



SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA – DIALÉTICA ENTRE O EXTERNO E O INTERNO

Rui Pedro Reis

Texto entregue em Novembro de 2021

A VIOLÊNCIA TERRORISTA NA EUROPA TEVE UM GRANDE FOCO dos anos 70 do século passado com o seu epíteto nos atentados nos Jogos Olímpicos de 1972 em Munique – Alemanha. Precipita, por necessidade, uma colaboração mais coordenada, nas forças e serviços de segurança europeus emergindo os encontros dos responsáveis pelas áreas da segurança de alguns estados-membros (EM) de caráter informal, conhecidos como os acordos de Trevi (Mitsilegas et al., 2003).

O caminho para a União Europeia (UE) passava por uma Europa sem fronteiras. Todavia, se a abertura total das fronteiras beneficia os cidadãos da comunidade, dado possibilitar-lhes movimentarem-se por todo o território da UE, acarreta implicações de ordem e segurança ou “onda de criminalidade” tal como afirma Monet (2001, p. 311). Com o evoluir do processo político da UE parece-nos que se tornou inevitável que os processos de cooperação, em termos de segurança, teriam de fazer parte desta construção. Assim, com Maastricht em 1991 a questão de cooperação passa a ser plasmada no tratado com a criação da Europol que, de certa forma, veio substituir o relacionamento informal de Trevi.

O Tratado de Maastricht reunia várias matérias, ordenadas em três grandes corpos, representados por «pilares». O primeiro grande pilar versava sobre as Comunidades Europeias e plasmava as competências que eram objeto de deslocação de soberania pelos Estados-Membros para esta entidade comunitária. No entanto, a segurança é tratada de forma separada. No segundo pilar, emerge uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e no terceiro pilar aloca a Justiça e Assuntos Internos (JAI).

Em 1997, o Tratado de Amesterdão trouxe uma transferência para o primeiro pilar das matérias da imigração, asilo e vistos. Este novo alinhamento permitia concentrar a prevenção e o combate à criminalidade provocando um aceleração quer da cooperação policial, quer judicial em matérias crime, através do incremento, por exemplo, das capacidades da Europol. Segundo Carrapiço (2011, p. 147) apesar de ter estabelecido uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça “o Tratado de Amesterdão, com a sua complicada sobreposição entre os primeiro e o terceiro pilares, não contribuiu substancialmente para a transparência da área da justiça e assuntos internos”. Em 1999, no Conselho Europeu de Colónia decidiu-se reforçar a Política Externa e de Segurança Comum pelo que se assiste ao lançamento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). No mesmo ano, em Tampere, deu-se também o reforço de uma política intergovernamental de cooperação com a criação do Eurojust e Cepol e reforço de vários organismos

(Europol). A conjugação de vários instrumentos e agências, muito embora ainda em fase embrionária vem reforçar esta dimensão interna de segurança, muito virada ainda para uma articulação entre Estados Membros.

Em 2005, surge o programa de Haia. Esta iniciativa de caráter estratégico tinha como objetivo primordial tornar mais eficiente o pacto de Tampere. Assim, o documento vertia no seu plano de ação em 10 pontos emergindo três eixos: fortalecimento da liberdade, fortalecimento da segurança e o fortalecimento da justiça. Para além de identificar uma correspondência estreita entre liberdade e segurança.

“
O emergir de uma política de segurança interna leva ao esbater do que separa a segurança externa e da segurança interna.

”

O desenho de uma política de segurança em que o considerado externo se funde com o interno além de refundar conceitos de uma ideia europeia de segurança, centra-se naquilo que Brandão (2015) apelida de nexus de segurança.

Dimensões de Segurança

Assim, parece-nos que ao longo do tempo a ideia de segurança sempre foi encarada numa dimensão de defesa. Os acontecimentos, os desafios e as ameaças precipitaram uma ideia de segurança interna da UE, se bem que acoplada à dimensão externa de segurança e que converge num conceito de dimensão externa da segurança interna (Lutterbeck, 2005).

Em 2003, a UE acolheu a Estratégia Europeia de Segurança (EES), perspetivada à dimensão externa de segurança europeia. Em 2010 o Conselho aprova a Estratégia Europeia de Segurança e Defesa. Decorrente deste alinhamento foi também concebida uma Estratégia de Segurança Interna (ESI). Destarte, Xavier (2015, p. 15) ao refletir sobre os princípios do modelo de segurança europeu proposto refere que “a ESI faz coincidir as ameaças internas com as ameaças identificadas na EES e reconhece a interdependência entre segurança interna e externa elaborando uma abordagem de “segurança global” com os países terceiros”.

Foi assim o cimentar de uma posição estratégica sobre a segurança interna da UE. Esta estratégia foi impulsionada mais tarde com a fundação do Comité Permanente para a Cooperação Opera-

cional em matéria de Segurança Interna (COSI) que na sua essência, visa substituir várias áreas fragmentadas da cooperação internacional e serviu para uma melhor ligação da dimensão interna com a dimensão externa da UE (Bosson & Rhinard, 2013).

A EES foi complementada em 2016 pela Estratégia Global da UE (EUGS). Esta definia cinco prioridades para a segurança da União. Com foco central a própria segurança da UE, a Estratégia começa dentro das fronteiras da UE e pretendia, encarar uma nova realidade após os ataques terroristas de 2015. Parece-nos que este documento, de forma precisa, traz um novo alinhamento para dentro da Europa, uma maior centralidade numa ideia de segurança interna da UE. A concretização de uma estratégia virada para as fronteiras internas da UE muito mais que a concretização da externalização da segurança. O Tratado de Lisboa, em 2007, é um marco na abordagem da UE à segurança interna. Embora não se assuma como um tratado constitucional é a partir deste momento que emerge uma UE provida de personalidade jurídica (artigo 47.º, TUE - 2007) permitindo-lhe uma atuação e representação em termos de política externa e de forma reflexa nas políticas internas.

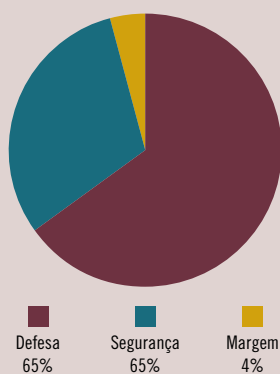
Assim, as novas diretrizes emanadas em Lisboa ultrapassam o quadro de pilares que anteriormente havia sido desenhado nos tratados antecedentes e no âmbito do Espaço Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ) remete a temática para os normativos de funcionamento da UE. Naquilo que se centra o disposto no art.º 87.º do TFUE, encontram-se a troca de informações, a formação pessoal e as técnicas de investigação. É com o programa de Estocolmo, em 2009 que, na continuidade de Tampere e Haia, há outra mudança nos esforços de cooperação em matérias de segurança criando um quadro plurianual (2010-2014) para o estabelecimento de um Espaço Liberdade Segurança e Justiça. As principais preocupações elencadas neste são recuperadas pela Estratégia Europeia de Segurança Interna, prevendo ainda um Plano de Ação com medidas concretas e o respetivo calendário.

A competência militar transferida para a função policial (especialmente de fronteira) é algo a que podemos assistir na passagem de conhecimento da NATO para as plataformas civis através do projeto STABORSEC (Csernaton, 2018). Assistimos assim ao advento de um eixo híbrido de segurança entre o militar e a segurança interna (Hayes et al., 2014).

Neste sentido também Baird (2017) assinala que uma disputa de competências e o desenvolvimento de tecnologia estimulou a UE a financiar projetos de dimensão mista de aspetos externos e internos da segurança fazendo entrar novos atores nos domínios da segurança da UE.



Para o novo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027, é dedicada uma rubrica separada à segurança e defesa – Rubrica 5. Muito embora a União Europeia (UE) já tenha suportado ações ligadas à segurança e defesa, esta é a primeira vez que este desiderato político foi tão destacado na estrutura orçamental da UE. Com uma dotação de 14.922 mil milhões de euros, a rubrica 5 é a ainda assim a mais pequena das sete rubricas do QFP.



Fonte: European Commission, Directorate-General for Budget, The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: facts and figures, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>

mundialização e aumento impressionante de todo o tipo de interdependências que, inevitavelmente, impendem sobre os domínios da segurança, a dita “segurança interna” não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional” Destarte, a diversidade de fenómenos que podem ameaçar a segurança da UE que se verificaram nas últimas décadas como a pressão migratória, a ameaça terrorista com ataques executados em solo europeu, as questões de ataques do ciberespaço, entre outros torna forçoso um eixo ainda mais estreito, fluido e flexível de cooperação entre os vários EM. Sendo a segurança interna um dos pilares centrais dos EM não deixará de ser sempre uma questão instável no relacionamento entre si e com a UE. O caminho percorrido torna o estreitar de cooperação, de partilha na senda de uma segurança comum da Europa, um percurso inevitável e irreversível.

Coloca-se, no entanto, a questão se a UE assumirá este papel de segurança interna com mais autonomia e independência das políticas dos EM ou o irá manter associado, para não ferir susceptibilidades soberanas, a uma inalienável dimensão externa. ■

A introdução de nova tecnologia a estruturas já existentes apenas potencia o moldar de velhos problemas organizacionais ao novo fenómeno, podendo gerar desfechos indesejados. Segundo Hufnagel and McCartney (2014, p. 120) “o cenário de partilha internacional de dados está definido para se tornar mais denso, mais complexo e mais rotineiro, com a pressão para cooperar crescendo e os mecanismos multiplicando-se, mas os cidadãos ainda precisam ter certeza de que a cooperação policial internacional é eficaz e eficiente, embora existam riscos de abuso ou outros fatores potencialmente prejudiciais os efeitos serão minimizados”. Neste espaço de cooperação, a evolução na UE, embora tenha vindo a ser associado a uma dimensão externa da segurança interna, tem vindo a ganhar destaque quer seja por incapacidade dos EM terem um combate efetivo, pela natureza das ameaças que se tornam transnacionais e também como resultado das medidas, políticas, estratégicas e mesmo operacionais da UE. Assim, a juntar ao emergir de instituições, de meios e medidas de segurança além de cimentarem esta tendência, parece-nos que a UE tem vindo a assumir uma maior posição no âmbito da segurança interna não esquecendo que a veia tecnológica da segurança traz novos atores neste quadro.

Dialética de Segurança

A UE como comunidade política regional não se pode alhear daquilo que são as constantes mutações naquilo que Tomé (2019, p. 75) aponta como um “contexto de acelerada

Referências

- Baird, T., 2017. Journal of Ethnic and Migration Studies Interest groups and strategic constructivism: business actors and border security policies in the European Union. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1316185>
- Brandão, A.P., 2015. The Internal-External nexus in the security narrative of the European Union. JANUS.NET e-journal of International Relation 6, 1–19.
- Carrapiço, H., 2011. The Godfather goes to Brussels» a evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça. *Relações Internacionais* 31, 141–157.
- Csernaton, R., 2018. Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management. *European Security* 27, 175–200. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1481396>
- Hayes, B., Jones, C., Töpfer, E., 2014. Eurodrones Inc. Amsterdam.
- Hufnagel, S., McCartney, C., 2014. Police cooperation against transnational criminals, in: *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*. pp. 107–120.
- Lutterbeck, D., 2005. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security* 14, 231–253. <https://doi.org/10.1080/09662830500336193>
- Mitsilegas, V., Monar, J., Rees, W., 2003. The Development of the EU as an Internal Security Actor, in: *The European Union and Internal Security*. Palgrave Macmillan UK, London, pp. 6–41. https://doi.org/10.1057/9780230504387_2
- Monet, J.C., 2001. *Polícia e Sociedade na Europa*, 2.a. ed. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Tomé, L., 2019. Sobre a Dimensão Externa da Segurança Interna, in: *Romão, F. v. Godinho, L. (Eds.), Anuário de Relações Exteriores JANUS 2018-19*. Universidade Autónoma Lisboa, Lisboa, pp. 74–75.
- Xavier, A.I., 2015. Da dimensão externa da segurança interna:perspetivas da Estratégia da União Europeia. *Nação e Defesa* 14–17.