



A UE e o 11 de Setembro

Nuno Severiano Teixeira *

Janus 2003

A primeira resposta da UE aos ataques de 11 de Setembro caracterizou-se por uma onda de simpatia e de solidariedade para com os EUA. No entanto a Política Externa de Segurança e Cooperação não conseguiu oferecer uma resposta eficaz e consensual a estes acontecimentos: as grandes potências europeias reuniram-se à margem dos restantes Estados-membros, antes do Conselho Europeu de Ghant, com vista à tomada de uma posição “comum” relativamente a esta questão. A resposta da UE baseou-se assim na política de segurança interna europeia, o chamado Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça.

O 11 de Setembro trouxe à evidência uma nova etapa do terrorismo que consagra, definitivamente, a transnacionalização da segurança e confronta o mundo com esse fenómeno a que Manuel Castells chamou a “guerra em rede”.

Esse novo terrorismo é novo, em primeiro lugar, na sua cultura. Porque, fundada num dogma teocrático, maximiza não a capacidade para matar, característica das culturas ocidentais, mas a predisposição para morrer: morrer matando.

Novo, em segundo lugar, na sua estrutura e funcionamento em rede desterritorializada e transnacional. Uma estrutura amorfa, difusa, que atravessa fronteiras e escapa ao controle dos Estados, quebrando totalmente a lógica interno/externo e favorecendo apoios e patrocínios a “Estados Párias” e actores não governamentais, por vezes em articulação com certas formas de criminalidade e delinquência organizada e transnacional.

Novo, em terceiro lugar, no uso de meios e procedimentos de geometria variável. Meios que podem ir da utilização de instrumentos não militares como os aviões, nos ataques ao World Trade Center em Nova Iorque, até ao uso de armas químicas e bacteriológicas. Procedimentos que podem ir do atentado individual clássico ao homicídio massivo de 11 de Setembro.

Novo, finalmente, porque altera a lógica dos terrorismos nacionalistas, inscritos territorialmente e referenciados ao interior dos Estados. Assume, assim, não uma lógica exclusiva de segurança interna, mas antes uma lógica global, de conflito internacional.

Foi com este novo tipo de ameaça que as sociedades contemporâneas e a União Europeia, em particular, se viram confrontadas depois do 11 de Setembro. Qual foi a sua reacção?

Os estrategos militares têm séculos de experiência na guerra contra um Estado. Não têm essa experiência na guerra contra uma rede.



Como se combate uma rede? Transpondo para o plano internacional o modelo interno de matriz criminal, poderia dizer-se que a rede se combate ou pode combater-se a dois níveis: o da prevenção e o do combate.

A prevenção é um fenómeno de longo prazo e de dimensão estrutural que se traduz no ataque às causas profundas do terrorismo, de natureza económica, social e política: a regulação da globalização, a “*good governance*”, a reforma das organizações e do sistema internacional.

O combate, pelo contrário, é um fenómeno imediato, de curto prazo e que se traduz na guerra ao terrorismo.

No plano imediato da luta antiterrorista, face a uma ameaça transnacional, uma resposta eficaz só pode vir da cooperação internacional entre Estados na luta contra o terrorismo.

Neste quadro, qual foi a resposta da União Europeia? E como funcionou a cooperação transatlântica?

A primeira resposta europeia foi a de uma onda de simpatia e solidariedade para com os Estados Unidos, perante o horror do ataque terrorista. A grande maioria dos europeus identificou-se com os americanos. De tal modo que o jornal francês “Le Monde”, insuspeito de americanismo, titulava a toda a página “Nous sommes tous Américains”. Os europeus sentiram-se, também, atacados. Sentiram em causa o Ocidente, a democracia, a sua segurança.

Mas será que essa primeira onda de simpatia e solidariedade europeia, que atravessou as opiniões públicas e o mundo político, significou uma resposta única e sem ambiguidades por parte da União Europeia? Seguramente que não. A resposta da União Europeia foi, pelo contrário, uma resposta ambígua e dupla, de acordo com as suas diferentes instâncias.

Na Política Externa e de Segurança terá a União Europeia conseguido uma resposta una, rápida e eficaz? Terão, pelo menos, os acontecimentos de 11 de Setembro tido algum peso na consolidação da política externa europeia? Nem uma coisa nem outra.

É certo que houve unanimidade nas declarações de solidariedade e apoio aos Estados Unidos, que o Senhor “PESC” transmitiu. É certo, também, que as potências com maior peso diplomático e militar, como a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha, procuraram aproximar as suas posições. Mas não é menos certo e é, sobretudo, mais significativo que os grandes se tenham reunido, à margem dos seus parceiros, antes do Conselho Europeu de Ghant. E que o primeiro-ministro britânico tenha convidado para tratar do assunto, em Downing Street, alguns dos parceiros europeus, sem a presença de outros e, sobretudo, à margem das instituições europeias.

A resposta da União Europeia ao 11 de Setembro não surge, pois, do seu instrumento de política externa e segurança, que não conseguiu uma posição



européia uma, consistente e coerente e muito menos de um instrumento militar que a suporte e credibilize.

A resposta da União Europeia assentou, sim, num outro instrumento, o da política de segurança interna, o chamado Espaço de Liberdade de Segurança e Justiça. Resposta, neste caso, sob a dinâmica do comissário e a vontade política dos Estados Membros, uma, rápida e eficaz.

Há algum tempo que, no quadro do “espaço de liberdade de segurança e justiça”, a União Europeia vinha trabalhando na luta antiterrorista.

O efeito 11 de Setembro conduziu ao reforço das medidas e à aceleração do seu calendário.

Assim, logo no dia 20 de Setembro e uma semana depois, o Conselho Justiça e Assuntos Internos reuniu para tomar dois tipos de medidas necessárias para fazer face à ameaça terrorista transnacional e calendarizou-as, desde logo.

Em primeiro lugar, medidas cujo âmbito de aplicação se restringe à União Europeia. Em segundo lugar, medidas para assegurar uma estreita cooperação com os EUA. Em relação às medidas aplicáveis à União Europeia, temos que distinguir entre dois tipos: medidas de carácter legislativo e medidas de carácter operacional.

As medidas legislativas incidem sobretudo, mas não exclusivamente, no domínio da cooperação judiciária em matéria penal. Neste âmbito, o relevo vai, naturalmente, para a definição comum de acto terrorista mais a instituição de sanções penais comuns; o mandato de captura europeu; e o congelamento de bens, cujo âmbito de aplicação é alargado às infracções ligadas ao terrorismo.

As medidas de natureza operacional incidem sobretudo em quatro domínios: Cooperação Judiciária; Cooperação Policial; Cooperação dos Serviços de Informações e Controlo de Fronteiras.

No que toca às medidas de cooperação transatlântica, importa sublinhar que todas as medidas tomadas no quadro da União Europeia tiveram tradução na cooperação bilateral com os serviços homólogos dos Estados Unidos (ver informação complementar).

A resposta dupla da União Europeia aos acontecimentos de 11 de Setembro tem, igualmente, um duplo significado: o avanço na construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e o *deficit* de uma Política Externa e de Segurança Comum e de uma presença internacional da União Europeia.

Informação complementar

Medidas Legislativas

Decisão-quadro relativa à definição comum de acto terrorista + instituição de sanções penais comuns;



Decisão-quadro sobre o mandato de captura europeu;

Decisão-quadro que define as condições de constituição das equipas de investigação conjuntas. Decisão que cria a Eurojust, para que esteja operacional no início de 2002;

Decisão sobre a oportunidade de alargar o acesso do SIS (Sistema de Informações Schengen) a outras entidades;

Decisão-quadro relativa ao congelamento de bens, cujo âmbito de aplicação deve ser alargado às infracções ligadas ao terrorismo;

Decisão que cria um mecanismo comunitário de coordenação de medidas de protecção civil.

Medidas Operacionais Cooperação Judiciária

Reunião imediata dos magistrados dos EM especializados na luta antiterrorista com o fim de garantir a boa coordenação das investigações em curso em matéria de terrorismo, bem como avaliar os obstáculos constatados no auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os EM.

Cooperação Policial

Criação, no seio da Europol, de uma equipa de especialistas no domínio do antiterrorismo, encarregada de recolher e analisar todas as informações relevantes e elaborar um estudo de avaliação exaustiva da ameaça terrorista;

O envio sistemático de informações pelas autoridades nacionais à Europol, bem como a troca imediata de informações entre os EM sobre medidas práticas adoptadas ao nível nacional em matéria de luta contra o terrorismo (controlo nos aeroportos, controlos transfronteiriços, controlos nas fronteiras externas, etc.);

Mobilização da “Task Force” dos Chefes de Polícia, encarregada de reforçar a cooperação operacional entre as autoridades dos EM, em especial entre as unidades antiterrorismo, de fazer um inventário das medidas nacionais, bem como elaborar planos de alerta;

Constituição, no mais breve prazo possível, de equipas de investigação conjuntas (agentes de polícia + magistrados especializados na luta contra o terrorismo + representantes das Pro-Eurojust + representantes da Europol) para coordenar investigações em curso em matéria de terrorismo.

Cooperação entre os Serviços de Informações

Cooperação entre Serviços de Informações para a avaliação precoce de ameaças terroristas e prevenção de atentados: foram tomadas pela primeira vez medidas neste domínio, formalizando-se e instituindo-se reuniões regulares dos Chefes dos



Serviços de Informações dos EM, de forma a intensificar a cooperação e intercâmbio de informações entre estes serviços, bem como entre estes e os serviços de polícia.

Controlo de Fronteiras

Reforço imediato dos controlos nas fronteiras externas; a realização de controlos pontuais nas fronteiras internas ao abrigo do art. 2/ n.º 3 da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen; a maior vigilância na emissão e controlo de documentos de identidade; e por fim uma alimentação mais sistemática do Sistema de Informação Schengen.

Protecção Civil

Aprovação, pelos DG da Protecção Civil, de um plano de acção que antecipa a implementação de um mecanismo comunitário: criação de um grupo de peritos NBQ disponível 24h/dia; criação de uma Task Force de peritos nacionais junto da Comissão.

Conclusões e plano de acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001

O Conselho Europeu reuniu-se em 21 de Setembro de 2001 em sessão extraordinária (...). O terrorismo constitui um verdadeiro desafio para o mundo e para a Europa. O Conselho Europeu decidiu que o combate ao terrorismo passará a ser mais do que nunca um objectivo prioritário da União Europeia. Além disso, a União Europeia rejeita solenemente toda e qualquer amálgama entre os grupos de terroristas fanáticos e o mundo árabe e muçulmano. O Conselho Europeu reitera a sua firme determinação em agir sempre de forma concertada.

Solidariedade e cooperação com os Estados Unidos

O Conselho Europeu está inteiramente solidário com o povo americano face aos atentados terroristas assassinos. Estes atentados constituem um ataque contra as nossas sociedades abertas, democráticas, tolerantes e multiculturais e interpelam a consciência de cada ser humano. A União Europeia cooperará com os Estados Unidos para levar a julgamento e punir os autores, os responsáveis e os cúmplices destes bárbaros actos. Com base na Resolução 1368 do Conselho de Segurança, é legítima uma réplica americana. (...) A União Europeia apela a uma coligação global tão ampla quanto possível contra o terrorismo, sob a égide das Nações Unidas. Além da União Europeia e dos Estados Unidos, esta coligação deverá ter a participação, pelo menos, dos países candidatos à adesão, da Federação da Rússia, dos nossos parceiros árabes e muçulmanos e de qualquer outro país disposto a defender os nossos valores comuns.

(...) A União Europeia velará por que essa abordagem seja conciliada com o respeito das liberdades fundamentais que constituem a base da nossa civilização.

A política europeia de luta contra o terrorismo

O Conselho Europeu aprova o seguinte plano de acção:



Reforçar a cooperação policial e judiciária

Dentro do espírito das suas conclusões de Tampere, o Conselho Europeu dá o seu acordo à instauração do mandado de captura europeu, bem como à adopção de uma definição comum de terrorismo. Esse mandado virá substituir o sistema actual de extradição entre os Estados-Membros. (...)

O Conselho Europeu solicita ao Conselho Justiça e Assuntos Internos que faça proceder à identificação dos presumíveis terroristas na Europa e das organizações que os apoiam, com vista a elaborar uma lista comum de organizações terroristas. (...)

Os Estados-Membros partilharão com a Europol, imediatamente e de forma sistemática, todos os dados úteis em matéria de terrorismo (...).

Desenvolver os instrumentos jurídicos internacionais

(...) A União Europeia subscreve a proposta indiana de elaborar, no seio das Nações Unidas, uma convenção geral contra o terrorismo internacional (...).

Pôr fim ao financiamento do terrorismo

A luta contra o financiamento do terrorismo constitui uma vertente decisiva. É necessária uma acção internacional enérgica para conferir a essa luta toda a sua eficácia (...).

Reforçar a segurança aérea

O Conselho Europeu solicita ao Conselho de Transportes que (...) tome as medidas necessárias para o reforço da segurança dos transportes aéreos (...).

Coordenar a acção global da União Europeia

O Conselho Europeu encarrega o Conselho de Assuntos Gerais de assumir, em matéria de luta contra o terrorismo, o papel de coordenação e dinamização. (...)

A Política Externa e de Segurança Comum deverá integrar, de forma mais acentuada, a luta contra o terrorismo (...).

Cooperação União Europeia – Estados Unidos

Intensificação da cooperação com os EUA, tanto a nível bilateral como no âmbito das instâncias internacionais, nos domínios da luta antiterrorismo, da imigração ilegal, dos vistos e documentos falsos.

Pressão conjunta sobre países cujos sistemas bancários facilitam geração e transferência de fundos que possam financiar o terrorismo;

A participação de representantes dos EUA na Task Force dos Chefes de Polícia para desenvolverem e partilharem melhores práticas de combate ao terrorismo;



O reforço imediato da cooperação entre a Europol e as Agências congéneres norte americanas;

O início de negociações com vista à conclusão de um Acordo EUA-UE no domínio da cooperação penal em matéria de terrorismo;

Cooperação imediata entre o Pro-Just e magistrados dos EUA especializados na luta antiterrorista.

Cooperação EUA-UE no domínio da imigração ilegal, vistos e documentos falsos.

*** Nuno Severiano Teixeira**

Doutorado em História das Relações Internacionais pelo Instituto Universitário Europeu de Florença. Professor de Relações Internacionais da FCSH da Universidade Nova de Lisboa. Ex- Director do IDN. Ex-Ministro da Administração Interna.