

Pedro Seabra e Diogo Noivo*

| COMBATE AO TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA: CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM COMUM |

INTRODUÇÃO

Perante a continuação do flagelo terrorista um pouco por todo o mundo, era só uma questão de tempo até a Europa ser arrastada para primeiro plano. Madrid e Londres simbolizaram o despertar forçado para a consciência dos efeitos comuns que atentados criminosos podem provocar e, deste modo, levaram ao reconhecimento do papel central que a União Europeia (UE) teria que assumir nesta matéria. Na verdade, já os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) tinham deixado claro que a Europa não estava imune, uma vez que parte importante do planeamento do ataque e da formação dos terroristas teve lugar no próprio continente europeu, em Hamburgo, na Alemanha.

Contudo, o longo caminho comunitário para proporcionar uma frente consensual e unida não foi percorrido sem obstáculos. As hesitações, oposições e bloqueios acabaram por resultar na criação de uma complexa teia burocrática, onde a resposta europeia ao terrorismo se perde frequentemente e onde a avaliação da sua eficácia e implementação se encontram, de igual modo, significativamente constrangidas.

Assim sendo, importa analisar as presentes políticas de luta contra o terrorismo da UE, com vista a compre-

ender a ‘solução’ comunitária proposta e enquadrá-la face às dificuldades que encontra na sua aplicação no dia-a-dia, por todos os Estados-membros. Este artigo começa, por isso, com uma descrição dos progressos da União Europeia ao longo dos anos, focando sobretudo a resposta comunitária aos atentados de 2004 e 2005. Face às alterações que acarreta, importa também levar em consideração o Tratado de Lisboa e as medidas mais recentes, que permitirão guiar a acção da UE a médio-prazo. No entanto, dada a continuação da validade da Estratégia de Contra-Terrorismo da União Europeia de 2005, os esforços deste exercício centram-se assim nos quatro pilares, contidos no referido documento, e na análise dos seus principais méritos e falhas, visando, em última análise, um balanço crítico e objectivo da abordagem comunitária na luta contra o terrorismo.

A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM COMUNITÁRIA

O actual quadro institucional e legislativo que enquadra a luta contra o terrorismo é, no fundo, o resultado de um processo gradual que foi evoluindo ao longo da construção do projecto europeu, enfrentando assim as mesmas dúvidas e obstáculos que as restantes vertentes de integração.

As raízes da preocupação com o terrorismo remontam às experiências particulares de alguns Estados fundadores – a Alemanha com as Brigadas Baader-Meinhof e a Itália com as Brigadas Vermelhas – e de outros membros posteriores – o Reino Unido com o IRA e a Espanha com a ETA – assim como a ataques ‘externos’, em grande parte oriundo do Médio Oriente, com efeitos generalizados no continente, ao longo das três últimas décadas.

A necessidade de melhorar a cooperação intergovernamental em matérias de anti-terrorismo decorre assim da consciência generalizada de um flagelo endémico com consequências comuns a todos. Com essa preocupação em mente, logo em 1975 os Ministros da Justiça e Administração Interna da Comunidade Económica Europeia (CEE) concordaram em estabelecer um diálogo permanente sobre questões relativas ao terrorismo, criminalidade organizada, ordem pública e acesso a explosivos, algo que viria a resultar, um ano depois, na formação do chamado Grupo TREVI (iniciais de terrorismo, radicalismo, extremismo e violência internacional), com vista a um melhor intercâmbio de informações e experiências entre os diversos Estados-membros. Esta iniciativa resultaria no primeiro fórum a nível europeu dedicado à cooperação transnacional em questões de terrorismo, área entretanto reforçada pela Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo em 1977, da responsabilidade do Conselho da Europa.¹

Contudo, o maior desafio à coordenação das políticas anti-terrorismo a nível comunitário adviria dos passos tomados com vista à implementação do Mercado Interno e previstos no Acto Único Europeu de 1986; este documento previa, entre outras medidas, a supressão dos obstáculos à livre circulação de pessoas, o que viria a ser efectivamente conseguido com a entrada em vigor da Convenção Schengen em 1995.² Os receios para a segurança interna dos Estados-membros, derivados da eliminação gradual dos controlos nas fronteiras nacionais, seriam tidos em conta com o Tratado de Maastricht em 1992, que previa explicitamente a cooperação – de natureza essencialmente intergovernamental – no âmbito da Justiça e Assuntos Internos, como o “Terceiro Pilar” da nova arquitectura

de integração europeia. Foi então decidido criar um novo Conselho de Ministros da Justiça e Assuntos Internos assim como um novo Comité de Coordenação (o chamado Comité K4), em estreita colaboração com o Comité de Representantes Permanentes (Coreper); de igual modo, o Tratado contemplava já a criação do Serviço Europeu de Polícia – EUROPOL, que iniciaria a sua actividade em 1995 e simbolizaria o expoente máximo da cooperação policial europeia durante muitos anos.³

No entanto, os resultados obtidos não corresponderam às expectativas, razão pela qual o Tratado de Amesterdão se preocuparia em particular com esta questão. Para além da absorção de todo o acervo do Acordo Schengen pela legislação comunitária, seria assim também ‘comunitarizado’ o asilo, a imigração e a cooperação judicial civil, permanecendo a cooperação policial e judicial em matéria penal, sob alçada intergovernamental, sempre com vista à criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça comum.

Com esse objectivo em risco, devido à constatação das complexidades inerentes aos diversos e distintos sistemas policiais, judiciais e administrativos nacionais, o Conselho Europeu de Tampere de 1999 decidiu adoptar o princípio do reconhecimento mútuo de sentenças e decisões judiciais, que se deveria tornar “a pedra angular da cooperação judiciária na União, tanto em matéria civil como penal”⁴ e permitir, entre outros aspectos, a simplificação dos processos de extradição inter-comunitários. Na mesma altura, foi também decidido criar uma Unidade de Cooperação Judicial (EUROJUST)⁵ – composta por procuradores, magistrados ou agentes da polícia dos diversos países, com a missão de coordenar esforços entre as diferentes autoridades nacionais e ajudar nas investigações criminais – assim como uma Academia Europeia de Polícia (CEPOL), uma unidade operacional de chefes de polícia e equipas de investigação conjuntas.

Contudo, todos os feitos legislativos e institucionais nesta área seriam subitamente postos em causa após os atentados de 11 de Setembro nos EUA, com claras repercussões um pouco por todo o mundo, mas com especial evidência na Europa. Logo a 21 de Setembro, reunidos num Con-

1 A referida Convenção só seria uniformemente aplicada pelos Estados-membros da União Europeia, após o Acordo de Berlim de 1979.

2 O Acordo Schengen foi inicialmente assinado em 1985 pela Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo e República Federal da Alemanha sendo depois renovado e reforçado com a dita Convenção em 1990.

3 Só em Novembro de 2001 seria criada uma unidade especializada na luta contra o terrorismo dentro da estrutura da EUROPOL.

4 “Conclusões da Presidência”, 15 e 16 de Outubro de 1999.

5 Esta Unidade só foi regulamentada em 2002 e teve início efectivo de funções no ano seguinte, com sede permanente em Haia.

selho Extraordinário em Bruxelas, os líderes europeus declararam o terrorismo como “um desafio real e uma prioridade objectiva para a União Europeia”⁶ e aprovaram um ambicioso Plano de Acção na Luta Contra o Terrorismo centrado em cinco pontos: o reforço da cooperação policial e judicial, o desenvolvimento de instrumentos legais internacionais, o fim do financiamento do terrorismo, o reforço da segurança aérea e a coordenação da acção global de União Europeia no mundo. Pouco depois, a 27 de Dezembro e através de uma Posição Comum, era estabelecida uma lista de pessoas e grupos implicados em actos de terrorismo, passíveis de lhes serem aplicadas medidas preventivas de embargo de financiamento.⁷

No ano seguinte, ao abrigo da Decisão-Quadro de 13 de Junho, o Conselho Europeu conseguiu alcançar um feito significativo, ao chegar a acordo quanto a uma definição unânime de terrorismo, que passava assim a englobar todas as infracções “susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional” com o propósito de “intimidar gravemente uma população”, “constranger indevidamente os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto” ou “destabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional”.⁸ Na mesma data foi também acordado a criação do Mandato de Detenção Europeu,⁹ visando suprimir a complexidade e a eventual morosidade inerentes aos procedimentos de extradição dos Estados-membros. Contudo, os problemas constitucionais levantados por alguns Estados-membros, como a Alemanha, Chipre e Polónia, acabaram por restringir o raio de alcance e a eficácia prevista para esta medida, demonstrando as complicações que advêm dos diversos contextos jurídico-legais a nível nacional.

Por outro lado, considerações de política externa – entre as quais, as divisões internas provocadas pela Guerra do Iraque – levaram a UE em 2003 a produzir a sua própria Estratégia Europeia de Segurança, de modo a tornar o

continente mais seguro e preparado face às novas ameaças e desafios à escala global. É assim reconhecido que a “Europa é simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo”, em virtude do qual se torna necessário “uma actuação concertada a nível europeu”.¹⁰

Contudo, a UE voltaria a ser abalada pelos atentados de Madrid, a 11 de Março de 2004 e admitindo a lentidão na cooperação entre os diversos Estados, decidiu, logo a 25 de Março,¹¹ adoptar sete objectivos estratégicos: aprofundar o consenso internacional e intensificar os esforços internacionais de luta contra o terrorismo; reduzir o acesso dos terroristas a recursos financeiros e outros recursos económicos; otimizar a capacidade dos organismos da UE e dos Estados-membros para detectar, investigar e perseguir terroristas e prevenir atentados terroristas; proteger a segurança dos transportes internacionais e assegurar a existência de sistemas eficazes de controlo das fronteiras; reforçar a capacidade dos Estados-membros para fazer face às consequências de um atentado terrorista; enfrentar os factores que contribuem para o apoio ao terrorismo e o recrutamento para o mesmo e direccionar acções no âmbito das relações externas da UE para países terceiros prioritários, nos quais exista a necessidade de reforçar a capacidade de luta antiterrorista ou o empenhamento no combate ao terrorismo.¹² De igual modo, numa demonstração de unidade, foi decidido invocar a cláusula de solidariedade – contida no artigo 42º do projecto de Tratado Constitucional, agora abandonado – e criar a posição de Coordenador da Luta Antiterrorista – entregue ao holandês Gijs de Vries¹³ e actualmente a cargo de Gilles de Kerchove –, como forma de proporcionar maior visibilidade à resposta europeia, assim como reforçar as competências do *Joint Situation Centre* (SitCen), até então um mero centro de análise de informação.¹⁴

10 “Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, 12 de Dezembro de 2003. Seria revista em 2008 sob a presidência francesa.

11 Nesta ocasião o Conselho Europeu decretou também 11 de Março como o Dia Europeu das Vítimas do Terrorismo.

12 “Declaração sobre a luta contra o terrorismo”, 25 de Março de 2004.

13 O mandato de Gijs de Vries acabaria por se reduzir à actualização do Plano de Acção de 2001 e à incapacidade de alcançar efectiva cooperação nesta área, entre os Estados-membros, devido à inexistência de poderes efectivos do próprio cargo.

14 Criado em 1999, sob a dependência do Alto Representante para a Política Externa, foi-lhe acrescentado uma Unidade Civil em 2002. Com as reformas de 2004 converteu-se na estrutura responsável pela

6 “Conclusões e Plano de Acção”, SN 140/01, 21 de Setembro de 2001.

7 Em conformidade com as Resoluções 1267 e 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

8 “Decisão-Quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo”, 2002/475/JAI, Artigo 1º, nº 1.

9 Contém 32 ofensas criminais – entre as quais o terrorismo – excluídas da “dupla incriminação” e passíveis de extradição, tendo entrado em vigor em Janeiro de 2004.

Em Novembro do mesmo ano, seria igualmente aprovada uma Estratégia Europeia de Combate ao Financiamento de Terrorismo¹⁵ – que proporcionaria o enquadramento legislativo necessário para os anos seguintes – e o Programa de Haia¹⁶, um plano plurianual (2005-2010), visando reforçar o espaço de liberdade, segurança e justiça comunitário e que consagrava a luta contra o terrorismo como a segunda prioridade estratégica da UE. Contudo, a lentidão destas iniciativas levou a que, em Março de 2005, sete Estados-membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Holanda e Luxemburgo,) tenham decidido aprofundar a respectiva cooperação transnacional quanto à luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiriça e a imigração ilegal, assinando o Tratado de Prüm.

No entanto, a sombra do terrorismo voltaria a afectar a Europa, com os atentados de 7 de Julho de 2005 em Londres. Impulsionados pela presidência britânica do Conselho Europeu, os diversos líderes chegaram rapidamente a acordo: em Novembro quanto à redacção da Estratégia Europeia para o Combate à Radicalização e Recrutamento; em Dezembro quanto à Estratégia Europeia de Contra-Terrorismo. Este instrumento legislativo, acompanhado de um renovado Plano de Acção, simbolizaria assim o mais importante esforço conceptual e político por parte da União Europeia no combate à ameaça terrorista e seria acompanhado – ainda em 2005 – por uma avalanche de documentos e instrumentos complementares, como a Directiva para Segurança nos Portos, uma nova Directiva para incluir dados biométricos em todos os passaportes europeus, ou a entrada em funções da *Frontex* — com sede em Varsóvia e responsável por facilitar a cooperação em termos de controlo de fronteira.

Por outro lado, a UE apertaria o cerco ao financiamento de actividades terroristas com a aprovação da Terceira Directiva de Lavagem de Dinheiro em 2005, ou do Regulamento sobre transferências de fundos em 2006, seguindo as recomendações da *Financial Action Task Force*.¹⁷ Em 2006 seria igualmente adoptada uma Directiva respeitante

à retenção de dados assim como uma Decisão-Quadro do Conselho Europeu destinada a simplificar a troca de informações entre as forças de segurança de cada Estado-membro e um Programa Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas. A vertente civil seria igualmente incrementada em 2007, com a criação de um Mecanismo Comunitário de Protecção Civil, destinado a coordenar as diversas respostas em casos de emergência.

Em 2008 os líderes europeus chegaram a acordo quanto à criação de um Mandado Europeu de Obtenção de Provas como meio de ajudar às investigações transnacionais e tornar mais céleres os processos de cooperação entre as respectivas autoridades nacionais. Neste mesmo ano foi promulgado o Plano de Acção de Promoção de Segurança de Explosivos, contendo 40 medidas para evitar a utilização de materiais explosivos por terroristas em solo comunitário e, mantendo o ritmo em termos de produção legislativa, em 2009 seria aprovado um Plano de Acção relativo a Segurança Química, Biológica, Radiológica e Nuclear, de modo a restringir o acesso a tais materiais e a preparar uma resposta comum na eventualidade de tais ataques.

De igual modo, encontra-se já preparada uma nova rodada de procedimentos administrativos-legislativos que aguardam a sua vez para entrar em vigor, como é o caso do melhorado *Schengen Information System* (SIS II)¹⁸ – entretanto adiado para 2011 por supostas dificuldades técnicas – que criará uma nova rede de alertas a nível comunitário, com claros benefícios para as investigações das respectivas autoridades nacionais e consequentes efeitos práticos na luta contra o terrorismo. Na mesma linha, enquadra-se também o futuro *Visa Information System* (VIS) – previsto estar operacional já no final de 2010 – que permitirá, através de dados biométricos, o cruzamento de informações de cidadãos de países terceiros, com as bases de dados comunitárias e listas de terroristas e/ou suspeitos proibidos de entrar em espaço comunitário. Por outro lado, devido a demasiada pressão pública por parte da sociedade civil – em termos de respeito pelas liberdades individuais – encontra-se de momento suspenso o projecto de um

coordenação e partilha de informação classificada entre os diversos serviços secretos nacionais.

15 Eventualmente revista em 2008.

16 O documento previa também a introdução gradual do princípio da disponibilidade, segundo o qual os serviços e forças de segurança de um Estado-membro poderão aceder a informações detidas pelos serviços de polícia de outro Estado-membro para efeitos de prevenção, detecção ou investigação de infracções penais.

17 Uma unidade especializada em financiamento de terrorismo internacional, criada pelo G8 em 1989.

18 Devido às dificuldades técnicas encontradas, Portugal desenvolveu em 2008 uma versão modificada do sistema anterior – SISone4ALL – de modo a englobar os novos Estados-membros na base de dados existente até à entrada em vigor do SIS II.

Registo de Identificação de Passageiros,¹⁹ que visava aumentar a segurança a nível dos transportes aéreos.

O TRATADO DE LISBOA E O QUADRO ACTUAL

Após a tentativa falhada de ratificar o projecto do Tratado Constitucional, a União Europeia entrou num longo período de debate interno acerca do seu futuro, das suas instituições e das suas políticas. A solução para a continuação do projecto de integração surgiu na forma do Tratado de Lisboa, assinado a 13 de Dezembro de 2007 e destinado a reformar os principais documentos existentes; em virtude de vicissitudes ao nível do processo de ratificação, só entraria em vigor a 1 de Dezembro de 2009, acarretando, no entanto, importantes e significativas alterações à abordagem comunitária na luta contra o terrorismo.

Em primeiro lugar, é firmemente declarado que a UE deve proporcionar “aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas”, não descuidando a “prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”.²⁰ Os direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos europeus são também garantidos pela nova Carta dos Direitos Fundamentais, à qual é reconhecido um carácter juridicamente vinculativo.²¹ A União pretende assim apresentar-se com uma legitimidade moral acrescida, regulando-se por princípios e direitos comuns, face a cada vez maiores exigências da sociedade civil europeia de interligação entre o combate à criminalidade e terrorismo e o respeito pelas liberdades individuais de todos os cidadãos.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa põe fim à tradicional distribuição de competências por “pilares”, o que leva a que as matérias de liberdade, segurança e justiça (incluindo, inerentemente o tópico da luta anti-terrorismo) sejam genericamente ‘comunitarizadas’, ou seja, as instituições da UE passam a ter poderes para legislar sobre estes assun-

tos, durante anos reservado à esfera intergovernamental dos Estados-membros.

Anteriormente, as decisões nesta área tinham de ser tomadas por unanimidade pelo Conselho de Chefes de Estado e de Governo, mas com o reformado Tratado da Comunidade Europeia (agora renomeado, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), o papel de co-legislador do Parlamento Europeu sai consolidado. É assim substancialmente reforçado o procedimento de co-decisão (agora rebaptizado de “processo legislativo ordinário”) relativo à política de imigração, asilo, cooperação judiciária em matéria civil, penal e de regime de vistos, assim como quanto ao funcionamento e objectivos do EUROJUST e da EUROPOL.²²

Por outro lado, o Conselho, partilhando agora responsabilidades com o Parlamento, passa a funcionar preferencialmente com o recurso a maioria qualificada aquando da tomada de decisões – revertendo assim a política de necessidade de consenso no que toca a questões de Justiça e Assuntos Internos –, continuando encarregue de delinear a estratégia base para esta área. No entanto, e apesar da Comissão Europeia manter a sua tradicional prerrogativa de iniciativa política, um quarto dos Estados-membros poderá ainda apresentar propostas legislativas específicas, no domínio da cooperação policial, penal e administrativa,²³ o que prova que as autoridades nacionais não estão dispostas, por enquanto, a abdicar inteiramente dos seus poderes soberanos nestas matérias. Prova disso é o reforço do papel dos parlamentos nacionais na avaliação da execução das políticas e no controlo político das instituições relevantes²⁴ assim como a introdução de uma cláusula “brake-accelerator”.²⁵

19 A proposta de Decisão-Quadro prevê a imposição às transportadoras aéreas que partam com destino à União Europeia, do envio de um conjunto de dados (*Passenger Name Record* – PNR) às autoridades policiais nacionais.

20 Versão Consolidada do Tratado da União Europeia, Título I, Artigo 3º, nº 2.

21 *Ibidem*, Artigo 6º, nº 1. A Polónia e o Reino Unido têm uma cláusula de “opting-out”, quanto à supremacia deste documento nas suas ordens jurídicas internas.

22 Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Título V, Capítulo 2, Artigo 78º, Capítulo 3, Artigo 81º, Capítulo 4, Artigo 82º e 85º, Capítulo 5, Artigo 87º e 88º. Quanto a estas questões do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, a Irlanda e o Reino Unido confirmaram as cláusulas de “opting-out”, já previstas no Tratado de Amesterdão, embora o governo britânico tenha acrescentado uma Declaração, comprometendo o país com os esforços comunitários na luta ao financiamento do terrorismo.

23 Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Título V, Capítulo 1, Artigo 76º.

24 *Ibidem*, Capítulo 1, Artigo 70º, Capítulo 4, Artigo 85º e Capítulo 5, Artigo 88º.

25 *Ibidem*, Capítulo 4, Artigo 82º, nº 3. Quando um membro do Conselho considera que um projecto de directiva prejudica aspectos fundamentais do seu sistema de justiça penal pode solicitar que esse projecto seja submetido ao Conselho Europeu e, deste modo, suspenso.

Contudo, e reconhecendo as dificuldades associadas à cooperação nesta matéria, os líderes europeus deixaram previsto no Tratado de Lisboa a possibilidade de um grupo restrito de Estados-membros avançar na coordenação e formulação de políticas comuns, ao abrigo das chamadas Cooperções Reforçadas. Este mecanismo visa assim “favorecer a realização dos objectivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração”,²⁶ permitindo que certos Estados (em maior contacto com a realidade diária do terrorismo, pressupõem-se) possam aprofundar e desenvolver abordagens comuns, abertas a uma eventual participação posterior dos restantes países. De igual modo, dentro da estrutura do Conselho, foi decidido criar um Comité Permanente/Comité de Segurança Interna (COSI) – “a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna”²⁷ – assim como deixar em aberto a possibilidade de instituir uma Procuradoria Europeia, com base no EUROJUST.²⁸

Outra grande novidade do Tratado de Lisboa é a inclusão de uma ‘inovadora’ cláusula de solidariedade²⁹ entre todos os países do espaço comunitário, inteiramente decalcada do Tratado Constitucional. Se um Estado-membro for “alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”, a União poderá mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo meios militares, para “prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-membros, proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista ou prestar assistência a um Estado-membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista”.³⁰ Esta disposição – significativamente inspirada nos tratados fundadores da NATO e da, agora extinta, União da Europa Ocidental – vem assim demonstrar o novo nível de compromisso que os actuais 27 Estados-

membros pretendem tornar realidade, de modo a responder à escalada da ameaça do terrorismo internacional.

Visando complementar estas alterações institucionais, os 27 líderes aprovaram em Dezembro de 2009 o Programa de Estocolmo – uma actualização das iniciativas anteriores de Tampere e Haia – pelo qual reconhecem que “a ameaça do terrorismo continua a ser séria e está em permanente evolução, em resposta tanto aos esforços da comunidade internacional para o combater como às novas oportunidades que se apresentam”.³¹ Com uma abordagem mais centrada no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, apela também a maiores esforços quanto à radicalização e recrutamento de elementos terroristas e uma maior atenção ao papel da *internet* em tais actividades; estas recomendações foram entretanto também reforçadas pela Estratégia Interna de Segurança de 2010, um documento essencialmente político, mas que enquadra os esforços comunitários nesta área – incluindo a luta contra o terrorismo – com base na experiência adquirida pela Europa ao longo dos últimos anos.

A ESTRATÉGIA DE CONTRA-TERRORISMO DA UNIÃO EUROPEIA

A UE não tem um papel interventor na segurança interna dos Estados-membros e, por isso, não está envolvida nos esforços quotidianos de combate ao terrorismo. A sua missão reside em garantir as estruturas físicas e legais necessárias para uma cooperação interestadual eficaz. Apesar das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa e da pretendida ‘comunitarização’ do combate ao terrorismo exposta anteriormente, não é possível ainda atribuir à União uma tutela operacional nesta matéria.

Ao ser tradicionalmente uma competência dos Estados, a dimensão e a importância das várias estratégias de combate ao terrorismo estão intimamente relacionadas com o nível de ameaça sentido por cada um dos Estados-membros. Assim, países como a Alemanha, Espanha ou o Reino Unido dispõem de mecanismos e órgãos de combate ao terrorismo não existentes em países como a Hungria, Portugal, ou a República Checa – Estados que confiam em procedimentos habituais de policiamento e legislação normal para enfrentar potenciais perigos terro-

26 Versão Consolidada do Tratado da União Europeia, Título IV, Artigo 20º, nº 1.

27 Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Título V, Capítulo 1, Artigo 70º. Entrou em funções em Fevereiro de 2010.

28 *Ibidem*, Capítulo 4, Artigo 86º. Embora destinada a combater as infracções lesivas dos interesses financeiros da União, as suas atribuições podem vir a abranger o combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, i.e. actividades terroristas.

29 Não confundir com a cláusula de assistência mútua, prevista no artigo 47º, nº 7 do Tratado da União Europeia, em caso de agressão armada ao território de qualquer Estado-membro.

30 Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Título VII, Artigo 222º, nº 1.

31 “Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos”, 17024/09, 4.5, 2 de Dezembro de 2009.

ristas. Contudo, se é verdade que o terrorismo na Europa nunca se cingiu às fronteiras estatais, na actual forma de terrorismo jihadista isso é ainda mais evidente. Por isso, o objectivo da UE é ser sobretudo um coadjuvante na protecção dos Estados que se sentem ameaçados através do aumento dos padrões de segurança interna de todo o espaço comunitário,³² trabalhando no sentido de uma segurança colectiva. É esse o intuito da já citada Estratégia de Contra-Terrorismo da UE, adoptada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2005 e que continua a deter, apesar de todo o progresso legislativo dos últimos anos, o primado das directrizes comunitárias nos esforços europeus na luta contra o terrorismo. Esta estratégia assenta assim em quatro pilares – Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder –, que devido à sua validade e aplicação actual, serão por isso analisados em maior pormenor.

1. Prevenir

Apesar da Estratégia da UE para Combater a Radicalização e Recrutamento Terrorista³³ ser anterior à Estratégia de Contra-Terrorismo da UE, o pilar ‘Prevenção’ é talvez o mais inovador desta estrutura. A novidade deste pilar explica-se com a falta de consenso quanto às circunstâncias que levam à radicalização e recrutamento e, em consequência, com a dificuldade em encontrar um plano de acção conjunto sobre essas mesmas causas. As diferentes leituras existentes sobre o tema foram bastante claras nos debates que surgiram após as caricaturas de Maomé na Dinamarca em 2006, a proibição do uso de *niqab* e *burka* em França em 2010, e o referendo à construção de minaretes em mesquitas na Suíça igualmente em 2010. Embora este pilar não ultrapasse essa dificuldade, em todo o caso oferece um quadro de cooperação que permite a criação conjunta de soluções neste domínio.

A atenção dada à prevenção da radicalização e recrutamento estende-se para além da fronteiras da União até países terceiros. O objectivo reside em isolar política e socialmente os elementos radicais, procurando que os moderados sejam a maioria e que se integrem nas sociedades onde se encontram através da promoção da igualdade de oportunidades e procurando que as associações culturais

e organizações religiosas muçulmanas participem activamente na denúncia e isolamento de indivíduos extremistas.³⁴ De facto, a importância dos laços de confiança com a comunidade muçulmana tem provas dadas no que respeita ao combate ao terrorismo, embora os casos mais recentes e notórios tenham ocorrido nos EUA. Por exemplo, o comportamento radical do jovem nigeriano Omar Faruk Abdulmutallab que, em Dezembro de 2009, tentou fazer explodir um avião em Detroit, tinha sido previamente denunciado pelo seu próprio pai às autoridades norte-americanas e nigerianas – denúncia que não foi devidamente acautelada, pelo que a falha reside nas autoridades e não na ausência de denúncia.

Deste modo, a Estratégia identifica sete prioridades-chave neste pilar:³⁵

Desenvolver abordagens comuns para identificar e pôr fim a problemas comportamentais, particularmente no uso indevido da *internet*;

Abordar o incitamento e recrutamento terrorista, criminalizando este tipo de actividades;

Desenvolver uma estratégia de comunicação com o objectivo de explicar as políticas europeias de combate ao terrorismo;

Promover *good governance*, democracia, educação e prosperidade económica em toda a União e através de programas de assistência;

Promover o diálogo inter-cultural dentro e fora da UE;

Desenvolver um léxico não emocional nas discussões sobre estes temas; e,

Continuar a investigação, partilha de análise e de experiências com vista a aumentar a compreensão destes temas. Gilles de Kerchove, Coordenador de Contra-Terrorismo da UE, em comentários recentes,³⁶ entre outros aspectos, salientou a comunicação estatal e da União como forma de prevenir a radicalização interna e em países terceiros. Kerchove referiu a importância de não confundir Islão (religião) com Islamismo (política), confusão que contribui para a radicalização de moderados, para a dificulda-

34 Charles T. Powell e Alicia Sorroza, “La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global”, in Charles T. Powell e Fernando Reinares (eds.), *Las democracias occidentales frente al terrorismo global* (Madrid: Ariel/Real Instituto Elcano, 2008), p. 315.

35 “The European Union Counter-Terrorism Strategy”, 14469/4/05, 30 de Novembro de 2005, p. 9.

36 “First European Meeting on Terrorist Threat and Fight Against Terrorism”, organizado pela *Fondation pour la Recherche Stratégique*, ENSTA, Paris, 11 e 12 de Fevereiro de 2010. Notas da responsabilidade de Diogo Noivo.

32 Hugo Brady, “Intelligence, emergencies and foreign policy. The EU’s role in counter-terrorism” (Centre for European Reform, Julho de 2009), p. 7.

33 “European Union Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism”, 14781/1/05, 24 de Novembro de 2005.

de de integração e para distorcer o verdadeiro objecto de preocupação.³⁷

Contudo, nem todas as manifestações Islamistas são violentas ou intrinsecamente anti-democráticas. Como tal, estas não devem ser isoladas sob pena de radicalizarem as suas narrativas e comportamentos. Embora se trate de um processo delicado, que exige enorme prudência, também algumas formas de Islamismo com um pendor mais autoritário não devem ser alienadas, uma vez que um ambiente de maior liberdade política esvaziará parte do argumentário usado no processo de radicalização e subsequente capacidade de recrutamento. Estudos demonstram que maior liberdade política nos países Árabes leva a um decréscimo de violência e radicalismo, na medida em que permite cooptar e moderar movimentos políticos³⁸ – a ausência de canais de comunicação e de reivindicação política são das principais causas de radicalização. Não obstante ter definido a promoção da democracia e *good governance* como uma prioridade, a UE na sua Política de Vizinhança com os países da orla sul do Mediterrâneo continua a dar muito destaque à dimensão económica da relação e pouco ou nenhum aos avanços políticos. Por outro lado, a relação dá-se de forma exclusivamente institucional, isto é, entre a UE e o Estado, ignorando as forças sociais dos países parceiros. O Magrebe é particularmente importante pois a maior parte dos terroristas jihadistas detidos na Europa são oriundos desta região.³⁹ Apesar de consciente do problema – tal como as prioridades deste pilar indicam – é a própria União e não os Estados-membros individualmente a contribuir para a manutenção (ou até mesmo para o agravamento) do problema.

2. Proteger

Este pilar visa implementar as medidas definidas no Programa de Haia, que visa melhorar a cooperação entre Estados-membros no âmbito da troca de informação entre autoridades policiais e judiciárias até 2010.

No pilar ‘Proteger’, a UE identifica seis prioridades-chave:⁴⁰

- Melhorar a segurança de passaportes da União, nomeadamente através da introdução de dados biométricos;
- Implementar o *Visa Information System* (VIS) e a segunda geração do *Schengen Information System* (SIS II);
- Desenvolver, através da Frontex, análise de risco eficaz sobre as fronteiras externas da UE;
- Implementar os padrões comuns acordados em matéria de aviação civil, portuária e de segurança marítima;
- Chegar a acordo sobre um programa de protecção de infra-estruturas críticas; e,
- Dar maior utilização aos meios de investigação comunitários e da União.

Os sistemas VIS e SIS II reflectem um problema presente na maioria dos sistemas de informações e análise da UE. Ao serem desenvolvidos de maneira quase autónoma, a sua aplicação acaba por dificultar o trabalho dos investigadores, já que estes têm que aprender regras e procedimentos diferentes para cada um dos sistemas. A complexidade de normas e procedimentos tem várias consequências: Reduz o potencial e a celeridade da troca de informações; promove o recurso a contactos informais entre investigadores – um sistema que nem sempre é eficaz e seguramente não contribui para a partilha generalizada de dados; e mina a própria credibilidade da Estratégia.⁴¹

O princípio da subsidiariedade e o facto de o combate ao terrorismo ser uma prerrogativa estatal constituem os dois alicerces da comunicação da Comissão de 2006, relativa ao “Programa Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas”.⁴² Esta comunicação propõe procedimentos de designação e identificação específicos, bem como uma Rede de Alerta para as Infra-Estruturas Críticas da União Europeia (RAIC), de modo a proporcionar o devido enquadramento geral e comum a todos os Estados-membros nesta matéria. Contudo, o progresso tem sido de tal forma moroso que o único avanço significativo ocorreu em 2008, através de uma directiva do Conselho que estipula um procedimento transversal aos Estados-membros para a identificação de infra-estruturas críticas.

37 Idem.

38 D. Dassa Kaye, F. Wehrey, A. K. Grant e D. Stahl, “More freedom, less terror? Liberalization and political violence in the Arab World” (Rand Corporation, 2008).

39 Edwin Bakker, “Jihadi Terrorists in Europe and Global Salafi Jihadists”, in Rik Coolsaet (ed.), *Jihadi Terrorism and the Radicalization Challenge in Europe* (Hampshire: Ashgate, 2008), pp. 75-79; EUROPOL, “TE-SAT. EU Terrorism Situation and Trend Report”, 2009, p. 18.

40 “The European Union Counter-Terrorism Strategy”, 14469/4/05, 30 de Novembro de 2005 p. 11.

41 Brady, “Intelligence, emergencies and foreign policy”, p. 15.

42 “Program Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas”, COM (2006) 786 final, 12 de Dezembro de 2006.

No que respeita a transportes, portos e aeroportos, a União foi capaz de impor padrões mínimos de segurança em todos os seus Estados-membros. Para além de muitas disposições anteriores e posteriores à Estratégia de Contra-Terrorismo da UE, importa salientar o regulamento introduzido em 2006 a propósito do transporte de líquidos a bordo – consequência dos atentados falhados em Londres nesse mesmo ano, onde se tentou detonar uma bomba composta por explosivos líquidos dentro de um avião. Aliás, no âmbito do controlo de explosivos, a União tem sido bem sucedida, sobretudo ao abrigo do Plano de Acção para a Segurança de Explosivos de 2008.

Por último, a Comissão introduziu medidas através das quais se arroga o direito de realizar inspecções para detectar infra-estruturas vulneráveis e monitorizar a implementação dos vários programas, adquirindo assim uma faceta operacional única em toda a arquitectura europeia de combate ao terrorismo.

3. Perseguir

O terceiro pilar é talvez o mais abrangente, uma vez que procura evitar o planeamento de atentados terroristas, obstaculizar redes terroristas, impedir o financiamento e a obtenção de meios materiais para a execução de atentados, e entregar os suspeitos de terrorismo à justiça.

A Estratégia de Contra-Terrorismo prevê para este pilar oito prioridades-chave:⁴³

Fortalecer as capacidades nacionais de combate ao terrorismo, à luz de recomendações feitas;

Recorrer à EUROPOL e EUROJUST, assim como continuar a integração das análises de risco do *SitCen* nas decisões políticas ao nível dos Estados-membros;

Desenvolver o reconhecimento mútuo das diversas decisões judiciais nacionais e adoptar o Mandato Europeu de Obtenção de Provas;

Garantir a total implementação e avaliação de legislação já existente, assim como a ratificação de tratados e convenções pertinentes;

Desenvolver o princípio de disponibilidade;

Impedir o acesso de terroristas a armas e explosivos, desde componentes improvisados a material CBRN (Químico, Biológico, Radiológico e Nuclear);

Impedir o financiamento de terrorismo; e,

Prestar assistência técnica a países terceiros.⁴⁴

Apesar de avanços importantes, a EUROPOL continua a ser pouco utilizada pelos Estados-membros. Michel Quillé, director-adjunto da EUROPOL, reconheceu esse facto salientando a urgência de uma maior cooperação *bottom-up* ou ‘vertical’, isto é, entre os Estados-membros e os organismos da União.⁴⁵ A troca de informação ocorre maioritariamente de forma bilateral – ‘horizontal’ – mas não generalizada, centrando-se em relações de confiança e necessidade Estado a Estado, e não entre a comunidade de Estados-membros. Talvez dando esta realidade como um dado adquirido, Michel Quillé afirmou que a EUROPOL não pretende interromper nem substituir a cooperação entre Estados, mas sim servir de plataforma comum de forma a levar, simultaneamente, a cooperação bilateral a todos os Estados-membros e obter uma maior participação no seio da organização.⁴⁶ Por fim, a cooperação entre os Estados-membros e a EUROPOL é também prejudicada pelo regime de protecção de dados dogmático e pouco flexível a que a organização está obrigada. O garantismo deste quadro legal fez com que, em 2008, a EUROPOL fosse impedida de utilizar informações trabalhadas a partir de *sites* Islamistas pois continham referências a indivíduos específicos – neste caso a Osama bin Laden.⁴⁷

No âmbito da cooperação entre serviços e agências de *intelligence*, a realidade não difere muito do que acontece entre polícias europeias. Existem muitas reticências em fornecer informações a países com os quais não se tem um laço duradouro de cooperação, mesmo que se tratem de Estados-membros da União. Aliás, as enormes diferenças de experiência e meios entre serviços e agências de *intelligence* prejudica também o intercâmbio de informações pois, por um lado, uns têm muito para oferecer e outros pouco e, por outro, os países com sistemas mais avançados duvidam – especialmente em casos de maior sensibilidade – da fiabilidade das agências menos desenvolvidas.

⁴⁴ Nesta secção, dada a sua extensão, optámos por nos centrar em elementos que entendemos ser mais relevantes e sobre os quais é possível fazer uma análise que se enquadre no âmbito geral da Estratégia.

⁴⁵ “First European Meeting on Terrorist Threat and Fight Against Terrorism”, organizado pela *Fondation pour la Recherche Stratégique*, ENSTA, Paris, 11 e 12 de Fevereiro de 2010. Notas da responsabilidade de Diogo Noivo.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Brady, “Intelligence, emergencies and foreign policy”, p. 17.

⁴³ “The European Union Counter-Terrorism Strategy”, 14469/4/05, 30 de Novembro de 2005, p. 15.

Noutro prisma, o combate ao financiamento do terrorismo nasce de legislação europeia e norte-americana sobre combate ao branqueamento de capitais. No entanto, uma abordagem focada no que vulgarmente se designa por 'lavagem de dinheiro' é insuficiente. O branqueamento de capitais consiste em transformar dinheiro proveniente de actividades ilícitas em capitais 'lícitos'. Ora, o financiamento de acções terroristas está também alicerçado em actividades legais (comerciais, doações privadas e estatais, instituições de caridade, entre outras). Por outro lado, enquanto que a criminalidade organizada tem no lucro e na maximização financeira um objectivo, para os grupos terroristas os capitais são um meio e não um fim. Assim, tornou-se necessário repensar a dimensão financeira do combate ao terrorismo.

No seio da União Europeia, o combate ao financiamento do terrorismo dá-se de duas formas: através do congelamento de bens de grupos terroristas e de pessoas a eles pertencentes, mas também de indivíduos suspeitos de apoiar tais grupos e pessoas; e através de Directivas de Lavagem de Dinheiro.⁴⁸ Não obstante a sua necessidade, estas medidas não estão acima de polémica, havendo dois problemas que as afectam.

Em primeiro lugar, destaque-se a debilidade na formação de listas de terroristas e a inépcia presente nas decisões que pretendem corrigir essa deficiência. O congelamento de bens, proveniente da aplicação da resolução 1373/2001 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, requer uma lista de pessoas e organizações de forma a identificar os destinatários de sanções. A colocação de pessoas e organizações nessa lista inverte o ónus da prova, isto é, cabe aos listados provar a sua inocência e não à UE demonstrar a sua culpabilidade. Isso deve-se ao facto das informações que fundamentam a colocação de novas entradas na lista serem muitas vezes sensíveis: relevantes para investigações em curso e, por isso, classificadas; ou por não serem admissíveis em tribunal, ainda que úteis no âmbito operacional. Esta debilidade na composição das listas levou o Tribunal Europeu de Justiça a intervir e a remover da lista, em Setembro de 2008, Yasin Abdullah al-Qadi, suspeito de financiar a al-Qaeda e listado pelo Conselho da Segurança das Nações Unidas. Esta decisão consubstanciou, em Junho de 2009, a retirada de um outro nome: Abu

Qatada. De nacionalidade jordana e também conhecido por Omar Mahmoud Othman, Qatada foi descrito na acusação do julgamento dos atentados de 11 de Março de 2004, em Madrid, como sendo o líder espiritual da al-Qaeda na Europa. Abu Qatada esteve envolvido com células jihadistas magrebina a operar na Europa; terá sido conselheiro dos terroristas Richard Reid e Zacarias Mous-sauoi; é conhecido pelos seus sermões agressivos e está actualmente a cumprir pena por crimes de terrorismo no Reino Unido. Ainda que breve, esta descrição é suficiente para demonstrar que a exclusão de Abu Qatada foi um erro flagrante. Em suma, se a UE erra nas listas por defeito quanto à defesa dos direitos, liberdades e garantias, falha por excesso de garantias nas decisões judiciais.

Em segundo lugar, as lacunas existentes no quadro legal afectam também o combate ao financiamento do terrorismo. A Directiva de Lavagem de Dinheiro que, nas duas primeiras versões, se focava especialmente nos fundos provenientes do tráfico de estupefacientes, tem agora um campo de acção mais abrangente. Esta estabeleceu as *Financial Intelligence Units* – agências nacionais que recebem, analisam e trocam informação respeitante a transferências suspeitas – que são fundamentais para uma cooperação internacional eficaz. Contudo, e por exemplo, enquanto o controlo da entrada e saída de capitais na União impõe que indivíduos na posse de montantes iguais ou superiores a 10 mil euros os tenham que declarar, a legislação é omissa quanto a limites para metais valiosos.⁴⁹

4. Responder

O último pilar visa dotar a União de maior capacidade para enfrentar um atentado terrorista e minimizar as suas consequências. Com este objectivo em mente, a UE fez um levantamento dos recursos militares de que dispõe e procurou harmonizar as diferentes unidades de protecção civil de cada Estado-membro.

Contudo, é neste quarto pilar que as fragilidades da UE em matéria de combate ao terrorismo se tornam mais evidentes. Como referido anteriormente, e apesar da 'comunitarização' do combate ao terrorismo resultante do Tratado de Lisboa, é aos Estados-membros que compete lidar com esta ameaça. Tal como nos pilares anteriores, a

48 Miriam Allam e Damian Gadjinowski, "Combating the financing of terrorism: EU policies, polity and politics" (European Institute of Public Administration, EIPASCOPE n° 2, 2009), p. 38.

49 Idem, p. 40.

Estratégia identifica em ‘Responder’ algumas prioridades-chave:⁵⁰

Estabelecer um acordo quanto aos *EU Crisis Co-Ordination Arrangements* e quanto aos respectivos procedimentos operacionais que os sustentam;

Rever a legislação do Mecanismo Comunitário de Protecção Civil;

Desenvolver as avaliações de risco como uma ferramenta para o aumento de capacidades nas respostas a um atentado terrorista;

Melhorar a coordenação com organizações internacionais na gestão de respostas a atentados terroristas e outras catástrofes; e,

Desenvolver e partilhar métodos na assistência a vítimas de terrorismo e suas famílias.

Torna-se claro, após a leitura destas prioridades-chave, a ausência de ‘músculo’ por parte da União, ficando assim o seu papel limitado à coordenação que, em grande medida, depende da vontade e empenho dos Estados-membros. Nas palavras Gilles de Kerchove, todos gostam de coordenação mas ninguém gosta de ser coordenado.⁵¹ O pilar ‘Responder’ espelha a tradicional relutância por parte dos Estados-membros de prescindir de poderes ao nível operacional em prol da UE.

Na componente de Protecção Civil, há uma certa sobreposição com os objectivos definidos em ‘Proteger’, especialmente no que respeita a infra-estruturas e análise de risco. O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil, mencionado nas prioridades-chave deste pilar, prevê a troca de informações com o intuito de melhorar a assistência mútua e em tempo real, para além de contemplar um sistema de alerta prévio sobre potenciais ameaças. É, na verdade, a mesma lógica subjacente ao pilar ‘Proteger’, embora aqui numa fase posterior ao atentado.

A atenção dada à assistência a vítimas de terrorismo acaba por ser o único aspecto exclusivo e inovador deste pilar. Ao abrigo desta medida, a UE financia vários projectos locais, de Organizações Não Governamentais e de institutos que se destinem à consciencialização social e a prestar apoio às vítimas. Um dos resultados deste trabalho foi o aparecimento da *Network of Associations of Victims of Ter-*

rorism, uma rede que liga várias associações de vítimas de terrorismo existentes nos Estados-membros.⁵²

Apesar das prioridades-chave apenas referirem a cooperação com organizações internacionais, o Plano de Acção que estipula as medidas a tomar em cada um dos pilares, atribui a ‘Responder’ a cooperação com os EUA.⁵³ A relação entre a UE e os EUA, crucial para o êxito do combate ao terrorismo, tem sido tortuosa nos últimos anos. Contudo, a nova administração norte-americana de Barack Obama poderá, porventura, contribuir para a reaproximação política.

A forma encontrada pelos EUA para combater o terrorismo jihadista ficou conhecida como “War on Terror”. Apesar da ideia contida na designação ser discutível – o terrorismo é uma tática; não faz sentido entrar em guerra com uma tática – o que verdadeiramente afectou a relação transatlântica foram os entendimentos opostos sobre a maneira de enfrentar o problema. Durante a administração de George W. Bush, o combate ao terrorismo adquiria uma dimensão eminentemente militar enquanto que a UE lhe outorgava um papel de aplicação da lei. Não obstante o sucesso das operações militares na neutralização de células e de membros do núcleo central da al-Qaeda, a actuação dos EUA declaradamente à margem das disposições legais tornou impossível o acordo entre europeus e norte-americanos. No entanto, estas diferenças muito acentuadas na altura pela Europa, na prática, não são tão evidentes. Enquanto que a União se mostrou avessa à cooperação nos termos propostos pelos EUA, alguns Estados-membros foram – pelo menos – coniventes com a detenção e com o transporte de prisioneiros, para além de terem beneficiado de informações provenientes de métodos condenados pelas instituições comunitárias. Em suma, as relações políticas e institucionais foram tensas mas, no terreno, a cooperação continuou – ainda que não na sua melhor forma.

Após a sua tomada de posse, o Presidente Obama tomou várias decisões que mudaram parcialmente a perspectiva norte-americana face ao terrorismo: Obama ordenou o encerramento do centro de detenção em Guantánamo; alterou os processos de julgamento de suspeitos de ter-

50 “The European Union Counter-Terrorism Strategy”, 14469/4/05, 30 de Novembro de 2005, p. 16.

51 Brady, “Intelligence, emergencies and foreign policy”, p. 18.

52 Javier Argomaniz, “The European Union post 9/11 counter-terror policy response: an overview” (Research Institute for European and American Studies, Research Paper nº 140, Fevereiro de 2010), p. 12.

53 “EU Action Plan on combating terrorism”, 7233/1/07, 29 de Março de 2007, p. 39.

rorismo e as normas de detenção; reformou o léxico da abordagem utilizada; e reduziu o número de efectivos no Iraque. Não obstante a vontade manifesta nas ordens executivas assinadas, a actual administração norte-americana ainda não cumpriu boa parte daquilo a que se propôs e a dimensão militar do combate ao terrorismo continua a ser central. Mas a mera intenção de mudança foi suficiente para alterar a disponibilidade europeia para cooperar, por exemplo visível na vontade política comunitária de finalizar o acordo SWIFT⁵⁴ com as autoridades norte-americanas, pendente apenas de nova aprovação pelo Parlamento Europeu (ao abrigo dos novos poderes que o Tratado de Lisboa lhe confere).

CONCLUSÃO

A evolução do combate ao terrorismo no seio da União Europeia permite-nos identificar algumas debilidades estruturais. O primeiro aspecto é a profusão de decisões, recomendações, directivas e demais normas. Como consequência, a forma como a União encara o terrorismo torna-se pouco clara, até lacónica em alguns temas, e dificulta bastante o cumprimento por parte dos Estados das disposições acordadas. Por outro lado, esta miríade de orientações transmite para o exterior uma imagem de enorme complexidade e até descoordenação, o que acaba por contradizer um dos princípios mais elementares do combate ao terrorismo. A enorme quantidade de disposições complica também o trabalho ao nível operacional, uma vez que obriga as estruturas nacionais de investigação a estar permanentemente a par das decisões tomadas na União, para além de terem que saber articular uma variedade de plataformas e de mecanismos comunitários.

A segunda conclusão a ter em conta reside na forma reactiva segundo a qual a União funciona. Apesar da preocupação em combater o terrorismo estar presente desde o advento da comunidade (ainda que de forma lateral), as grandes decisões foram tomadas sempre a reboque de atentados, tal como o 11 de Setembro de 2001, mas em especial, após os atentados ocorridos a 11 de Março de 2004, em Madrid, e a 7 de Julho de 2005, em Londres.

Uma acção eficaz nesta matéria, tanto no âmbito político como ao nível operacional, requer antecipação. Ao esperar pela execução de atentados para manifestar união política a UE demonstra fragilidade, pois parece agir motivada pelo medo.

Em terceiro lugar, a análise das medidas tomadas evidencia também um equilíbrio delicado – nem sempre bem sucedido – entre a defesa de direitos, liberdades e garantias e uma actuação eficaz e útil, na qual a relação com os EUA, por exemplo, pode ser considerada sintomática. Contudo, importa dizer que este equilíbrio difícil não é um exclusivo da UE, mas sim um problema comum a todas as democracias fustigadas por táticas de violência política. A debilidade da União neste aspecto consiste em agravar o problema cada vez que se propõe resolvê-lo. Tal debilidade está patente nas listas de indivíduos e organizações terroristas e nas subsequentes decisões judiciais, mas também, ainda que indirectamente, na relação com os países do Magrebe.

Em quarto lugar, as diferenças existentes entre os vários Estados-membros constituem um entrave ao sucesso da Estratégia de Combate ao Terrorismo. Os diferentes níveis de percepção de ameaça e as consequentes divergências dos vários modelos e estruturas nacionais comprometem a celeridade do combate e acentuam as reticências de cooperação alargada intrínsecas aos Estados-membros, zelosos na manutenção da sua soberania exclusiva nesta área.

Por último, devemos contudo salientar os avanços positivos da actual arquitectura de combate ao terrorismo. A UE evidencia hoje uma preocupação com a prevenção do terrorismo, o que é louvável na medida em que procura oferecer uma solução de fundo para um problema estrutural. A par da prevenção, a UE enfatiza a importância de proteger as suas infra-estruturas e cidadãos. Estas duas dimensões, prevenir e proteger, parecem indicar que a União Europeia aprendeu com as deficiências resultantes da sua política reactiva. Como um todo, o combate ao terrorismo na UE funda-se numa visão abrangente e multidisciplinar, ficando claro que os órgãos comunitários de decisão política estão conscientes da dimensão e da natureza do problema.

⁵⁴ Respeitante à transferência de dados bancários entre a UE e os EUA, no âmbito da luta contra o terrorismo, embora dada a conexão com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos europeus, continue a levantar alguma polémica.

*Investigadores do Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança (IPRIS).