

## O NEXO INTERNO-EXTERNO NA NARRATIVA SECURITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

**Ana Paula Brandão**

[abrandao@eeg.uminho.pt](mailto:abrandao@eeg.uminho.pt)

Professora de Relações Internacionais da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP). Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais, mestre em Estudos Europeus e licenciada em Relações Internacionais. Diretora do Programa de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais e do Mestrado em Políticas Comunitárias e Cooperação Territorial. Interesses de investigação: teorias da segurança, segurança europeia, segurança humana, sistema político da União Europeia.

### Resumo

A construção da *actorness* da União Europeia no domínio da segurança tem sido acompanhada por uma narrativa de nexos securitários (interno-externo, segurança-desenvolvimento, civil-militar, público-privado) associados à designada *comprehensive approach*. O fim da Guerra Fria criou a oportunidade para a explicitação da *security actorness* europeia. O pós-11/09 favoreceu o reforço de tendências (ameaças transnacionais, externalização da 'segurança interna', interpolarização) e a introdução de inovações (*comprehensive approach*, internalização da Política Comum de Segurança e Defesa, interconexão de nexos securitizadores). O presente artigo incide sobre o nexo entre "os aspetos internos e externos da segurança" declarado pela UE no pós-Guerra Fria, propondo-se refletir sobre o racional e as implicações da narrativa e das práticas europeias para a configuração de um ator de segurança pós-vestefaliano. Com base na análise de três expressões do nexo, argumenta-se que este traduz um *securitising move* do ator europeu explicado pela convergência de oportunidade (redefinição da segurança, priorização das ameaças transnacionais num mundo globalizado, valorização do *soft power* no pós-Guerra Fria), capacidade (legal, orgânica e operacional no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia) e (ambição de) presença. A abordagem holística, subjacente à lógica dos nexos, resulta de uma adequação co-constitutiva: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários (segurança da UE e dos cidadãos europeus); securitização dos assuntos com vista à projeção das políticas e do ator.

### Palavras chave:

União Europeia; segurança interna; PCSD; nexos securitários; securitização

### Como citar este artigo

Brandão, Ana Paula (2015). "O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 1, Maio-Outubro 2015. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol6\\_n1\\_art1](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n1_art1)

**Artigo recebido em 13 de Novembro de 2014 e aceite para publicação em 10 de Abril de 2015**



## O NEXO INTERNO-EXTERNO NA NARRATIVA SECURITÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

Ana Paula Brandão

A especialização económica inicial do processo de integração europeia e o fracasso, nos anos cinquenta, do projeto da Comunidade Europeia de Defesa (CED), associados à natureza da ameaça e à garantia das necessidades de segurança pelos Estados Unidos e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), durante o período da Guerra Fria, contribuíram para o adiamento da incorporação da área da segurança nos tratados comunitários. Apesar dessa omissão, o racional securitário esteve presente quer na motivação catalisadora do processo (prevenção da conflitualidade interestadual europeia) quer no resultado (criação, consolidação e expansão da comunidade de segurança europeia).

As alterações ocorridas no pós-Guerra Fria criaram a oportunidade para uma nova etapa, favorecendo a explicitação do ator de segurança europeu. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, consagrou competências no domínio da segurança quer externa, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), quer interna no quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal (no contexto mais amplo da cooperação no domínio da justiça e assuntos internos<sup>1</sup>). A formalização da dinâmica cooperativa no domínio da segurança obedeceu a traços específicos: natureza intergovernamental garantida pela criação de dois pilares (segundo e terceiro pilares) diferenciados, plasmados no Tratado da União Europeia, embora sob um quadro institucional único; coordenação de políticas nacionais no âmbito de uma União Europeia (e não da Comunidade Europeia) despojada de personalidade jurídica; reprodução do modelo estadual de separação entre as dimensões externa (segundo pilar da UE) e interna (terceiro pilar da UE) da segurança; cooperação abrangendo “todas as questões relativas à segurança na União Europeia”<sup>2</sup>, embora sujeita a uma definição a prazo na área da defesa. A institucionalização da (então designada) Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), pelo Tratado de Amesterdão, consagrou a cooperação militar, ainda que limitada às missões *Petersberg*<sup>3</sup>, contribuindo para o reconhecimento da *security actorness* por atores estaduais (membros e não membros), herdeiros do legado realista que valoriza a componente militar e a distinção clássica entre segurança interna e segurança externa. De sublinhar ainda duas alterações no

<sup>1</sup> A cooperação JAI (Justiça e Assuntos Internos) contempla várias áreas (imigração, asilo, cooperação aduaneira, cooperação judiciária em matéria civil e penal, cooperação policial, combate à criminalidade).

<sup>2</sup> Preâmbulo do Tratado da União Europeia (1992).

<sup>3</sup> Missões humanitárias ou de evacuação; missões de manutenção da paz; missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz. Estas missões foram, inicialmente, definidas no âmbito da União da Europa Ocidental (UEO), pelo respetivo Conselho Ministerial que, em 1992, reuniu no Hotel Petersberg, em Königswinter (Alemanha).



domínio da segurança introduzidas pelo referido Tratado: a restrição do terceiro pilar à cooperação policial e judicial em matéria penal; a possibilidade de externalização dessa cooperação. Volvida uma década, o Tratado de Lisboa conferiu personalidade jurídica à União Europeia, eliminou a estrutura em pilares, e transferiu as matérias relativas à 'segurança interna' para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Gradualmente, à boa maneira monnetiana, a União tem-se dotado de capacidade política (elaboração e execução de políticas, definição de prioridades e *agenda-setting*, coesão interna mínima, legitimação interna do processo político), jurídica (adoção de normas jurídicas), institucional (instituições comuns com competências na área e organismos específicos), diplomática (negociação e representação internacional) e material. Para a área da segurança não apenas concorrem a Política Externa e de Segurança Comum/Política Comum de Segurança e Defesa, a cooperação no domínio da 'segurança interna', como também outras políticas da União. Tal permite-lhe desempenhar quatro funções no domínio da segurança (Kirschner e Sperling, 2007): prevenção (de conflitos interestaduais e intraestaduais); *assurance (peacebuilding)*; proteção ('segurança interna'); compulsão (restabelecimento da paz, manutenção da paz, imposição da paz).

Quais as implicações da gradual institucionalização da *actorness* de segurança europeia? Esta evolução tem sido acompanhada pela narrativa que sublinha uma ambição de *actorness* 'global' em termos quer de alcance geográfico quer de abordagem holística (*comprehensive approach*). Os nexos securitários constituem um dos eixos desta abordagem, entre os quais se inclui o declarado "nexo entre os aspetos internos e externos da segurança". O presente capítulo propõe-se responder a duas perguntas: porquê o nexos?; como é construído o nexos? Aplicando o quadro teórico da securitização (Buzan, Wæver e Wilde, 1998), combinado com a matriz conceptual de Bretherton e Vogler (2007)<sup>4</sup> sobre a *actorness* europeia, argumenta-se que o nexos entre a segurança interna e a segurança externa traduz um *securitising move* do ator europeu explicado pela convergência de oportunidade (redefinição da segurança, prioritarização das ameaças transnacionais num mundo globalizado, valorização do *soft power* no pós-Guerra Fria), capacidade (legal, orgânica e operacional no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia) e (ambição de) presença. A abordagem holística, subjacente à lógica dos nexos, resulta de uma adequação co-constitutiva: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários (segurança da UE e dos cidadãos europeus); securitização dos assuntos com vista à projeção das políticas e do ator.

O capítulo começa por traçar a evolução da narrativa dos nexos securitários associada à construção da *actorness* da União Europeia no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia que consagrou a cooperação nos domínios da Política Externa e Segurança Comum e da 'segurança interna'. A segunda e terceira secções privilegiam a narrativa e as práticas europeias relativas ao nexos entre as dimensões interna e externa da segurança, procurando responder a duas perguntas centrais – porquê e como (é construído) - a partir da análise de três casos (expressões

---

<sup>4</sup> Os autores identificam três elementos da *actorness*: oportunidade – "fatores em termos de ideias e acontecimentos no ambiente externo que limitam ou permitem a *actorness*"; capacidade – "contexto interno da ação interna da UE – disponibilidade de instrumentos políticos e de entendimentos sobre a capacidade da União usar estes instrumentos, em resposta à oportunidade e/ou para capitalização da presença"; presença - "capacidade da EU, por força da sua existência, exercer influência para além das suas fronteiras" (Bretherton e Vogler, 2007).



do nexos): a dimensão civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); a internalização da PCSD; a externalização da segurança interna.

### Os Nexos Securitários

No pós Guerra Fria generalizou-se o debate sobre a segurança que resultou no pluralismo concetual, teórico e empírico, do qual resultou a reconcetualização expandida do fenómeno. Descentrada da abordagem realista, a segurança é concebida como um fenómeno multissetorial<sup>5</sup>, porque não restrito aos tradicionais setores político e militar, e multinível, porque não limitado ao provedor e objeto de referência estadual. Em síntese, podem ser identificadas quatro temáticas centrais no debate. Em primeiro lugar, os contributos críticos da configuração realista da ameaça alertaram para a complexidade do ambiente do pós guerra fria caracterizado por *ameaças* múltiplas incluindo ameaças de fonte não estadual. No plano político, generalizou-se o discurso sobre o “contexto em mudança”, por isso difuso e imprevisível. Uma segunda frente do debate incidiu sobre o *objeto referenciador* da segurança desconstruindo a equação realista – ‘segurança do Estado’ igual a ‘segurança da pessoas’ – a partir da pergunta ‘segurança de quem?’. Uma das respostas privilegiou a abordagem centrada nas pessoas, no contexto do discurso ‘humanizador’ da década de noventa, presente também no domínio do desenvolvimento. A diversidade em termos quer de ameaça quer de objeto (da segurança) justificou um terceiro eixo da reformulação aplicado ao *provedor da segurança*: além do Estado, historicamente consagrado como o ator da segurança, outros atores concorrem para a segurança das pessoas, desde organizações supraestaduais a organizações não-governamentais. A tendência, académica e política, para a abordagem holística (*comprehensive approach*) da segurança é reforçada pelo quarto eixo do debate: os *nexos securitários*. A narrativa dos nexos assenta na ideia da interdependência entre fenómenos – dois ou mais fenómenos que “se interligam e se reforçam mutuamente” (Ganzle, 2009: 11) – contrariando o racional de fronteira (*lato sensu*<sup>6</sup>) subjacente ao paradigma realista. Assim, as ameaças são “dinâmicas” (Conselho Europeu, 2003: 6) e multidimensionais o que exige a coordenação interpolíticas na prevenção e combate às mesmas. O nexos é intensificado pela crescente transnacionalização das ameaças.

A título ilustrativo, evocamos dois espaços de presença do ator europeu associada à narrativa e prática dos nexos. A Somália e o Sahel são percecionados como *continuum* de insegurança, onde se interligam fragilidade estadual, pobreza extrema, crises alimentares, alterações climáticas, corrupção, tensões internas, tráficos ilícitos, terrorismo, extremismo violento e radicalização, com “crescente impacto direto nos interesses dos cidadãos europeus (EEAS 2011). Em ambos os casos, a UE adotou a *comprehensive approach*: o apoio humanitário à Somália, na década de 90, foi posteriormente combinado com cooperação para o desenvolvimento, diálogo político, instrumentos civis e militares<sup>7</sup>; a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel (EEAS 2011), com a dotação de 600 milhões de euros, contempla os domínios da

<sup>5</sup> Barry Buzan (1991) definiu cinco setores de segurança: político; militar; económico; ambiental; societal.

<sup>6</sup> Fronteira no sentido não só geográfico mas também político (separação concetual, operacional e orgânica entre áreas políticas).

<sup>7</sup> “The rising of the Somali insurgent group Al Shabaab in 2006 and its support for Al Qaida’s international jihad as well as the escalating attacks on international shipping within the Gulf of Aden and the Indian Ocean resulted in an enhanced securitization of EU policies toward Somalia since 2007” (Ehrhart e Petretto, 2014: 182).



segurança, do *peace-building*, da prevenção de conflitos, do desenvolvimento e da luta contra a radicalização.

No domínio da segurança, prolifera a narrativa dos *links* (segurança-desenvolvimento/pobreza-conflito, migração-segurança, energia-ambiente-segurança, terrorismo-crime organizado, terrorismo-proliferação, civil-militar, segurança interna-externa, segurança pública-privada) entendidos como fenómenos interdependentes, fundidos ou em *continuum*, narrativa essa que culmina numa espécie de “caixa de Pandora” - a interconexão de nexos.

### **O Nexu In-Out**

A interdependência entre as dimensões interna e externa (Conselho Europeu 2003 e 2008, Conselho da União Europeia 2010) é uma ideia transversal aos documentos oficiais da União Europeia relativos à área da segurança. O que significa essa interdependência?

No plano quer político quer académico<sup>8</sup>, diferentes expressões, não necessariamente sinónimas, têm sido utilizadas para referir o fenómeno. Esta cacofonia terminológica não facilita o trabalho de políticos (formulação de políticas) e académicos (explicação e compreensão do fenómeno). O domínio estritamente científico tem sido marcado pela “ambiguidade empírica, fragmentação teórica e ausência de diálogo académico sobre este assunto” (Eriksson e Rhinard, 2009: 244).

Historicamente, o estudo da segurança, associado à *polity* estadual, assentou na separação entre “os dois braços do Príncipe” (Pastore, 2001), aplicando-se bem a imagem de “mesas separadas”<sup>9</sup>. A complexificação do fenómeno, associada à diversificação das ameaças, à profusão de atores, quer como provedores de segurança quer como fonte de ameaça, em contexto de intensa mobilidade e comunicabilidade à escala global, contrariou a tradicional separação paradigmática, política e orgânica entre as dimensões interna e externa da segurança consagrada pelo legado realista. O fim da Guerra Fria e os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 potenciaram a perceção de uma segurança holística (*comprehensive approach*) abarcando quatro frentes: setores da segurança (segurança multissetorial para lá dos setores político e militar); objetos da segurança (múltiplos atores, incluindo os indivíduos e os grupos, para lá do Estado); atores da segurança, quer como provedores de segurança quer como fontes de ameaça; dinâmicas transfronteiriças (cooperação transgovernamental em prol da segurança; atuação de entidades transnacionais em prol da segurança; atores transnacionais perversos). No quadro da União Europeia, o nexu pode ser aplicado a diferentes fenómenos que, em síntese, decorrem de três dinâmicas: (a) internalização de fenómenos de incidência externa; (b) externalização de fenómenos

---

<sup>8</sup> “esbatimento da distinção entre segurança interna e externa” (Pastore, 2001); “dimensão externa da Justiça e Assuntos Internos (Wolff, Wichmann e Mounier, 2008); “dimensão/face externa da segurança interna” (Rees, 2008); “aspectos externos da segurança interna” (Trauner, 2006); “convergência da segurança externa e interna”/“divisão entre os domínios externo e interno em dissolução” (*dissolving divide*) (Lutterbeck, 2005); “fusão entre segurança interna e externa” (Bigo, 2000 e 2001; Ehrhart, Hegemann, Kahl 2014), “interface entre segurança interna e externa” (Ekengren, 2006), “nexo segurança interna-externa” (Eriksson e Rhinard, 2009; Trauner, 2013), “externalização da segurança interna (Monnar, 2010); “Dimensão externa da área de Liberdade, Segurança e Justiça” (Cremona, Monar e Poli, 2011; Monar 2014).

<sup>9</sup> Expressão usada por Gabriel Almond para caracterizar a Ciência Política (“Separate Tables: Schools and Sects in Political Science”. *Political Science and Politics*. Volume 21, nº 4: 828-842).



de incidência inicialmente interna; (c) fenómenos de natureza transfronteiriça. A título exemplificativo:

AMEAÇAS E RISCOS	
Origem externa (à UE) da insegurança/internalização dos efeitos da insegurança externa (a)	Ex. instabilidade, tensão e/ou conflitualidade em zonas da vizinhança europeia
Atividades ilícitas no seio da UE e através das fronteiras (externas) da UE (c)	Ex. Tráficos ilícitos; cibercriminalidade
PREVENÇÃO/COMBATE	
Externalização da cooperação europeia no domínio da segurança interna (cooperação da UE com atores externos - Estados, Organizações Internacionais - no domínio do terrorismo, da criminalidade transnacional, etc) (b)	Ex. cooperação UE-EUA na luta contra o terrorismo
Utilização de instrumentos de políticas da UE de incidência interna no plano externo (b)	Ex. dimensão externa da Europol
Utilização de instrumentos de segurança interna no plano externo (b)	Ex. Missões de polícia (PCSD)
(Possibilidade de) Utilização instrumentos de políticas da UE de incidência externa no plano interno (a)	Ex. PCSD
Cooperação transgovernamental (c)	Ex. redes europeias (ex <i>Police Chief Task Force</i> ); redes internacionais (ex. <i>Financial Action Task Force</i> )
Utilização combinada de instrumentos de incidência externa e interna	Ex. cooperação civil-militar
Coordenação interpolíticas	Ex. objetivos de segurança interna na política externa Ex. objetivos de política externa na segurança interna (exportação do modelo interno para países terceiros)

Subjacente à narrativa *in/out* está a ideia da “globalização da segurança”, associada ao “caráter predominantemente transnacional dos riscos pós-modernos”, (Rehrl e Weisserth, 2010: 21). Neste contexto, uma PESC eficaz na prevenção e combate às ameaças externas é considerada como condição para garantir a segurança interna do espaço europeu e, por sua vez, um sistema de segurança interna efetivo é entendido como condição para que aquela seja uma política ativa. Na mesma linha, a Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003 e 2008) afirma a “indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança” (Conselho Europeu, 2003: 2), para a qual concorrem diversos fenómenos, designadamente: a vulnerabilidade europeia decorrente da sua dependência em relação a uma infraestrutura interligada em diversos domínios (transportes, energia e informação); a dimensão externa da criminalidade organizada; a natureza global do terrorismo, que dispõe de crescentes recursos, incluindo a ligação através de redes eletrónica; a proximidade em relação a zonas conturbadas fruto do alargamento da UE; conflitos regionais que têm impacto direto ou indireto nos interesses europeus; alterações climáticas que têm um “efeito multiplicador de ameaças” (Conselho Europeu, 2008: 5). Assim, na “era da globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós” pelo que “a primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior” (Conselho Europeu, 2003: 6), sendo por isso necessário “aperfeiçoar a forma como conciliamos as dimensões interna e externa” (Conselho Europeu, 2008: 4).



Neste sentido, a Estratégia de Segurança Interna (Conselho da União Europeia, 2010) sustenta um conceito de segurança interna “amplo e completo que se estende a múltiplos setores” e uma “abordagem de segurança global com os países terceiros” (Conselho Europeu, 2010: 29).

Os acontecimentos mais recentes, designadamente no domínio do terrorismo, têm contribuído para a intensificação da narrativa securitária do nexo *in-out*. Em fevereiro de 2015, o Conselho da UE reafirmou o imperativo de complementar as medidas na área da justiça e assuntos internos com o empenhamento a nível externo, nomeadamente no Médio Oriente, no Norte de África, no Sahel e no Golfo. Nas palavras de Federica Mogherini, a luta contra a radicalização e o extremismo violento deve continuar a ser “uma prioridade, não só na ação interna e securitária, mas também na política externa e diplomática” (EEAS, 2015).

Em síntese, a narrativa europeia evidencia uma tendência securitizadora construída com base no risco de falta de controlo num mundo globalizado de ameaças adjetivadas de complexas, dinâmicas, menos visíveis, imprevisíveis, em que o distante (frágil, instável e inseguro) se tornou próximo.

## **O Nexo Externo-Interno na Política Comum de Segurança e Defesa**

Pensada para a ação externa da União Europeia, no quadro da PESC, a PCSD<sup>10</sup> foi instituída em 1999, constituindo mais um instrumento ao serviço da *actorness* internacional e securitária da UE. A interdependência externo/interno começou por expressar-se na dimensão civilista, traduzida no uso de meios policiais e judiciais em espaços externos de instabilidade, sendo declarada, após os ataques terroristas de 11 de março de 2004, em Madrid, a possibilidade de uso interno dos meios, designadamente militares, de uma política construída para a dimensão internacional.

### *A Dimensão Civil da Política Comum de Segurança e Defesa*

A Política Comum de Segurança e Defesa foi pensada como concretização do uso da força para fins pacificadores em palcos externos à UE. Esta configuração inicial foi alterada no que respeita quer à natureza das operações/meios (na emergência da política, apenas militares) quer ao alcance das mesmas (originalmente, apenas externo). Ainda antes da operacionalização da política<sup>11</sup>, o Conselho Europeu, reunido em Santa Maria da Feira, em junho de 2000, aprovou a dimensão civil da então PESD. Esta passou a contemplar quatro domínios prioritários da gestão civil de crises: polícia; Estado de Direito; proteção civil; administração civil (Conselho Europeu, 2000).

Esta dimensão resultou da projeção das preferências nacionais dos estados militarmente neutros interessados em participar na nova política sem por em causa a natureza civilista das suas políticas externas nacionais, o que reforçou o objetivo inicial da política de projetar e credibilizar a *actorness* internacional da UE: “reforçar a ação externa da União através do desenvolvimento de uma capacidade militar de gestão de

<sup>10</sup> Então designada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

<sup>11</sup> Operacionalização orgânica (estruturas político-militares) e no terreno (missões): estabelecimento, com base permanente, das estruturas político-militares em 2001; Declaração sobre Operacionalidade em dezembro de 2001; primeira missão, MPUE (Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia Herzegovina), em janeiro de 2003.



crises, assim como de uma capacidade civil” (Conselho Europeu, 2000: 2). Concomitantemente, reforçou a abordagem holística à qual também subjaz a preocupação securitária de contribuir para a paz e estabilidade da União:

A proteção da segurança interna da União Europeia implica não só medidas nas e dentro das fronteiras da Comunidade, mas também, e em especial, envolvimento no exterior.

(...)

*Por um lado, temos de combater as causas e as raízes da instabilidade e do radicalismo com recurso à ajuda ao desenvolvimento e à cooperação económica. Por outro lado, necessitamos de mecanismos para substituir, reconstruir e apoiar estruturas no domínio da segurança pública e ordem após as crises. Além do destacamento de pessoal militar e policial, as equipas da proteção civil desempenham um papel importante na reconstrução de infraestruturas (...). (Future Group, 2007: 1).*

Apesar desta inovação, a verdade é que a União Europeia já tinha experiência adquirida em gestão civil de crises, designadamente através das atividades da Comissão desenvolvidas no âmbito da Política de Desenvolvimento e, sobretudo, da Ajuda Humanitária. O *upgrading* no quadro da PCSD contribuiu para a especificidade europeia da gestão civil de crises, não tendo equivalente a nível internacional. Uma das particularidades prende-se com a coordenação civil-militar decorrente do apoio militar à presença civil no terreno: as missões civis integram habitualmente elementos militares para aconselhamento, planeamento e/ou atividades de reconstrução. De referir ainda missões de natureza mista (civil/militar).

Volvida uma década, constata-se a uma clara prevalência das missões civis em detrimento das operações militares. Este desenvolvimento tem sido acompanhado por alterações orgânicas, graças à criação de organismos quer específicos da componente civil quer de coordenação civil-militar, bem como pela diversificação de tipo de missões (polícia, Estado de Direito, monitorização, reforma do setor de segurança, assistência na fronteira) e de áreas geográficas.

#### *A Internalização (declarada) da Política Comum de Segurança e Defesa*

No âmbito da luta contra o terrorismo após 2001, o Conselho Europeu, sob a égide da Presidência espanhola, aprovou uma declaração sobre o contributo específico da PESC/PESD. O documento (Conselho Europeu, 2002) destacava as seguintes áreas de atuação: “diálogo político com países terceiros (promoção dos direitos humanos e da democracia, não-proliferação e controlo de armamentos) e assistência internacional; prevenção de conflitos; estabilização pós-conflito; intercâmbio de informações e produção de documentos de avaliação de situação e de relatório de alerta rápido; desenvolvimento de uma avaliação comum de ameaça contra os Estados-Membros ou contra força sem operações de gestão de crises; determinação das capacidades militares necessárias para proteger de atentados terroristas as referidas forças; análise





da possibilidade de utilizar capacidades militares e civis para ajudara proteger as populações civis dos efeitos dos atentados terroristas.”

Conforme solicitado pelo Relatório apresentado ao Conselho Europeu sobre a implementação da Declaração relativa ao combate ao terrorismo (Conselho Europeu, 2004a) e pelo Plano de Ação, o Comité Político e de Segurança elaborou um documento mais detalhado sobre o contributo específico da PESD que sublinhava a vantagem comparativa da União Europeia, detentora de uma diversidade de instrumentos, incluindo civis e militares, na luta contra uma ameaça complexa e multifacetada. O “Quadro Conceptual” começa por referir o contributo global para a prevenção (a longo prazo) do terrorismo:

*Para reagir às crises, a União consegue mobilizar uma vasta gama de meios e instrumentos tanto civis como militares, que lhe confere assim uma capacidade global de gerir crises e de prevenir conflitos em apoio dos objectivos da Política Externa e de Segurança Comum. Isso favorece uma abordagem abrangente para prevenir a ocorrência de Estados em dissolução, restaurar a ordem e a governação civil, afrontar crises humanitárias e prevenir conflitos regionais. Ao reagir eficazmente a essas situações multifacetadas, a UE já dá um contributo considerável para acções a longo prazo de prevenção do terrorismo. (Conselho da União Europeia, 2004: 6)*

No que respeita ao contributo específico da então designada PESD, foram identificadas quatro áreas de atuação, entre as quais a reação e gestão das consequências (tratamento dos efeitos de um atentado combinando meios militares e civis)<sup>12</sup>. Apesar das diferentes sensibilidades nacionais quanto ao uso de meios militares na luta contra o terrorismo, os documentos oficiais evidenciam um consenso relativamente a vários aspetos, designadamente a prevenção da ameaça terrorista nos territórios dos Estados-Membros, a proteção das instituições democráticas e das populações civis contra ataques terroristas, incluindo NRBO, e a assistência a um Estado-Membro alvo de um ataque (Conselho Europeu, 2004)<sup>13</sup>.

Na mesma linha, encontra-se a cláusula de solidariedade em caso de ameaça terrorista e de catástrofe natural ou de origem humana que, embora não se enquadre na PCSD, prevê a mobilização pela União de “todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> As restantes três reportam-se a: prevenção de ataques terroristas, incluindo operações de vigilância marítima e aérea; proteção do pessoal, do material e dos meios, proteção de alvos-chave civis, incluindo infraestruturas críticas, na zona das operações e proteção dos cidadãos europeus em países terceiros; apoio a países terceiros na luta antiterrorista.

<sup>13</sup> No plano externo, de referir o restabelecimento da ordem em Estados falhados e a estabilização pós-conflito (União Europeia, 2004b).

<sup>14</sup> Artigo 222 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



## A Externalização da Segurança Interna

A cooperação europeia concretiza a externalização da segurança interna a dois níveis: a externalização da segurança interna dos Estados-Membros (EMs); a externalização da segurança interna da UE através da dimensão externa da sua atividade (cooperação com organizações internacionais e Estados terceiros). Assim, a título exemplificativo, na partilha de informações, a Europol concretiza a externalização quer da atividade policial nacional quer da cooperação europeia<sup>15</sup>. Nesta seção vamos incidir sobre o segundo nível.

A cooperação em matéria de 'segurança interna', em rigor no domínio dos problemas de segurança transnacionais entre EMs, foi lançada na década de 70 do século XX, fora do quadro do Tratado de Roma e das instituições comunitárias, no âmbito mais alargado da justiça e assuntos internos (JAI). O fator propulsor desta cooperação interestadual informal foi o crescendo da atividade terrorista internacional na Europa Ocidental que evidenciou os limites dos meios nacionais para lutar de forma eficaz contra a ameaça.

Em junho de 1976, os ministros reunidos no Luxemburgo estabeleceram uma estrutura informal de cooperação – TREVI - que "funcionou fora do quadro das Comunidades Europeias numa base puramente intergovernamental como parte do processo de cooperação no domínio da política externa" (Mitsilegas et all., 2003: 23). A estrutura consistiu inicialmente em dois grupos - TREVI I, dedicado ao terrorismo transnacional, e TREVI II, orientado para assuntos relativos à ordem pública, à organização e à formação de forças policiais - constituídos por funcionários dos ministérios, das polícias e dos serviços de informações nacionais. Nos anos 80, a agenda da cooperação passou a priorizar a prevenção e luta contra atividades transnacionais tais como o tráfico de droga e crime organizado, o que levou à criação do grupo TREVI III. O objetivo 1993 – concretização do mercado interno<sup>16</sup> – intensificou as preocupações securitárias associadas à criação de um espaço europeu sem fronteiras internas, conduzindo à criação de novos organismos de cooperação, entre os quais TREVI 1992 centrado na cooperação policial e em matérias de segurança interna decorrentes da abolição das fronteiras internas da Europa comunitária. De referir nesta evolução, o contributo do Acordo Schengen e da subsequente Convenção de Aplicação, ainda que celebrado fora do quadro do Direito Comunitário. Schengen, que antecipou a livre circulação de pessoas entre os Estados signatários, também previa medidas compensatórias ao nível da segurança.

A segunda fase da cooperação foi iniciada pela revisão do Tratado de Maastricht que introduziu, formalmente, a cooperação JAI no âmbito do Tratado da União Europeia (TUE):

---

<sup>15</sup> Em 2006, a Europol aprovou a Estratégia Externa da Europol para 2006-2008. Em setembro de 2008 foi decidido prorrogar a estratégia até 2009. A Estratégia da Europol 2010-2014 contempla vários pontos sobre a dimensão externa: cooperação com parceiros chave através do estabelecimento de planos operacionais conjuntos, de acordos e de atividades de I&D com vista ao desenvolvimento de novas técnicas para prevenir e combater os crimes graves e o terrorismo.

<sup>16</sup> Livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas.



*"[A] mudança mais significativa (...) [foi] o fato de, através de alterações aos tratados, as matérias de segurança interna serem pela primeira vez trazidas para o centro do processo de integração. (...) no contexto mais amplo da JAI, os assuntos de segurança interna passaram a fazer parte da agenda política da União" (Mitsilegas et al, 2003: 32).*

O terceiro pilar da União Europeia manteve a natureza intergovernamental da cooperação, ainda que utilizando as instituições comunitárias, com particular relevo para o Conselho da UE. O Tratado de Amesterdão introduziu três alterações: a comunitarização de algumas matérias JAI (imigração, asilo, justiça em matéria civil), ficando o terceiro pilar restrito à cooperação policial e judiciária em matéria penal; a integração do acervo Schengen no Direito Comunitário; a dimensão externa da JAI.

O Tratado de Lisboa consagrou alterações transversais, designadamente ao dotar a União Europeia de personalidade jurídica, pelo que a cooperação no domínio da segurança interna passou a estar sob a alçada de uma organização internacional, e ao abolir formalmente os pilares<sup>17</sup> em prol de uma maior coerência entre políticas, em geral, e entre a dimensão interna e externa da União, em particular. De referir ainda as alterações específicas no domínio da segurança interna: transferência desta matéria para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>18</sup>; consagração terminológica de "segurança interna"<sup>19</sup>; controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça da UE; criação do Comité Permanente de Segurança Interna (COSI) "a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna" (artigo 71º TFUE); possibilidade de estabelecer uma Procuradoria Europeia (artigo 86º TFUE) para combater crimes que afetem os interesses financeiros da UE. De notar, no entanto, as exceções da componente operacional da cooperação: o Parlamento é meramente consultado; o Conselho decide por unanimidade (procedimento legislativo especial). A comunitarização *sui generis*, bem como o procedimento especial, no quadro do TFUE, são sintomáticos da resistência estadual à delegação de poder numa área que toca o núcleo duro da soberania.

Nesta síntese evolutiva, merece destacar a institucionalização de agências promotoras da cooperação em matéria de segurança interna. Em 1991, aquando da reunião do Conselho Europeu, o então Chanceler da Alemanha, Helmut Kohl, inspirado pelo modelo do FBI, propôs a criação de uma agência europeia de polícia (Europol, 2009: 11). Esta proposta esteve na origem da criação da Unidade de Drogas Europol. Na sequência da entrada em vigor do TUE, foi celebrada, em 1995, a Convenção Europol

<sup>17</sup> De notar que prevalece, de forma encoberta, o segundo pilar (PESC/PCSD) e, no domínio da segurança interna, uma comunitarização *sui generis* (iniciativa legislativa partilhada; procedimento legislativo especial em matéria de cooperação operacional; *opt-out* (Protocolo nº 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça; Protocolo nº 22 relativo à posição da Dinamarca) e 'travão de emergência (nº 3 do artº 82º TFUE).

<sup>18</sup> Título IV, dedicado ao "Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça" (ELSJ), constituindo uma das onze áreas de competência partilhada: iniciativa legislativa, ainda que partilhada com os EM, da Comissão; procedimento legislativo ordinário; princípio da maioria no seio do Conselho; adoção de regulamentos e diretivas

<sup>19</sup> Nas anteriores versões dos Tratados, a expressão era praticamente omissa. A cooperação em matéria de segurança interna expressava-se através das expressões cooperação policial e judicial em matéria penal, no quadro da JAI e, após a revisão de Amesterdão, do ELSJ. O Tratado de Lisboa acrescentou a expressão 'segurança nacional' que se reporta à 'segurança interna dos EM', distinguindo-se assim da 'segurança interna da UE'.



com base no artigo K.3 do referido tratado. O serviço europeu de polícia é, desde 1 de janeiro de 2010, uma agência<sup>20</sup> da UE que providencia análise estratégica e operacional bem como apoio operacional aos EM, e, mais especificamente: intercâmbio de informações; análise de informação; análise estratégica; apoio a operações; partilha de conhecimento (Europol, 2009: 3). Concorrem ainda para a função de proteção da União, mais três agências: a Eurojust (Unidade Europeia de Cooperação Judiciária), criada em 2002<sup>21</sup>, contribui para a luta contra formas graves de criminalidade transnacional através da coordenação das investigações e dos procedimentos penais entre os EM; a Frontex, estabelecida em 2004, favorece a gestão integrada das fronteiras externas dos EM; a CEPOL (Academia Europeia de Polícia), instituída em 2005<sup>22</sup>, promove formação de altos funcionários dos serviços de polícia dos EM, bem como para a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade. A existência destas agências resulta da sobreposição de dinâmicas supraestaduais (agências no quadro do Direito da UE, articulação com as instituições supraestaduais), interestaduais (coordenação de políticas e recursos nacionais), transgovernamentais (redes de funcionários dos Ministérios, da polícia, procuradores, juízes, membros dos serviços de informações).

Originalmente pensada para o interior do espaço comunitário, a cooperação em matéria de segurança interna extravasou mais tarde esse espaço ao contemplar uma dimensão externa. Ainda que 1999 seja considerada a data marco dessa externalização<sup>23</sup>, é possível localizar precedentes na década de 80, designadamente associados à necessidade, identificada pela Comissão Europeia e pelo Conselho, de integrar a luta contra a droga e o crime organizado nas relações externas da União. Na mesma linha, o Conselho Europeu de Amesterdão exortava “ o Conselho a prosseguir o seu trabalho relativo à cooperação com regiões e países terceiros” (Conselho Europeu, 1997) no âmbito do Plano de Ação contra a Criminalidade Organizada; o Conselho Europeu de Viena<sup>24</sup> congratulava-se “com o desenvolvimento de várias iniciativas de cooperação regional” e lançava “um apelo para que as iniciativas relativas à América Latina e à Ásia Central sejam levadas por diante sem demora” (Conselho Europeu, 1998). De referir a externalização de proximidade no que respeita aos candidatos à adesão: em 1998, os Ministros JAI dos EM e dos países candidatos aprovaram um pacto de pré-adesão sobre crime organizado (Conselho da UE, 1998). Ainda relativamente à proximidade, a preocupação centrava-se nos Balcãs, com particular incidência sobre o crime organizado, pelo que o processo de estabilização e associação, após a intervenção da NATO no Kosovo em 1999, contemplou também a cooperação nesse domínio. O racional securitário era explícito na narrativa europeia:

---

<sup>20</sup> Em 2009, o quadro jurídico da Europol foi simplificado graças à substituição da Convenção Europol e subsequentes Protocolos, pela Decisão do Conselho de 6 de abril de 2009 que criou o Serviço Europeu de Polícia ao abrigo do título VI do TUE então em vigor.

<sup>21</sup> A criação de uma unidade de cooperação judicial foi suscitada pelo Conselho Europeu de Tampere. Em 2000 foi estabelecida uma unidade provisória (Pro-Eurojust).

<sup>22</sup> Equiparada a agência, é a sucessora da AEP criada pela Decisão 2000/820/JAI.

<sup>23</sup> No quadro mais amplo da Justiça e Assuntos Internos.

<sup>24</sup> Aprovou o primeiro plano de ação em matéria de Justiça e Assuntos Internos.



*“A escolha para nós neste caso é clara: ou exportamos estabilidade para os Balcãs, ou os Balcãs exportam instabilidade para nós” (Patten, 2002)<sup>25</sup>.*

O Conselho Europeu de Tampere consagrou a externalização da segurança interna, no quadro mais amplo da JAI ao salientar “que todas as competências e todos os instrumentos de que dispõe a União, em particular a nível das relações externas, deverão ser utilizados de forma integrada e coerente para que se possa criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A Justiça e os Assuntos Internos devem ser integrados na definição e implementação das outras políticas e actividades da União” (Conselho Europeu, 1999).

No ano seguinte, o Conselho Europeu da Feira aprovou o relatório sobre as prioridades externas da União Europeia no domínio JAI, afirmando que essas prioridades “deveriam ser integradas na estratégia externa global da União a fim de contribuir para a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Conselho Europeu, 2000). Não se tratava de desenvolver uma política externa específica/paralela, mas consolidar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) através da ação externa da UE e sob controlo dos diplomatas.

*“Esta ‘demonstração de força’ pelos diplomatas pode também ser interpretada como um reconhecimento implícito da ‘contaminação’ progressiva dos objetivos da política externa da UE por preocupações de segurança interna” (Wolff et al., 2009: 12).*

Em suma, a estratégia era justificada pela “pressão de um mundo crescentemente interligado e do inerente carácter internacional de ameaças”, passando a segurança e estabilidade da União Europeia pela “projecção externa dos valores em que assenta o ELSJ”, contribuindo a dimensão externa para aumentar a credibilidade e influência da UE no mundo (Parlamento Europeu, 2007: 354).

O primeiro programa multi-presidências<sup>26</sup> para a dimensão externa da JAI (Council of the EU, 2002) previa a aprovação de estratégias comuns (Rússia, Ucrânia e Mediterrâneo), o diálogo com parceiros (EUA, Canadá, América Latina, países EFTA e países africanos) e a cooperação com outras organizações internacionais (Nações Unidas, Conselho da Europa, Conferência de Haia e G7/G8).

---

<sup>25</sup> “Even before the horror of 11 September, the recent tragic history of the Balkans had shown to Europe and to the wider international community the danger that failed, or failing, states can pose to our stability and security in this small and interconnected world. The Balkans have demonstrated how instability is contagious, how quickly someone else’s problem can become everyone’s problem. (...) They have reminded us and this too has wider application that standing up for our values when they are in danger, standing up for democracy, for others’ rights, for justice, is not flabby idealism: it is a matter of hard security, and profoundly in our self-interest” (Patten, 2002). “Every country of the region is blighted by the smuggling of drugs and cigarettes, by the trafficking of people and weapons, by corruption and by racketeering. The cumulative effect is intolerable - important war criminals remain at large, often sustained by organised crime. It is an affront to justice, a barrier to the progress and development of the countries of the region, and a threat to the security of us all. Quite simply, it must stop” (Solana, 2002).

<sup>26</sup> O trio contemplava as presidências belga, espanhola e dinamarquesa.



A pedido do Conselho Europeu foi elaborada uma Estratégia para a dimensão externa da JAI com o propósito de “contribuir para o estabelecimento sucedido da área interna de liberdade, segurança e justiça, e prosseguir os objetivos das relações externas da UE através da promoção do Estado de Direito, do respeito dos Direitos Humanos e das obrigações internacionais” (Council of the EU, 2006: 3). A Estratégia RelExt JAI, aprovada em dezembro de 2005, procurava articular esta área, a PESC, a PESD, a Política de Desenvolvimento, a Estratégia de Segurança Europeia e os objetivos económicos e comerciais da UE, definindo prioridades temáticas<sup>27</sup> e geográficas (países candidatos; países vizinhos; parceiros estratégicos)<sup>28</sup>. No ano seguinte, teve lugar, em Viena, uma Conferência Ministerial na qual os representantes da UE, de países terceiros, dos Estados Unidos, da Rússia e de outras organizações internacionais, debateram o papel da segurança interna nas relações entre a UE e os seus vizinhos. A prioridade geográfica também se explica pela proximidade:

*A segurança interna não pode ser garantida isoladamente do resto do mundo e, em particular, da vizinhança europeia imediata. Por conseguinte, é importante assegurar a coerência e complementaridade entre as vertentes interna e externa da segurança da UE. Tal como reconhecido na Estratégia Europeia de Segurança e na Estratégia de Segurança Interna, as relações com os nossos parceiros assumem uma importância fundamental na luta contra a criminalidade grave ou organizada e o terrorismo. (Comissão Europeia, 2011: 12).*

Para facilitar a coordenação entre os grupos JAI e RELEX, designadamente ao nível do intercâmbio de informação e de reflexões estratégicas e horizontais, foi criado o Grupo de Trabalho JAIEX<sup>29</sup>.

Como se desenvolve a cooperação na área sensível da segurança interna? Quatro princípios presidem à dimensão externa (Comissão Europeia, 2011: 3): diferenciação, por área regional e/ou país; condicionalidade, isto é, o reforço da cooperação é gradual e dependente dos progressos realizados e do êxito da mesma nos domínios acordados; coerência com a política externa global da EU, com outras políticas pertinentes e com as cooperação nas diferentes regiões/países; regionalização, que se traduz no apoio a iniciativas de cooperação regional e sub-regional. A cooperação compreende três níveis: geral, enquadrado pelos acordos de parceria e cooperação ou de associação que contemplam várias áreas, incluindo a segurança interna; específico através de acordos em matéria de segurança interna; operacional, sobretudo associado à dimensão externa das agências da UE. A cooperação concretiza-se através de instrumentos legais, políticos, diplomáticos e financeiros: acordos/ tratados/convenções, declarações políticas conjuntas, programas/agendas/planos de ação; reuniões (desde cimeiras

<sup>27</sup> Terrorismo, crime organizado, corrupção, tráfico de drogas, gestão dos fluxos migratórios.

<sup>28</sup> África do Norte (combate ao terrorismo), Balcãs Ocidentais e outros países vizinhos (luta contra a criminalidade organizada, a corrupção, a imigração ilegal e o terrorismo), Afeganistão (combate à produção e ao tráfico de droga) e países africanos (cooperação em matéria de migração).

<sup>29</sup> Este Grupo de Trabalho do Conselho da União Europeia, inicialmente com a designação de Grupo de Apoio (JAI-RELEX Ad Hoc Support Group), tornou-se permanente (JAI-RELEX Working Party), em 2010, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.



anuais ao mais alto nível até encontros regulares entre alto funcionários, passando pelas reuniões dos conselhos, comités e subcomités de cooperação); redes de especialistas e profissionais; programas de assistência.

A título exemplificativo, consideremos a cooperação UE-Rússia. A Cimeira de São Petersburgo, em 2003, lançou os quatro espaços comuns da cooperação, incluindo o espaço da liberdade, segurança e justiça. Dois anos mais tarde, foi aprovado o respetivo roteiro<sup>30</sup>, cuja execução é monitorizado pelo organismo central da cooperação, o Conselho da Parceria Permanente no domínio da LSJ que reúne duas vezes ao ano. O roteiro, no ponto relativo à segurança, prevê a cooperação no combate ao terrorismo e a todas as formas de crime organizado<sup>31</sup>. A cooperação tem-se traduzido sobretudo no apoio à elaboração de legislação, na formação e no intercâmbio de informação. Ao longo dos anos têm-se verificado uma "rede crescente de contactos profissionais, reuniões e consultas, compromissos" (Hernández i Sagrera e Potemkina, 2013: i). Pese embora o efeito positivo desta socialização, os resultados concretos da cooperação têm sido limitados. No domínio específico da segurança interna<sup>32</sup>, a agenda tem sido dominada pelo crime transnacional, o tráfico de droga e o terrorismo<sup>33</sup>. Foi ainda celebrado um acordo operacional entre a Rússia e a Frontex destinado a promover a cooperação prática a três níveis: formação, intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas; partilha de informações para análise de risco; operações conjuntas. O acordo concluído com a Europol<sup>34</sup>, anterior à aprovação do roteiro, limita-se à partilha de informação estratégica<sup>35</sup> e de documentos de avaliação da ameaça, não tendo sucedido ainda as negociações para um acordo operacional<sup>36</sup>. Apesar de duas rondas negociais<sup>37</sup>, não foi ainda concluído o acordo com a Eurojust, pelo que até ao presente a cooperação concretiza-se nas reuniões dos funcionários de ligação das partes. O principal obstáculo à cooperação resulta do uso da condicionalidade política pela UE que não é bem aceite pela Rússia (Hernández i Sagrera e Potemkina, 2013). Adicionalmente, de referir o défice de confiança mútua, fundamental em áreas sensíveis como a segurança, a heterogeneidade de culturas jurídicas e administrativas e ainda as diferenças na perceção das ameaças.

<sup>30</sup> "Road Map on the Common Space on Freedom, Security and Justice" (EU-Russia Permanent Partnership Council on Freedom, Security and Justice, 2005).

<sup>31</sup> O *road map* contempla as seguintes áreas: terrorismo, segurança de documentos, crime organizado transnacional, lavagem de dinheiro, tráfico de droga, tráfico de seres humanos, corrupção, furto de veículos e artigos com valor histórico e cultural.

<sup>32</sup> A agenda mais ampla do LSJ contempla o movimento de pessoas e migração. Foram celebrados dois acordos (Agreement between the Russian Federation and the European Community on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the Russian Federation and the European Union e Agreement between the Russian Federation and the European Community on readmission, 2006) e está em execução os "Common Steps towards visa free short term travel for Russian and EU citizens" (2011).

<sup>33</sup> "European Union Action Plan on Common Action for the Russian Federation on Combating Organised Crime" (2000), "Memorandum of Understanding between the Federal Service of the Russian Federation for Narcotics Traffic Control and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction" (2007). Disponíveis em: <http://www.russianmission.eu/en/basic-documents>.

<sup>34</sup> Agreement on Co-operation between the European Police Office and the Russian Federation (2003).

<sup>35</sup> Não permite a transferência de dados.

<sup>36</sup> "Discussion with the Russians had been rather empty. Professor Rees thought that Russia was resistant to EU incentives because the Kremlin considered itself to be too important to have its policies molded by Brussels" (House of Lords, 2011: 21).

<sup>37</sup> As partes iniciaram a negociação em 2009.



## Considerações Finais

No pós-Guerra Fria, a edificação da *actorness* europeia no domínio da segurança foi acompanhada pela narrativa dos nexos securitários. Esta narrativa começou por emergir associada às funções de prevenção e *assurance* para as quais concorre o nexu entre segurança e desenvolvimento. Neste contexto, foi dado particular relevo às *root causes* da conflitualidade, bem como às situações de fragilidade estadual consideradas como obstáculo ao desenvolvimento e fonte de instabilidade regional e internacional. O nexu serve os interesses da organização internacional (como forma de aumentar a eficácia *actorness* internacional e securitária da UE), da Comissão Europeia (partindo de uma área de sua competência onde detém experiência acumulada) e dos Estados-Membros (europeização das políticas nacionais).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e subsequentes em palco europeu tiveram um efeito amplificador de tendências anteriores consolidando a abordagem holística (*comprehensive approach*) da segurança, a ambição de *actorness* global e as narrativas e práticas securitizadoras. Neste contexto, foi reforçado “o nexu entre os aspetos internos e externos da segurança” o qual decorre de três dinâmicas que se reforçam mutuamente: internalização de fenómenos de incidência externa; externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna; fenómenos de natureza transfronteiriça.

A análise de três expressões do nexu (dimensão civil da PCSD, internalização da PCSD, externalização da segurança interna) demonstrou que, subjacente ao mesmo, está um racional combinado: securitário (garantir a segurança e estabilidade da UE face a riscos e ameaças transnacionais); político (consolidação da área específica do ELSJ bem como da ação externa da UE); institucional (interesse da Comissão Europeia em desenvolver as componentes da segurança em que pode ter mais presença). A narrativa securitizadora é construída com base na ideia do perigo de falta de controlo num mundo globalizado de ameaças adjetivadas de dinâmicas, menos visíveis, imprevisíveis, em que o distante, percebido como frágil, instável e inseguro, se tornou próximo. A *actorness* e a narrativa securitizadora dos nexos são assim co-constitutivas: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários; securitização dos assuntos com vista à consolidação das políticas e à projeção do ator. Em suma, o nexu *in/out* é justificado pelo ambiente (oportunidade), legitimando o uso de diversos instrumentos (capacidade) em prol da *actorness* europeia (presença).

## Referências bibliográficas

Bigo, Didier (2014). The (In)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy–Border Guards/Police–Database Analysts. *Security Dialogue*. Volume 45, nº 3: 209–225.

\_\_\_\_\_. (2001). “The Möbius Ribbon of Internal and External Security (ies)”. In: ALBERT, Mathias et al. (eds.). *Identities, Borders and Orders*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

\_\_\_\_\_. (2000). “When Two become One: Internal and External Securitisations in Europe”. In: M. Kelstrup e M. C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the*





*Politics of European Integration, Power, Security and Community*. Londres: Routledge: 320-360.

Buzan, Barry, Waever, Ole e Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.

Bretherton, Charlotte e Vogler, John (2007). *The European Union as a Global Actor*. 2ª ed. Londres: Routledge.

Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.

Comissão Europeia (2011). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos no Âmbito da Parceria Oriental (COM (2011) 564). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0564:FIN:PT:PDF>.

Conselho Europeu (2010a). Estratégia da Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança (5842/2/10rev 2)". Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf).

\_\_\_\_\_ (2010b). Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Proteja os Cidadãos (2010/C115/01). *Jornal Oficial da União Europeia* (C 115), 1-38. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pt:PDF>.

\_\_\_\_\_ (2008). Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf).

\_\_\_\_\_ (2004a). Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf).

\_\_\_\_\_ (2004b). Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 4/5 de novembro de 2004. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/82547.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/82547.pdf).

\_\_\_\_\_ (2003). Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2002). Declaração do Conselho Europeu relativa ao Contributo da PESC, incluindo a PESC para a Luta contra o Terrorismo, Anexo V às Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha. Disponível em <http://europa.eu/bulletin/pt/200206/i1031.htm>.

\_\_\_\_\_ (2000). Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Santa Maria da Feira – 19 e 20 de junho de 2000. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p0.htm).

\_\_\_\_\_ (1999). Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Tampere – 16 e 17 de junho de 1999". Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p9.htm).



\_\_\_\_\_ (1998). Conselho Europeu de Viena: 11 e 12 de dezembro de 1998: Conclusões da Presidência. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-R1.P8.htm).

\_\_\_\_\_ (1997). Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Amesterdão – 15 e 16 de outubro de 1999”. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/032h0006.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/032h0006.htm)

Conselho da União Europeia (2004). Quadro Conceptual da Dimensão PESD da Luta contra o Terrorismo (19747/04). Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/04/st14/st14797.pt04.pdf>.

\_\_\_\_\_ (1998). Pacto de Pré-adesão sobre Criminalidade Organizada entre os Estados-membros da União Europeia e os Países Candidatos da Europa Central e Oriental e Chipre. *Jornal Oficial* C, n.º 220: 01-05. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0715:PT:HTML>.

Council of the European Union (2006). Progress Report on the Implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice - 15363/06. Disponível em [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=24469](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=24469).

\_\_\_\_\_ (2005). “A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice” [14366/3/05REV 3]. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2002). Multipresidency Programme for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs (2001–2002) 5004/02. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205004%202002%20INIT>.

Cremona, Marise, Monar, Jörg e Poli, Sara (eds.). *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Pieterlen: Peter Lang.

EEAS (European External Action Service) (2015). Ukraine, Terrorism & Africa Dominate Foreign Affairs Council. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2015/100215\\_foreign\\_affairs\\_council\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/100215_foreign_affairs_council_en.htm).

EEAS (2011). Strategy for Security and Development in the Sahel. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf).

Ehrhart, Hans-Georg, e Petretto, Ehrhart (2014) Stabilizing Somalia: Can the EU's Comprehensive Approach Work? *European Security*. Volume 23, n.º 2: 179-194.

Ehrhart, Hans-Georg, Hegemann, Hendrik, e Kahl, Martin (2014). Towards Security Governance as a Critical Tool: a Conceptual Outline. *European Security*. Volume 23, n.º2, 145-162.

EU-Russia Permanent Partnership Council on Freedom, Security and Justice (2012). Joint Conclusions. Disponível em [http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/D\\_IY7sYpjeP2nxXo9+AUZw](http://www.cy2012.eu/index.php/en/file/D_IY7sYpjeP2nxXo9+AUZw).

\_\_\_\_\_ (2005). Road Map on the Common Space of Freedom, Security and Justice. 10 May, 2005. Disponível em [http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road\\_map\\_on\\_the\\_common\\_space\\_of\\_freedom\\_security\\_and\\_justice\\_2005\\_english.pdf](http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_freedom_security_and_justice_2005_english.pdf).



Future Group (2007). 2nd Meeting of the Future Group - Monday, 25 June 2007, Brussels. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-june-internal-sec-2007.pdf>.

Ganzle, Stephan (2009). *Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability - Rationale and Potential*. Bona: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Hernández i Sagrera, Raül e Potemkina, Olga (2013). Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe 54. Disponível em <http://www.ceps.be/book/russia-and-common-space-freedom-security-and-justice>.

Kirchner, Emil, e Sterling, James (2007). *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press.

Lutterbeck, D. (2005). Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security*. Volume 14, nº 2: 231-253.

Mitsilegas, Valsamis, Monar, Jörg e Rees, Wyn (2003). *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?* Basingstoke: Palgrave.

Monar, Jörg (2014). The EU's Growing External Role in the AFSJ Domain: Factors, Framework and Forms of Action. *Cambridge Review of International Affairs*. Volume 27, nº 1: 147-166.

Parlamento Europeu (2007). Dimensão Externa e Plano de Acção de Aplicação do Programa da Haia: Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de junho de 2007, sobre um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Estratégia para a Dimensão Externa, Plano de Acção de aplicação do Programa da Haia (2006/2111(INI) (P6\_TA(2007)0284). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:146E:0353:0361:PT:PDF>

Pastore, Ferruccio (2001). *Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-External Security Policy Coordination in the European Union*. Occasional Paper, nº 30. Paris: Institute for Security Studies.

Patten, Chris (2002). Speech by the Rt Hon Chris Patten, CHWestern Balkans Democracy Forum - Thessaloniki, 11 April 2002. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-150\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-150_en.htm).

Rees, Wyn (2008). Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy. *Journal of European Integration*. Volume 30, nº 1: 97-111.

Rehrl, Jochen, e Weisserth, Hans-Bernhard (eds.). 2010. Handbook on CSDP. Vienna, Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Disponível em [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp\\_handbook\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf).

Solana, Javier (2002). Intervention by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy. London Conference on Organized Crime in South Eastern Europe. Disponível em [http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article\\_1804\\_es.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article_1804_es.htm).

Trauner, Florian (2013). *The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?* Occasional Paper, nº 89. Paris: Institute for Security Studies.



\_\_\_\_\_ (2006). External Aspects of Internal Security: A Research Agenda. EU-Consent. Disponível em <http://www.eu-consent.net/library/brx061012/WP%20VII%20Luif-Trauner.pdf>.

House of Lords, European Union Committee (2011). 17th Report of Session 2010–12: The EU Internal Security Strategy Report. Londres: The Stationery Office Limited. Disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/149/149.pdf>

Wolff, Sarah, Wichmann, Nicole e Mounier, Gregory (2009). "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?" *Journal of European Integration*. Volume 31, nº1: 9-23.