



EuroDefense
Portugal

Tertúlia EDJ #07

Janeiro 2022

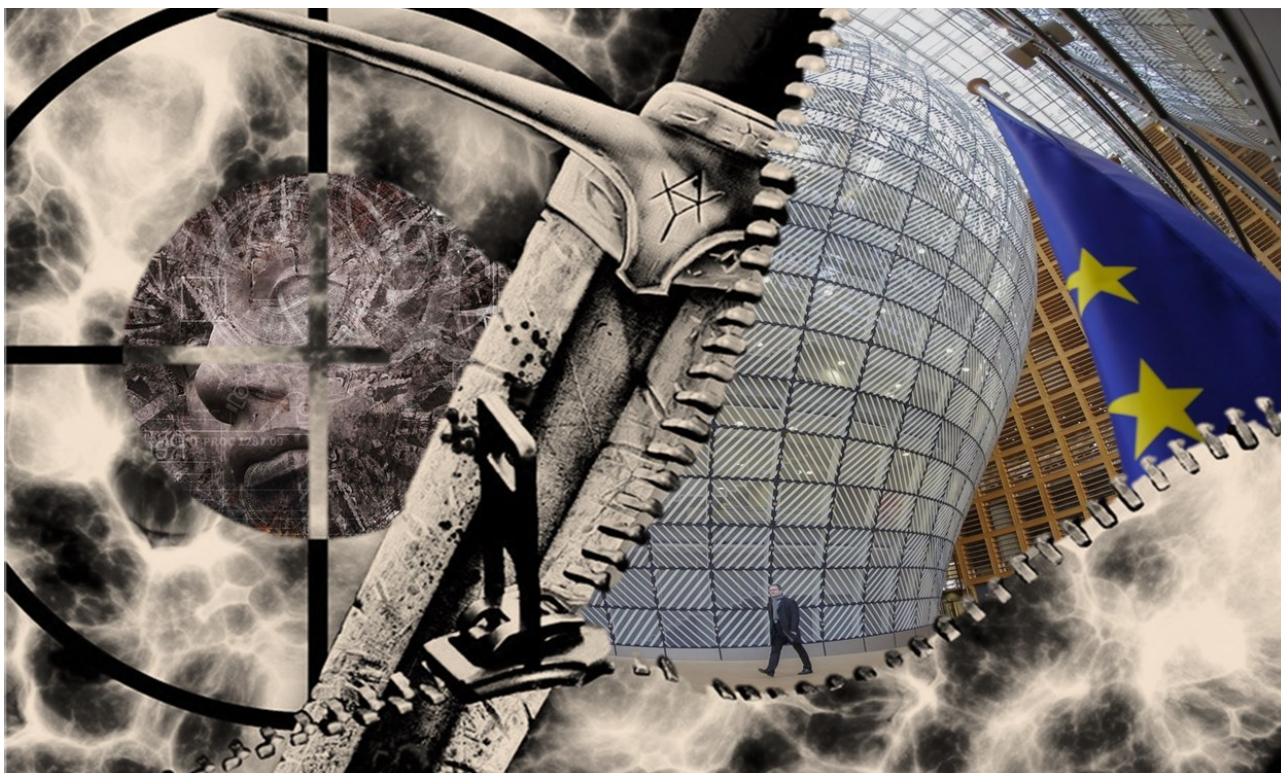
O futuro do contraterrorismo da UE e o espírito de Helsínquia

Emmanuel Carneiro



REPÚBLICA
PORTUGUESA
DEFESA NACIONAL

O projeto Tertúlias EDJ recebeu o patrocínio do Ministério da Defesa Nacional.



O futuro do contraterrorismo da UE e o espírito de Helsínquia

Introdução

Os últimos 70 anos da história europeia são caracterizados pela característica anómala da paz. Contudo, o futuro do velho continente tem mergulhado cada vez mais nas águas da incerteza. Surpreendentemente, a forma como a União Europeia responde ao terrorismo nas últimas décadas pode ajudar a esclarecer o que vem a seguir.

Do Crescimento...

Atualmente, a resposta da União Europeia (UE) ao fenómeno que é o terrorismo gira em torno de algumas áreas-chave, tais como: a prevenção da radicalização; a lista de terroristas; intercâmbio de informações; as ações do Coordenador da Luta Antiterrorista da UE; o corte do que pode levar ao financiamento do terrorismo; controlo de armas de fogo; medidas para estabelecer a justiça digital; a questão dos combatentes estrangeiros; e cooperação com países não pertencentes à UE. (Conselho Europeu, 2022) No entanto, a importância e a exequibilidade da luta da União contra o terrorismo depende do quão prioritária é

esta questão para a própria União.

Quando solicitados a comentar sobre tal tema, é intuitivo pensarmos na série de ataques desde 2015 em solo europeu. No entanto, pode-se argumentar que a coletivização da ameaça terrorista ao nível da União começou a tomar forma a partir dos acontecimentos de 11 de Setembro do outro lado do Atlântico.

Embora a narrativa anterior a 2001 limitasse a cooperação contra o terrorismo concentrando-se no lado doméstico das coisas, os ataques realizados pela Al-Qaeda interromperam as percepções de ameaças existentes e confirmaram uma mudança na natureza do terrorismo. De acordo com Kaunert e Léonard (2019), os ataques de 2001 podem ser interpretados como um alerta para os líderes europeus - um evento precipitante, pois o *status quo* que molda as políticas públicas e o discurso sobre o terrorismo deslocar-se-ia de um foco doméstico para um mais regional e transnacional. Embora os ataques tenham ocorrido longe da Europa, o seu impacto fez-se sentir em casa, pois "reforçaram a percepção crescente de que os governos ocidentais agora

enfrentavam uma nova ameaça terrorista, que era muito mais preocupante do que a ameaça que havia sido representada por terroristas de esquerda ou etno-nacionalistas” como o ETA (Euskadi Ta Askatasuna) em Espanha ou o IRA (Exército Republicano Irlandês) no Reino Unido, por exemplo. (Kaunert e Leonard, 2019).

Como tal, os autores explicam que os líderes europeus iriam, de uma forma ou de outra, ecoar a linguagem americana de uma luta global contra a ameaça terrorista, através de movimentos de securitização e uma resposta de audiência correspondente. A declaração do Conselho Europeu de que os atentados constituem “um ataque às nossas sociedades abertas, democráticas, tolerantes e multiculturais” certamente demonstra essa postura. (Conselho Europeu, 2001)

Os resultados políticos subsequentes da União, como o Mandado de Detenção Europeu (MDE) e a Decisão-Quadro de Combate ao Terrorismo, clarificam como a Comissão Europeia conseguiu securitizar o terrorismo tanto retórica como praticamente. Enquanto a primeira foi uma medida antiterrorista que gerou um novo direito europeu ao “substituir os instrumentos jurídicos internacionais entre os diferentes estados membros” e introduzir o princípio do reconhecimento mútuo, a segunda resultou em uma definição comum de terrorismo. (Kaunert e Léonard, 2019). Um terrorista é então definido pela UE em três partes: seu contexto; seu objetivo; e o ato específico em si. Simplificado por Bures (2006), um ato terrorista:

“devem ser intencionais [...] que, dada a sua natureza ou contexto, possam servir para prejudicar um país ou uma organização internacional. Esses atos devem ser cometidos com o objetivo de intimidar seriamente uma população ou obrigar indevidamente um governo ou organização internacional a agir ou deixar de agir, ou desestabilizar ou destruir seriamente as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou organização internacional.”

Kaunert e Léonard argumentam assim que, face aos acontecimentos de 2001, a Comissão Europeia desenvolveu para si um papel estratégico importante, acabando por “moldar o

debate e a ação contra o terrorismo”. As políticas subsequentes aprofundaram a governança da UE na Europa, que foi reforçada por meio de inovações institucionais. O Tratado de Lisboa entrou em vigor, dotando a Comissão dos poderes necessários para negociar com países terceiros, como o acordo do Registo de Identificação de Passageiros (PNR) com os Estados Unidos e Austrália em 2012, e o Canadá em 2014, exemplificando uma “expansão gradual dos poderes da Comissão na última década”. (Kaunert e Leonard, 2019)

Ao coletivizar a ameaça terrorista (transnacional), a UE destacaria sua dimensão transfronteiriça e intersetorial, em última análise, obscurecendo a divisão tradicional entre os eixos de segurança interna e externa, integrando políticas, instituições e capacidades internas e externas para uma melhor coordenação. Assim, é imperativo compreender que ao longo das últimas décadas a natureza da UE como ator de segurança tem vindo a transformar-se. Tornou-se um “ator de segurança mais auto-interessado, focando mais em seus próprios interesses estratégicos e se afastando das concepções da UE como um ator de segurança mais normativo”. (Pastor, 2021)

Por um lado, de dentro para fora, a natureza multidimensional das políticas antiterroristas da UE tem impulsionado a “externalização das políticas e capacidades de segurança interna”. Por outro lado, de fora para dentro, as políticas foram conduzidas “através da integração do contraterrorismo nas relações externas, PESC [Política Externa e de Segurança Comum] e PCSD [Política Comum de Segurança e Defesa]. (...) A distinção percebida da UE como ator de segurança pode não mais ser baseada em seus princípios ideológicos e poder normativo. Em vez disso, a distinção da UE como ator de segurança é melhor articulada como uma distinção prática, por meio de sua busca por uma abordagem abrangente, multidimensional e transfronteiriça ao contraterrorismo e ao nexo de segurança interno-externo mais amplo”. (Pastor, 2021)

Simplificando, o crescimento da UE como ator de segurança deve muito aos seus esforços de combate ao terrorismo. Os autores são rápidos a destacar o quão mais “rotinizada” (Kaunert e Léonard, 2019) e “madura” (Bossong, 2021) a política de combate ao terrorismo da UE se tornou

variando de engajamento em combatentes estrangeiros, extremismo de direita, motivação jihadista terror, conteúdo online e também o lado digital das coisas.

No entanto, os autores também são rápidos a destacar como “cada Estado-membro é responsável por uma política de prevenção e integração para a sociedade como um todo”, resultando em limitações estruturais. (Bossong, 2021) Essencialmente, embora a tomada de decisões possa ter sido facilitada ao longo dos anos por meio de medidas institucionais e legais, a coordenação (e) implementação pode ser outro motivo de preocupação, mostrando ainda como a ação individual dos estados membros permanecerá, no final das contas, essencial para a UE como ator de segurança.

... À Incerteza

Como, então, podemos olhar para o futuro dos esforços antiterroristas da União? À primeira vista, pode soar como um exercício simples - embora seus efeitos na integração europeia pareçam ter atingido um muro relacionado a fatores estruturais como a linha entre as competências da UE e a soberania do Estado, a securitização coletiva do terrorismo foi colocada no agenda política dos dirigentes da União como uma prioridade absoluta de segurança. Uma que foi abordada, novamente, coletivamente.

No entanto, o contexto de hoje não é tão simples.

No auge da Guerra Fria, a 1 de agosto de 1975, a capital da Finlândia sediará um evento diplomático histórico com a presença de 35 Estados - os países da NATO (Organização do Tratado do Atlântico Norte), os países do Pacto de Varsóvia, os Estados neutros e não alinhados - no que veio a ser conhecido como o Ato Final de Helsínquia. Nesse dia, os referidos estados teriam como objetivo “ligar a divisão Leste-Oeste, passar da mera *'détente'* para a real *'aproximação'*”. Em última análise, eles concordariam em “partilhar informações militares e informar uns aos outros sobre o movimento de tropas, atividades militares e exercícios. Os signatários também reconheceram que a verdadeira segurança significa mais do que estar livre da guerra, que requer bem-estar económico, um ambiente saudável e respeito pelos direitos humanos e

liberdades fundamentais”. (Zannier, 2015)

Por outras palavras, os acordos de Helsínquia consolidaram a diplomacia como principal instrumento de política externa e resolução de conflitos na Europa. Tal tornou-se a base da arquitetura de segurança europeia moderna após séculos de alianças e esferas de influência complexas e principalmente bilaterais que constituíram um processo conhecido como Concerto da Europa que culminou nas duas Guerras Mundiais. Tendo passado por eventos tão catastróficos, os líderes europeus em Helsínquia concordaram essencialmente que era necessário outro caminho de agora em diante - um novo quadro político para uma paz duradoura que se baseasse nos aspectos positivos da diplomacia. Ao respeitar certos princípios (igualdade soberana, abstenção do uso da força, inviolabilidade das fronteiras, integridade territorial, solução pacífica de controvérsias, não intervenção em assuntos internos, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, cooperação entre os Estados e cumprimento de boa fé das obrigações sob o direito internacional), os 35 Estados fariam de uma grande guerra europeia um resultado político severamente indesejável, pois resultaria em custos muito elevados e de maneiras multifacetadas, dada a crescente interdependência que vem ganhando forma em toda a Europa e no mundo.

Por esse motivo, a maioria dos estados europeus continuaria a agir de acordo com esses princípios de boa fé, sob a postura que às vezes seria apelidada de “Espírito de Helsínquia”. A resultante Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) veio a materializar tal marca na política europeia e estabelecer padrões que os países europeus aplicam a si mesmos e ao exterior por meio de sua política externa. Portanto, pode-se argumentar que o Espírito de Helsínquia contribuiu para o desenvolvimento de algumas organizações como a União Europeia como a conhecemos hoje. Contribuiu para a cooperação económica, educacional e até cultural, ao mesmo tempo em que visava e de certa forma conseguia o desarmamento selecionado dos estados participantes com o objetivo de reduzir os riscos de conflito. Além disso, países notoriamente neutros como

Finlândia, Suécia ou Áustria seriam cimentados como tal.

Essencialmente, os últimos 50 anos geopolíticos na Europa giraram em torno da noção do Espírito de Helsínquia, na fé de que contribuiu muito para o que foi apelidado de 'A Longa Paz Europeia'. Tais práticas e valores foram se fundindo lentamente na cultura política europeia, tornando-se cada vez mais um *status quo* para a diplomacia europeia, apesar de retrocessos como a Guerra do Kosovo em 1999 ou o Grupo Minsk sobre a disputa de Nagorno-Karabakh. Líderes que vão de Angela Merkel a Gorbachev, a Thatcher, a Shirak, a Erdoğan ou a Mitterand, representando gerações da política europeia, se enquadram nesse *status quo*.

Tal era a situação quando esta Reflexão EuroDefense começou por ser trabalhada pela primeira vez. No entanto, em 24 de fevereiro de 2022, o Espírito de Helsínquia não foi apenas abalado em seus alicerces, mas foi certamente demolido, mesmo que momentaneamente, e o velho continente agora encara um horizonte profundamente desconhecido. Embora as guerras europeias generalizadas sejam ainda uma realidade distante, pode-se argumentar a favor da necessidade de reavaliar a atual arquitetura de segurança europeia, possivelmente abrindo caminho para mudanças estruturais na União Europeia, por exemplo.

A 'autonomia estratégica europeia' é um conceito politicamente influente a ser observado, pois tem sido o foco de intenso debate em toda a Europa enquanto lida diretamente com questões de segurança pressurosas, tanto continentais como transatlânticas.

Assim, o futuro do combate ao terrorismo da UE é, por enquanto, incerto, apesar de ter se tornado um fator motivador para uma maior integração. Será que apresentou durante tempo suficiente os aspectos positivos da cooperação concreta em matérias de segurança no âmbito da União Europeia? A linha entre a soberania do Estado e os poderes da EU permanecerá a mesma, aumentará ou diminuirá ainda mais? Como a resposta a essa pergunta se refletiria nos laços transatlânticos? Estas são questões centrais a serem monitoradas após o curso da atual Guerra na Ucrânia.

O que os esforços antiterroristas da União mostraram nas últimas décadas é que as graves preocupações com uma ameaça transnacional à segurança podem ser tratadas por meio de instrumentos da UE. O que temos testemunhado nos últimos vinte anos é um processo exemplar de cooperação que, conseqüentemente, resultou no estabelecimento da UE não apenas como uma potência de segurança, mas também como uma potência que tomou a iniciativa em nome de seus estados membros - um processo que foi necessariamente acompanhado de medidas legais que legitimam sua crescente autoridade.

No entanto, como foi sugerido, o papel da UE como ator de segurança permanece limitado e muito à mercê de seus Estados que ainda debatem sobre o futuro da cultura e indústria estratégica e defensiva da União. Assim, enquanto o combate ao terrorismo pode mostrar o lado positivo de um possível organismo de segurança à escala da UE, o futuro de tal iniciativa ainda traz mais perguntas do que respostas.

Notas Bibliográficas

Bossong, R., 2021. *The Next Steps for EU Counterterrorism Policy*. [online] Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Available at: <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-next-steps-for-eu-counterterrorism-policy>>.

Bures, O., 2006. *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*. [online] Taylor & Francis. Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/10.1080/09546550500174905>>.

Consilium.europa.eu. 2022. *The EU's response to terrorism*. [online] Available at: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>>.

European Council (2001). *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*. [ebook] Brussels: European Council. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/20972/140en.pdf>

Kaunert, C. and Léonard, S., 2021. *The collective securitisation of terrorism in the European Union*. [online] Taylor & Francis. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2018.1510194?casa_token=ZvRHHLcXsIUAAAAA%3AwhU69P9BpPkQxVyS9-xV4uQGgPYbRb8Xt74BPMZ0b8jqWDYxg7py8KwFHYJHM2VhgP1QePQc0fyze3xa>.

Shepherd, A., 2021. *EU counterterrorism, collective securitization, and the internal-external security nexus*. [online] Taylor & Francis. Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23340460.2021.2001958?src=recsys>>

Zannier, L., 2015. *Reviving the Helsinki Spirit: 40 years of the Helsinki Final Act*. [online] Osce.org. Available at: <<https://www.osce.org/magazine/170891>>.



Vídeo da Tertúlia EDJ #2 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KbuYg6RxbpM>





<https://eurodefense.pt/>



EuroDefense Jovem-Portugal



EuroDefense-Portugal



@eurodefensept



EuroDefense-Portugal



EuroDefense-Portugal



eurodefense@defesa.pt



eurodefense@defesa.pt

Centro de Estudos de Segurança e Defesa Europeia

EuroDefense-Portugal

eurodefense@defesa.pt

Palácio Bensaúde—Estrada da Luz, 151

1600-153 Lisboa | Portugal

