (sectores, fonte, natureza, interconexão das ameaças), do espectro das ameaças, o Estado procura respostas diversificadas, desde a clássica cooperação (puramente) intergovernamental às redes de relações transgovernamentais, passando pela emergência de uma nova configuração de actor de segurança associado a uma *polity* facilitadora de dinâmicas supranacionais, intergovernamentais, transgovernamentais e transnacionais. Os desafios transnacionais exigem sobretudo uma alteração paradigmática superadora da separação (conceptual, política e operacional) rígida entre segurança externa e segurança interna.

Nos últimos dez anos, a Europol tem sido um laboratório de uma estrutura cooperativa internacional facilitadora da partilha de informações na luta contra a ameaça transnacional. Ao contribuir para a prevenção, análise e investigação do terrorismo, consolida o seu papel como agência externalizadora da segurança interna dos Estados-Membros, bem como da segurança interna da União Europeia.

Os limites da eficácia da estrutura cooperativa explicam-se pela complexidade combinada: a complexidade da ameaça de natureza transnacional e multidimensional; a complexidade do processo europeu - resistências soberanistas estaduais numa área sensível, défice de confiança mútua; diversidade de actores envolvidos; ausência de definições comuns; a complexidade conceptual - *gap* entre declaração (nexus entre a dimensão interna e externa da segurança) e implementação (persistência da fragmentação de inspiração vestefaliana com implicações ao nível político e institucional).

BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Emanuel. 1997. "Seizing the Middle Ground: Construtivism in World Politics". *European Journal of International Relations* 3 (3): 319-363.
- AL-RODHAN, Nayef. 2008. *The Three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World*. Berlin: Lit.
- ASAL, Victor, et al. 2007. "Terrorism as Transnational Advocacy: An Organizational and Tactical Examination". *Studies in Conflict and Terrorism* 30 (1): 15-39.
- BADIE, Bertrand. 1997. *La Fin des Territoires*. Paris: Fayard.
- BOOTH, Ken, ed. 2005. *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- BUZAN, Barry. 2006. "Will the Global 'War on Terrorism' be the New Cold War?" (LSE Public Lecture).



- [<http://www2.lse.ac.uk/PublicEvents/events/2006/20060904t1319z001.aspx>].
- _____. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post Cold War Era*. New York: Harvester and Wheatsheaf.
- BUZAN, Barry, e Ole WAEVER. 2009. “Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory”. *Review of International Studies* 35 (2): 253-276.
- BUZAN, Barry, Ole WAEVER e Jaap de WILDE. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- COLLINS, Alan, ed. 2007. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- DALBY, Simon. 1991. *Rethinking Security: Ambiguities in Policy and Theory*. Camberra: Peace Research Center.
- DANNREUTHER, Roland. 2007. *International Security: The Contemporary Agenda*. Cambridge: Polity Press.
- DEFENSE SCIENCE BOARD. 1998. *The Defense Science Board 1997 Summer Study Task Force on DoD Responses to Transnational Threats*. Vol. III. Washignton: Office of the Secretary of Defense.
- DEFLEM, Mathieu. 2010. *The Policing of Terrorism: Organizational and Global Perspectives*. New York/Oxon: Routledge.
- DERIAN, James der. 1995. “A Reinterpretation of Realism: Geneology, Semiology, Dromology.” In *International Relations Theory: Critical Investigations*, ed. James der Derian. Houndmills: MacMillan: 363-396.
- ERIKSSON, Johan, e Mark Rhinard. 2009. “The Internal—External Security Nexus”. *Cooperation and Conflict* 44 (3): 243-267.
- FISCHER, Dietrich. 1993. *Nonmilitary Aspects of Security: A Systems Approach*. Aldershot: Dartmouth, UNIDIR.
- HAFTENDORN, Helga. 1991. “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security”. *International Studies Quarterly* 35(1): 3-17.
- KALDOR, Mary, ed. 2006. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- KEOHANE, Robert O. and NYE, Joseph S. 2001. *Power and Interdependence*. 3^a ed. London: Longman.
- _____, eds. 1971. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O’KANE, Rosemary H. T. 2007. *Terrorism*. Harlow: Pearson Education.
- KOLODZIEJ, Edward A. 2005. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KRAHMANN, Elke. 2003. “Conceptualizing Security Governance”. *Cooperation and Conflict* 38 (1): 5-26.
- LIPSCHULTZ, Ronnie, ed. 1995. *On Security*. New York: Columbia University Press.
- MADDRELL, Paul. 2009. “Failing Intelligence: U.S. Intelligence in the Age of Transnational Threats”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 22 (2): 195-220.
- NYE, Joseph. 2009. “American Power in 21st Century”. [<http://www.hks.harvard.edu/news-events/news/commentary/american-power-21st-century>].
- PRINS, Gwyn. 1994. “Notes towards the Definition of Global Security. Global Security Programme”. Occasional Paper 6, University of Cambridge, Cambridge.



- ROLLINS, John, et al. 2010. "International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress". CRS Report for the Congress. Washington: Congressional Research Service.
- ROSENAU, James N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSENAU, James N., e Ersel AYDINLI, eds. 2005. *Globalization, Security, and the Nation-state: Paradigms in Transition*. Albany: State University of New York Press.
- ROTSCHILD, Emma. 1995. "What is Security?" *Daedalus* 124: 54-98
- SANGIOVANNI, Mette Eilstrup. 2005. "Transnational Networks and New Security Threats". *Cambridge Review of International Affairs* 18 (1): 7-13.
- SHEEHAN, Michael. 2005. *International Security: An Analytical Survey*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. 2004. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- TARROW, Sidney. 2001. "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics." *Annual Review of Political Science* 4: 1-10.
- THOMAS, Caroline. 1992. "The Third World Security." In *International Security in the Modern World*, eds. Roger Carey e Trevor C. Salmon. New York: St. Martin's Press.
- VAYRYNEN, Raimo. 1995. "Concepts of Security Revisited" (Book Review). *Mershon International Studies Review* 39 (suppl. 2).
- VERTOVEC, Steven. 1999. "Conceiving and Researching Transnationalism". *Ethnic and Racial Studies* 22 (2).
- WAEVER, Ole. 2003. "Securitisation: Tacking Stock of a Research Programme in Security Studies", Paper presented to PIPES, University of Chicago. [<http://zope.polforsk1.dk/security theory>].

Documentos Oficiais da UE

- COMUNIDADES EUROPEIAS, Comissão. 2005. "Comunicação da Comissão: Estratégia em relação à Dimensão Externa do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça" (COM (2005) 491).
- CONSELHO EUROPEU. 2008. "Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança". [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf].
- CONSELHO EUROPEU. 1999. "Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999." [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1243_405822289.pdf].
- EUROPEAN UNION. Council. 2009. "Third Round of Mutual Evaluations "Exchange of information and intelligence between Europol and the Member States and among the Member States respectively - – Final Report on the Evaluation Visits of all 27 Member States". [<http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-europol-third-evaluation-report-13321-07.pdf>].
- EUROPOL. 2011. *TE-SAT 2011: EU Terrorism Situation and Trend Report*. Netherlands: European Police Office. [http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2011.pdf].



- EUROPOL. 2010. *Europol Review 2009: General Report on Europol Activities*. Netherlands: European Police Office.
[http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf].
- EUROPOL. 2010. *Ten Years of Europol: 1999-2009*. Netherlands: European Police Office.
[http://www.europol.europa.eu/publications/Anniversary_Publication/Anniversary_publication.pdf].
- EUROPOL. 2009. “Europol Working Programme 2010”.
[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13788.en09.pdf>].
- EUROPOL. 2007a. “The Strategy of Europol.”
[<http://www.statewatch.org/news/2007/sep/europol-strategy-12530-07.pdf>].
- EUROPOL. 2007b. *TE-SAT 2007: EU Terrorism Situation and Trend Report*. Netherlands: European Police Office.
[http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TESAT2007.pdf].
- EUROPOL. 2006. “An Overview of the Counter Terrorism Unit Activities.”
[http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/overview_SC5.pdf].
- EUROPOL. 2003. “Europol Report 2002.”
[<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publar2002>].
- UNIÃO EUROPEIA. 2010. “Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança.”
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf].
- UNIÃO EUROPEIA, Conselho da. 2010. “Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos”.
[<http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/Programa%20de%20Estocolmo%20FINAL%203MAR10.pdf>].
- UNIÃO EUROPEIA, Conselho da. 2009. “Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (2009/371/JAI)”. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>].
- UNIÃO EUROPEIA, Conselho da. 2005. “Estratégia Antiterrorista da União Europeia”.
[<http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>].