

LUTA ANTITERRORISMO, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA

Pedro Courela

Embara tenha ganho uma visibilidade e intensidade muito maiores após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, a cooperação em matéria de contraterorismo entre os membros da União Europeia conta já com várias décadas. Então, como agora, a retórica estava bem à frente da prática, embora a noção de urgência fosse consideravelmente diferente. A primeira parte deste artigo traça a evolução da cooperação europeia no domínio das medidas antiterrorismo, procurando perceber as motivações, bem como os limites das iniciativas levadas a cabo. A segunda parte do texto centra-se na questão do equilíbrio entre os requisitos de um combate eficaz às organizações terroristas e os princípios da justiça e dos direitos humanos, sobretudo no que diz respeito às medidas aprovadas após os ataques de 11 de Setembro. Como será explicado, esta questão coloca-se a nível interno (quer dos estados-membros quer da própria União), mas igualmente no domínio das relações externas. A política da União face aos vizinhos do Mediterrâneo constitui um bom exemplo dos dilemas actuais.

EVOLUÇÃO DOS ESFORÇOS EUROPEUS NO DOMÍNIO DO CONTRATERRORISMO¹

A luta contra o terrorismo está normalmente associada a uma das funções centrais do Estado, nomeadamente a de garantir a segurança dos seus cidadãos. Apesar de um contexto regional de forte integração política e mesmo de procura de soluções supranacionais para a resolução de problemas comuns, os estados-membros da União Europeia (UE) não fogem a esta regra.

Contudo, os últimos trinta anos foram marcados por uma série de iniciativas cujo objectivo central era o de estreitar a cooperação entre os estados europeus em matéria de luta contra o terrorismo e o crime organizado em geral. A tensão sempre latente entre, por um lado, a percepção pública de que o terrorismo é um fenómeno transfronteiriço que, como tal, requer um esforço de cooperação internacional e, por outro, o hábito enraizado nas instituições competentes de tratar o combate ao crime como uma responsabilidade exclusiva do Estado-nação, explica em grande medida porque é que a panóplia de medidas aprovadas ao nível da UE está ainda longe de representar uma

estratégia europeia (e muito menos uma política) contra o terrorismo. Por outro lado, é bastante evidente que os avanços registados na cooperação europeia neste domínio são, regra geral, o resultado da reacção a ataques terroristas de grande impacto público. De facto, são os ataques de Washington e Nova York em Setembro de 2001 que marcam a divisão em dois grandes períodos de cooperação europeia em matéria de anti-terrorismo. O primeiro período inicia-se em meados da década de 70 e termina com os referidos ataques. O segundo, vai desde Setembro de 2001 até ao rescaldo dos ataques bombistas em Londres em Julho de 2005.

A TENTATIVA DE DESENVOLVER UMA «ORDEM JUDICIAL EUROPEIA»

Os esforços para coordenar as acções anti-terrorismo a nível europeu devem ser vistos no contexto mais geral das tentativas iniciais de estabelecer uma ordem judicial europeia, tentativas iniciadas no final dos anos 70. O combate ao terrorismo era, portanto, uma das dimensões de um programa bastante ambicioso de harmonização. Curiosamente, as primeiras iniciativas de cooperação antiterrorismo foram tomadas não no contexto da cooperação judicial, mas sim de política externa, nomeadamente da Cooperação Política Europeia (CPE), o mecanismo de concertação que antecedeu a actual Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Foi nesse contexto que os estados-membros criaram o grupo de segurança TREVI², cuja actividade principal consistia em reuniões regulares dos ministros de Administração Interna e altos funcionários para trocarem informações e discutirem os passos necessários para o desenvolvimento de uma abordagem comum ao fenómeno do terrorismo, que na época afectava alguns estados europeus (sobretudo a Alemanha e a Itália). Ao grupo TREVI faltava-lhe a solidez institucional de outras iniciativas europeias e as reuniões de alto nível, comparadas com as que tinham lugar para questões de política externa, eram demasiado espaçadas no tempo para que pudesse haver uma verdadeira continuidade. De qualquer forma, tratou-se da primeira reflexão séria acerca dos obstáculos que a cooperação neste domínio teria de enfrentar.

Em paralelo com estes desenvolvimentos na então Comunidade Económica Europeia (CEE), também no âmbito do Conselho da Europa foram dados alguns passos importantes no sentido de uma convergência de abordagens ao problema do terrorismo. Em Janeiro de 1977, os estados-membros do Conselho aprovaram a Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo³, que previa a supressão da chamada «excepção em caso de infracção política», segundo a qual um Estado podia recusar-se a extraditar cidadãos acusados noutros estados de infracções políticas. Apesar do avanço que a Convenção significou, ela previa contudo muitas excepções, que os estados-membros da CEE (todos eles também membros do Conselho da Europa) acharam necessário colmatar para que os princípios da Convenção tivessem de facto um impacto prático. A abolição da excepção para infracções políticas foi então a grande inovação da Convenção de Dublin de 1979⁴, que ao mesmo tempo mostrava que qualquer avanço em matéria judicial (dada

a sua sensibilidade) exigia um grau de homogeneidade e coesão entre os estados participantes que, apesar das limitações, só existia no quadro comunitário.

Os avanços registados nos anos seguintes dizem respeito essencialmente à criação progressiva de um domínio de cooperação que depois de 1991, com a assinatura do Tratado de Maastricht, ficou conhecido como «justiça e assuntos internos», debaixo do qual poderiam ser discutidas temáticas e lançadas iniciativas relacionadas com o combate ao terrorismo. Mas a verdade é que este domínio não foi o propulsor de uma ordem judicial europeia, cujos marcos mais importantes foram, em 1985, a assinatura do Tratado de Schengen⁵ e a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993.

Ao abolir o controlo de fronteiras entre os estados participantes, Schengen levou de facto a uma cooperação mais intensa em matéria criminal, o que de certa forma constituiu uma resposta aos receios expressos por vários sectores que viam na abertura de fronteiras um convite ao crime organizado

transnacional. Como corolário das experiências de cooperação judicial acima descritas, é o Tratado de Maastricht que institucionaliza na ordem jurídica comunitária o domínio da justiça e assuntos internos, com a criação do chamado Terceiro Pilar da União Europeia. As disposições do Tratado de Maastricht sobre Justiça e Assuntos Internos continham já uma referência explícita ao terrorismo, incluindo-o entre as principais preocupações de segurança interna do espaço comunitário e referindo, no artigo K1 n.º 9, que a cooperação policial neste domínio poderia consistir na troca de informação no contexto da futura estrutura de polícia europeia, a Europol.

De facto, a Convenção que criou a Europol⁶ refere a luta contra o terrorismo como uma das funções centrais da unidade policial europeia, que a partir de 1999 prepara relatórios anuais sobre contraterrorismo ao Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Também em 1999, foi criada na Europol uma Unidade de Contraterrorismo, composta por especialistas destacados dos vários estados-membros.

Para além destas evoluções institucionais, cujo mérito principal foi o de revelar uma vontade política de cooperação em matéria judicial e de investigação policial, teve igualmente lugar nos anos 90 uma importante discussão conceptual que permitiu mais tarde uma convergência quanto ao que constitui um acto terrorista e à forma de lidar com esse tipo de actos.

Muito por insistência da Espanha, que na altura detinha a Presidência rotativa da União Europeia, os estados-membros adoptaram em 1995 a Declaração de La Gomera sobre o terrorismo⁷. Pela primeira vez a nível da UE é discutida de forma abrangente a natureza dos actos terroristas, bem como as novas modalidades que aqueles começavam a

AO ABOLIR O CONTROLO DE FRONTEIRAS ENTRE OS ESTADOS PARTICIPANTES, SCHENGEN LEVOU DE FACTO A UMA COOPERAÇÃO MAIS INTENSA EM MATÉRIA CRIMINAL, O QUE DE CERTA FORMA CONSTITUIU UMA RESPOSTA AOS RECEIOS EXPRESSOS POR VÁRIOS SECTORES QUE VIAM NA ABERTURA DE FRONTEIRAS UM CONVITE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL.

assumir. A Declaração chama a atenção para a ligação estreita entre terrorismo, de um lado, e radicalismo e fundamentalismo, do outro, para a progressiva semelhança entre os métodos terroristas e a prática do crime organizado e para o facto de as organizações terroristas procurarem tirar proveito das diferenças nos códigos penais dos vários países para garantir a sua impunidade. Embora se baseie muito na experiência espanhola com o terrorismo e não refira o necessário enquadramento do contraterrorismo nos princípios e na prática do Estado de Direito, a Declaração de La Gomera é o primeiro sinal de que a Europa estava atenta à internacionalização do terrorismo e que havia uma compreensão clara de que se tratava de um fenómeno que cada vez menos podia ser tratado pelos estados-membros numa base meramente nacional.

Para além disso, ao colocar a luta contra o terrorismo firmemente no âmbito do combate mais geral contra o crime organizado, a Declaração marca uma posição de princípio na acção da UE nesta matéria. Em vez da adopção de medidas e instrumentos extraordinários, a acção antiterrorismo deve beneficiar dos mesmos métodos que são utilizados para combater a criminalidade, bem como dos mesmos procedimentos legais. Por outras palavras, tratava-se da rejeição de um regime de excepção para os crimes de terrorismo. Estas várias posições de princípio acabaram por ser o principal contributo da Declaração de La Gomera, uma vez que em termos práticos não se verificaram avanços significativos. Os passos mais importantes na segunda metade dos anos 90 foram mais uma vez de ordem legal/institucional, aperfeiçoando gradualmente o quadro jurídico de cooperação comunitária nesta matéria. Primeiro, o Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1999 e que criou as condições para uma mais eficiente cooperação policial e judicial, dando ao mesmo tempo um papel de maior relevo à Comissão Europeia na área do Terceiro Pilar. Em relação a Maastricht, o Tratado de Amesterdão define de modo mais detalhado a forma como o combate ao terrorismo pode contribuir para concretizar o espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. O artigo 29 do Tratado apresenta três medidas para a prevenção e luta antiterrorista que não sendo novas aparecem pela primeira vez num tratado europeu: maior cooperação entre as autoridades policiais, alfandegárias e judiciais; e, quando necessário, a harmonização da legislação penal dos estados-membros.

Segundo, o Plano de Acção no domínio policial e de cooperação judicial em matéria criminal aprovado pelo Conselho Europeu de Tampere em Outubro de 1999⁸. Em termos práticos, o Plano de Acção de Tampere constituiu até à data o principal instrumento de concretização das disposições dos Tratados. O Plano incluía a possibilidade de nomeação de equipas de investigação criminal conjuntas entre os estados-membros; a criação do Eurojust (instituição que reúne procuradores e magistrados dos estados-membros para facilitar a coordenação das autoridades nacionais responsáveis pela investigação do crime organizado); medidas de implementação do princípio de reconhecimento mútuo de decisões judiciais respeitantes a questões criminais; e a harmonização dos códigos penais num número de áreas ligadas essencialmente ao crime organizado.

Em termos de abordagem básica e mesmo de instrumentos, o Plano de Acção anti-terrorismo⁹ aprovado pelos líderes europeus depois dos ataques de 11 de Setembro é em larga medida a continuação de todo o processo aqui descrito, sobretudo das medidas que tinham sido aprovadas em Tampere apenas dois anos antes. Contudo, o contexto político era agora radicalmente diferente. Na sequência dos ataques a Nova York e Washington, a luta contra o terrorismo ganha o estatuto de prioridade política para a acção europeia. Isto significou na prática que o novo plano de luta contra o terrorismo acaba por recuperar o conteúdo de documentos que apesar de aprovados pelos chefes de Governo tinham sido relegados para um plano secundário, aguardando a oportunidade política para ser implementados.

As medidas aprovadas no rescaldo do 11 de Setembro são, por isso, uma tentativa de reunir numa estratégia política única várias medidas dispersas e, ao mesmo tempo, garantir a coerência das várias políticas da UE que directa ou indirectamente estão relacionadas com o terrorismo. Não é possível aqui analisar em detalhe o conteúdo do Plano de Acção, que ainda hoje é a principal referência para conhecer o papel da UE neste domínio. Contudo, é importante referir que o Plano está dividido em cinco grandes áreas: (1) o reforço da cooperação policial e judicial através de medidas como o mandado europeu de captura, a definição comum de terrorismo e actos terroristas ou a troca de informação classificada (medidas extraídas do Plano de Tampere); (2) o apoio, nos *fora* internacionais, à aprovação de novos instrumentos legais de combate ao terrorismo, incluindo uma convenção universal contra o terrorismo internacional; (3) o desenvolvimento de nova legislação comunitária contra a lavagem de dinheiro e o congelamento de contas bancárias de suspeitos de terrorismo; (4) o reforço da segurança da aviação civil; (5) a integração das medidas antiterrorismo nas diversas dimensões da Política Externa e de Segurança Comum, incluindo uma atenção redobrada à prevenção e estabilização de conflitos regionais como forma de enfrentar as chamadas «raízes profundas» do fenómeno do terrorismo.

Este plano de acção, pela sua abrangência, deve ser visto essencialmente como um documento político que revela, por um lado, a prioridade que os estados-membros dão ao problema do terrorismo após os ataques em solo americano e, por outro, a noção de que esse combate será mais eficaz se conduzido no quadro de cooperação oferecido pela União Europeia.

Embora algumas das medidas estabelecidas em Setembro de 2001 continuem por desenvolver, quer porque são consideradas menos prioritárias, quer porque existem obstáculos políticos e jurídicos, seria injusto afirmar que desde então a acção comunitária neste domínio tenha sido irrelevante e que os estados-membros não

NA SEQUÊNCIA DOS ATAQUES A NOVA YORK
E WASHINGTON, A LUTA CONTRA O TERRORISMO
GANHA O ESTATUTO DE PRIORIDADE POLÍTICA
PARA A ACÇÃO EUROPEIA.

tenham dado passos importantes no sentido de criar um espaço europeu de justiça e assuntos internos, no qual o combate ao terrorismo ocupa um lugar de relevo. Os ataques terroristas em solo europeu, mais concretamente em Madrid (Março de 2004) e em Londres (Julho de 2005) foram também importantes factores para a aprovação de novas medidas ou simplesmente para aplicar certos aspectos contidos em decisões anteriores.

É o caso do reforço da troca de informações classificadas entre as autoridades dos estados-membros ou o pacote de medidas para combate às fontes de financiamento das organizações terroristas, ambos aprovados pelo Conselho Europeu de Março de 2004¹⁰. Outra decisão, mais simbólica do que com conteúdo prático, também tomada no mesmo Conselho Europeu, foi a de nomear um Coordenador Europeu para o Contraterrorismo, posto actualmente ocupado pelo holandês Gijs de Vries. De Vries é, assim, a face visível das acções europeias antiterroristas mas, tal como o seu equivalente para as questões de política, tem uma capacidade de iniciativa muito reduzida.

Já o Programa da Haia¹¹, aprovado em Novembro de 2004 como o sucessor do Plano de Acção de Tampere e o novo Plano de Acção Antiterrorismo anexado ao primeiro, visam essencialmente reforçar a importância política da área da justiça e assuntos internos e realçar certos aspectos que entretanto se tornaram mais relevantes. No caso do Plano de Acção Antiterrorismo, as áreas prioritárias são o combate ao financiamento de organizações terroristas, a capacidade de reagir em caso de ataques terroristas (reforço dos meios de protecção civil), a possibilidade de criar uma agência europeia para o controlo de fronteiras, o desenvolvimento de medidas para proteger as infra-estruturas básicas dos estados-membros e ainda o estudo de medidas que visem prevenir a radicalização e recrutamento de indivíduos para organizações terroristas. Para além deste enunciar de áreas prioritárias, o Programa da Haia continua ainda um calendário para alcançar determinados objectivos, como forma de fazer pressão sobre os governos dos estados-membros.

Mas a adopção de tal estratégia, junto com o facto de as áreas para acção prioritária serem as mesmas desde Setembro de 2001, só mostra, por um lado, que a vontade de cooperar no âmbito da UE expressa em inúmeras declarações e vários planos de acção perde intensidade à medida que a atenção mediática enfraquece e, por outro, que a resistência das autoridades nacionais à cooperação internacional é ainda bastante elevada. Os estudos sobre cooperação internacional em matéria de *intelligence* mostram que não se atingiu ainda a nível europeu um grau de confiança nem se ultrapassou uma certa rivalidade entre as várias autoridades nacionais¹². Tendo em conta que estas últimas são, em última análise, os principais agentes de aplicação das decisões tomadas a nível europeu, torna-se claro que a vontade política expressa a nível europeu não é suficiente. Mais do que apurar os resultados práticos das decisões tomadas desde 2001, interessa agora reflectir sobre os efeitos mais profundos que a prioridade atribuída ao combate ao terrorismo exerce sobre outros domínios da integração europeia, começando pelo

princípio básico da defesa dos direitos humanos, tal como consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União.

EFICÁCIA E JUSTIÇA: ASPECTOS CENTRAIS DA COOPERAÇÃO EUROPEIA ANTITERRORISMO

Provando mais uma vez que as decisões dos governos da UE na área do combate ao terrorismo são essencialmente reactivas, foram as decisões que se seguiram aos ataques terroristas de 11 de Março de 2004 em Madrid que em larga medida vieram completar as disposições do Plano de 2001. Nesta secção são apresentadas as medidas mais significativas aprovadas nos últimos anos com o objectivo de reforçar a eficácia da acção conjunta da UE no que respeita ao contraterrorismo. Apesar de ainda não serem aplicáveis, a sua importância justifica-se pelo facto de terem gerado controvérsia junto de certos sectores da sociedade, sobretudo das organizações de defesa dos direitos humanos.

A DECISÃO-QUADRO E A DEFINIÇÃO COMUM DE TERRORISMO

Embora já em 1997 o Parlamento Europeu tenha adoptado uma resolução acerca do combate ao terrorismo¹³ em que era avançada uma definição de terrorismo, foi a decisão-quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002¹⁴ que pela primeira vez incluiu uma definição de terrorismo com a qual os governos de todos os estados-membros concordaram. Como tal, trata-se do primeiro texto de direito internacional a definir terrorismo através de uma lista de actos que podem constituir ofensas terroristas¹⁵.

A definição aprovada pelos estados-membros da UE é relativamente abrangente e, como tal, pretende ser a base para a harmonização das disposições e procedimentos legais relacionados com o terrorismo. Nas palavras da decisão do Conselho da União Europeia, são consideradas infracções terroristas:

«os actos intencionais previstos nas alíneas a) a i), tal como se encontram definidos enquanto infracções pelo direito nacional, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objectivo de:

- intimidar gravemente uma população, ou
- constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto, ou
- desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional:

a) As ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte;

b) As ofensas graves à integridade física de uma pessoa;

c) O rapto ou a tomada de reféns;

d) O facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infra-estruturas, incluindo os sistemas informáticos, em

plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, susceptíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis;

e) A captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte colectivos de passageiros ou de mercadorias;

f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas e químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas;

g) A libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;

h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, electricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas;

i) A ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nas alíneas a) a h).»¹⁶

Sendo uma lista bastante genérica cuja interpretação pode ser mais ou menos extensiva, a decisão da UE foi criticada pelas organizações não-governamentais, sobretudo porque é bastante difícil provar que uma boa parte dos actos previstos esteja especificamente associada ao terrorismo. O aspecto que levantou mais controvérsia diz respeito aos actos de perturbação da ordem pública descritos na alínea g) que podem, se interpretados de forma abrangente, incluir também protestos públicos, por exemplo as manifestações antiglobalização que nos últimos anos têm sido organizadas por ocasião de grandes cimeiras internacionais. Segundo os representantes da Statewatch, organização baseada no Reino Unido que se dedica a questões de liberdades civis, a definição de terrorismo que os líderes europeus aprovaram, se não for aplicada de forma restrita e caso a caso, pode transformar-se num instrumento para criminalizar e rotular de terroristas os mais variados actos de protesto político¹⁷.

O MANDADO EUROPEU DE CAPTURA

Três meses depois dos ataques de 11 de Setembro de 2001, os governos dos então Quinze chegaram a um acordo político sobre o mandado europeu de captura, embora a decisão-quadro sobre o mesmo só tenha sido aprovada em Junho de 2002¹⁸. O objectivo principal deste novo instrumento já previsto no Plano de Acção de Tampere é o de facilitar os procedimentos de extradição entre estados-membros, com base num princípio de reconhecimento mútuo dos mandados de captura. Trata-se porventura da maior inovação em matéria de cooperação policial e mesmo de direito penal desde o início da cooperação europeia neste domínio, o que explica em parte o número elevado de obstáculos jurídicos que tiveram de ser ultrapassados antes da sua entrada em vigor¹⁹. Com o reconhecimento mútuo das decisões judiciais, os estados-membros da UE aboliram o princípio da «dupla incriminação do facto» (que obrigava a um duplo reconhecimento do crime, pelo país que requer a extradição e pelo país que extradita).

São também abolidas a possibilidade de um país recusar a extradição dos seus nacionais (talvez a questão mais polémica em termos da soberania do Estado), bem como a fase administrativa e política dos processos «tradicionais» de extradição, o que significa que a extradição dentro da União Europeia passa a ser um processo puramente judicial, sendo os mandados transmitidos entre juízes, sem intervenção das autoridades políticas. A decisão contempla ainda uma lista detalhada de crimes que podem levar à emissão de um mandado europeu de captura, incluindo actos considerados de terrorismo no país onde foram cometidos.

Apesar da controvérsia criada, sobretudo pelos sectores que se opõem ao progressivo aprofundamento da integração europeia, e da verdadeira revolução nos procedimentos judiciais nacionais, a aprovação do mandado europeu de captura não levantou problemas de maior junto das organizações não-governamentais que se dedicam às questões de

direitos humanos, com a excepção talvez da extinção da figura da «dupla incriminação do facto» e os efeitos de extraterritorialidade judicial que tal decisão pode ter²⁰.

De facto, o mandado é essencialmente um passo na concretização do espaço europeu de segurança e justiça e a sua aplicação faz sentido entre estados que aboliram grande parte das fronteiras que os dividiam e que

possuem um regime muito semelhante no que toca à protecção das liberdades civis e garantia dos direitos fundamentais. A questão torna-se mais complexa, contudo, quando alguns estados-membros aprovam ou pretendem aprovar legislação extraordinária, nomeadamente no domínio do contraterrorismo, criando assim condições discrepantes para os potenciais extraditados.

APESAR DA CONTROVÉRSIA CRIADA
E DA VERDADEIRA REVOLUÇÃO
NOS PROCEDIMENTOS JUDICIAIS NACIONAIS,
A APROVAÇÃO DO MANDADO EUROPEU DE CAPTURA
NÃO LEVANTOU PROBLEMAS DE MAIOR JUNTO
DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS QUE SE
DEDICAM ÀS QUESTÕES DE DIREITOS HUMANOS.

HARMONIZAÇÃO DAS REGRAS DE RETENÇÃO DE DADOS

Uma das principais iniciativas referidas nas decisões de Março de 2004 foi a de adoptar, no período de um ano, medidas que permitam reter dados de tráfego de telecomunicações. A decisão surgiu de uma proposta conjunta da França, Reino Unido, Irlanda e Suécia, que com esta medida pretendiam assegurar um mínimo de harmonização, tendo em conta as enormes diferenças a nível europeu no que toca ao tipo de dados que podem ser retidos e aos períodos máximos de retenção. Esta proposta original referia-se a três tipos de dados: de tráfego, de localização geográfica e os referentes aos assinantes de serviços.

Desde o momento em que foi apresentada, a proposta foi alvo de inúmeras críticas, algumas das quais relacionadas com a sua base jurídica (a Comissão Europeia entendia que se tratava de uma questão que deveria ser tratada no âmbito do Mercado Interno e não da área de Justiça e Assuntos Internos) ou com as divisões entre os estados-

-membros quanto aos prazos limites de retenção deste tipo de informação. Mas os protestos mais fortes fizeram-se sentir no Parlamento Europeu (que tem poder de co-decisão nesta matéria) e ao nível das organizações não-governamentais dedicadas às questões de direitos humanos e de liberdades civis, para as quais os dados retidos podem facilmente ser utilizados para fins muito distintos do combate ao terrorismo. Por outro lado, o tipo de informação que é de facto retida e quem tem acesso a essa informação não estão claramente definidos nas várias propostas discutidas.

Apesar destas reservas, a directiva sobre a retenção de dados²¹ foi aprovada pelo Parlamento Europeu em Dezembro de 2005 com um número de emendas que de qualquer forma não atenuam os receios das organizações internacionais, nem no que respeita ao controlo da informação guardada (que de acordo com a directiva não é regulado pela legislação comunitária), nem quanto ao período de retenção dos dados (dois anos, contra a proposta do Parlamento de apenas um ano)²². Embora desde o início de 2005 fosse já visível um movimento no sentido de aprovar legislação nesta matéria, foram os ataques terroristas em Londres em Julho de 2005 que deram nova força às propostas da directiva e criaram o momento certo para que as medidas defendidas pelo Conselho fossem finalmente aprovadas.

Em suma, encontramos ao nível da União Europeia o mesmo debate que tem lugar dentro dos vários estados-membros e mesmo fora da Europa. Qual a vantagem de aprovar legislação extraordinária para lidar com fenómenos que parecem atingir os fundamentos mais básicos das sociedades? Até onde poderá ir a restrição das liberdades e direitos fundamentais em nome do reforço da segurança colectiva? Quais as consequências de uma visão securitária da realidade para o próprio sistema político?

É óbvio que quando comparada com os países que a constituem, a União Europeia não possui a responsabilidade de garantir a segurança dos cidadãos e a integridade do Estado. Contudo, as questões acima enunciadas fazem sentido também ao nível da UE, sobretudo porque o processo de integração assenta num número de valores que os fundadores lhe quiseram deliberadamente atribuir e que hoje são, de certa forma, o seu «código genético». Não existe uma lista exhaustiva e universal de quais são esses valores, mas sem dúvida que entre eles inclui-se a primazia das regras do Estado de Direito na condução dos assuntos de interesse comum e um alto padrão de respeito pelos direitos humanos como condição prévia de pertença à União.

A evolução da cooperação em matéria de contraterrorismo não constitui, por si só, um abandono destes valores essenciais em nome da protecção contra uma ameaça como o terrorismo. Mas não deixa de levantar certas dúvidas quanto à imagem que a União Europeia projecta de si própria perante os seus cidadãos, mas também junto de estados terceiros. Aliás, o esbater de fronteiras claras entre assuntos internos e externos que tem caracterizado as relações internacionais sobretudo desde 2001 tem também aqui o seu reflexo, pelo que a União se vê também confrontada com o dilema de compatibilizar as

suas prioridades internas com a imagem que projecta para o exterior. Será que esse dilema leva a uma revisão da natureza da UE enquanto actor externo?

Sobretudo em relação a este último aspecto, vale a pena analisar mais detalhadamente como é que a promoção do combate antiterrorismo na área de acção prioritária tem um impacto na política externa da União, sobretudo no que toca à promoção da democracia e dos direitos humanos. Como é impossível no espaço deste texto fazer uma análise exaustiva dos efeitos que a prioridade da luta antiterrorismo tem para as relações da UE com várias partes do mundo, procuramos brevemente olhar para o caso específico do Mediterrâneo, pela relevância que os estados-membros da UE atribuem à cooperação com os vizinhos do Sul no combate ao terrorismo, bem como pelo facto de as relações UE-Mediterrâneo possuírem várias dimensões que se influenciam mutuamente.

CONTRATERRORISMO NA POLÍTICA EUROPEIA PARA O MEDITERRÂNEO: PRIORIDADES E COERÊNCIA

A relação entre terrorismo e política externa da União Europeia não surge apenas após os atentados de 11 de Setembro de 2001, embora tenha sido a partir dessa data, nomeadamente com o Plano de Acção Antiterrorismo²³, que a questão se começou a colocar de forma mais consistente. Entre as medidas do Plano, prevê-se a reavaliação das relações da União Europeia com países terceiros à luz do possível apoio que estes possam fornecer a organizações terroristas. Foi no seguimento desta decisão que começaram a ser introduzidos nos acordos de cooperação e associação da UE com países terceiros cláusulas de cooperação contraterrorismo, embora seja difícil apurar o conteúdo e alcance específico dessas cláusulas, uma vez que constituem informação classificada.

A questão é levantada de forma mais completa na Declaração sobre o combate ao terrorismo aprovada pelo Conselho Europeu de Março de 2004, que salienta a necessidade de reforçar a dimensão externa do combate ao terrorismo, mais concretamente através do «aprofundamento do consenso internacional e reforço dos esforços internacionais para combater o terrorismo» e a «re-orientação da acção externa da União Europeia para países terceiros considerados prioritários e onde a capacidade de resposta e empenho na luta contra-terrorista necessita de ser reforçada»²⁴.

É, portanto, consensual hoje em dia nos círculos comunitários que os esforços sobretudo de prevenção do terrorismo em solo europeu são insuficientes se não forem devidamente combinados com uma acção continuada neste domínio nas relações com países terceiros. Sendo esta uma prioridade legítima, de que forma afecta ela a abordagem da União Europeia a determinadas regiões para as quais existe um quadro de relacionamento estabelecido, como é o caso da Parceria Euromediterrânica (PEM)?

É CONSENSUAL HOJE EM DIA NOS CÍRCULOS COMUNITÁRIOS QUE OS ESFORÇOS SOBRETUDO DE PREVENÇÃO DO TERRORISMO EM SOLO EUROPEU SÃO INSUFICIENTES SE NÃO FOREM DEVIDAMENTE COMBINADOS COM UMA ACÇÃO CONTINUADA NESTE DOMÍNIO NAS RELAÇÕES COM PAÍSES TERCEIROS.

No caso do Mediterrâneo, e mais concretamente no contexto da PEM, o domínio da luta antiterrorista é um tema recorrente na maior parte dos documentos, incluindo o documento fundador da Parceria, a Declaração de Barcelona²⁵. A Estratégia Comum para o Mediterrâneo de 2000²⁶ refere igualmente o tema, em particular a necessidade de a União Europeia encorajar os parceiros mediterrânicos a aderir às convenções internacionais sobre terrorismo das Nações Unidas, mas também a respeitar o princípio de que a luta contra o terrorismo deve estar firmemente ancorada nos princípios do direito internacional e do respeito pelos direitos humanos. Por outras palavras, existia então a preocupação de garantir que o empenho no combate antiterrorista não servisse de pretexto para criar «exceções democráticas», de que aliás alguns países do Mediterrâneo eram já exemplo²⁷. Esta preocupação, juntamente com a de condenar qualquer associação entre terrorismo e o mundo islâmico, estão igualmente patentes nos vários documentos aprovados desde então e sobretudo após Setembro de 2001.

Por outro lado, a União Europeia tem procurado colocar a cooperação em matéria de contraterrorismo com os países mediterrânicos no contexto mais vasto do diálogo sobre justiça e assuntos internos, evitando assim uma separação entre a luta contra o terrorismo, por um lado, e o apoio à reforma política e judicial, por outro. É esta a abordagem do Plano de Acção de Valência aprovado pela Conferência Euromediterrânica em 2002²⁸, que ao mesmo tempo procura desenvolver os aspectos práticos do diálogo neste domínio (troca de informação, programas de treino para funcionários judiciais e polícias dos países mediterrânicos, entre outros).

Apesar das enormes dificuldades para estabelecer um patamar mínimo de convergência nesta matéria (de que o processo de adopção de um código de conduta comum face ao terrorismo na Cimeira Euromediterrânica de Novembro de 2005 é um bom exemplo²⁹) é notória a vontade da União Europeia de colocar o tema claramente no topo das prioridades do diálogo político dos principais quadros de relacionamento existentes – PEM, Política Europeia de Vizinhança e os acordos de associação bilaterais. Quais então os dilemas que, *mutatis mutandi*, são aplicáveis também a outras regiões do mundo?

Em primeiro lugar, o enfoque na luta contra o terrorismo tem necessariamente um efeito sobre a imagem que existe na região da União Europeia. Embora com importantes *nuances*, a UE é vista como uma possível alternativa (apesar de pouco eficaz) à política norte-americana, tanto na abordagem mais equilibrada ao conflito israelo-árabe, como na estratégia de persuasão (e não coerção) a longo prazo em matéria de reformas políticas e de direitos humanos. A insistência no combate ao terrorismo faz com que a Europa seja vista na região como muito mais próxima dos Estados Unidos, provocando assim uma certa indiferenciação.

Segundo, para além do contraterrorismo, a União Europeia tem ao longo dos anos anunciado um número de prioridades para o Mediterrâneo que supostamente se complementam. Essas prioridades incluem a promoção da cooperação regional (sobretudo da integração entre países do Sul), o reforço das transições democráticas,

a promoção dos direitos humanos, bem como o apoio ao crescimento económico e a travagem das pressões migratórias. São todos estes objectivos mutuamente compatíveis? Por exemplo, a cooperação no combate ao terrorismo é garantida num cenário de alteração do poder político na sequência de reformas democráticas? Se for necessário estabelecer prioridades, qual vem primeiro?

Em última análise, a questão do terrorismo no contexto da acção externa é mais uma dimensão do velho problema sobre a identidade da UE, tanto para dentro como para fora. No equilíbrio frágil entre as preocupações securitárias e os valores fundamentais, joga-se talvez a continuidade ou o declínio do projecto político europeu. ^{RJ}

FEVEREIRO DE 2006

NOTAS

¹ A cooperação europeia na luta anti-terrorismo é abordada neste artigo de forma bastante sucinta, destacando-se apenas os aspectos mais relevantes. Para uma análise detalhada de todo o processo, ver VENNE-MANN, Nicola – «Country Report on the European Union», in WALTER, Christian *et al.* – *Terrorism as a Challenge for International Law: Security versus Liberty*. Berlin: Springer, 2003.

² Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional.

³ *European Convention on the Suppression of Terrorism*. Estrasburgo. 27 de Janeiro de 1977. Disponível em: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/090.htm>

⁴ *Agreement Concerning the Application of the European Convention on the Suppression of Terrorism*. Dublin. 4 de Dezembro de 1979.

⁵ *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L239. 22 de Setembro de 2000.

⁶ *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 316. 27 de Novembro de 1995.

⁷ *Conselho Europeu de Madrid – Conclusões da Presidência*. 15 e 16 de Dezembro de 1995.

⁸ *Conselho Europeu de Tampere – Conclusões da Presidência*. 15 e 16 de Outubro de 1999.

⁹ *Conselho Europeu Extraordinário – Conclusões da Presidência*. 21 de Setembro de 2001.

¹⁰ *Conselho Europeu de Bruxelas – Conclusões da Presidência*. 25 e 26 de Março de 2004.

¹¹ *Conselho Europeu de Bruxelas – Conclusões da Presidência*. 4 e 5 de Novembro de 2004.

¹² Ver WILKINSON, Paul - *International Terrorism: The Changing Threat and the EU's response*. Chaillot Paper 84. Paris: Institute for Security Studies, Outubro de 2005.

¹³ *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 55. 24 de Fevereiro de 1997.

¹⁴ *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 164. 22 de Junho de 2002.

¹⁵ Existem várias convenções aprovadas no âmbito das Nações Unidas sobre terrorismo, mas nenhuma delas contém uma definição do que constitui um acto terrorista.

¹⁶ *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 164. 22 de Junho de 2002

¹⁷ BUNYAN, Tony - *The EU Definition of Terrorism*. Statewatch Analysis 4. Outubro de 2002

¹⁸ *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 190. 18 de Julho de 2002.

¹⁹ O mandado de captura europeu entrou em vigor em oito estados-membros da UE a 1 de Janeiro de 2004 e no início de 2005 estava já operacional em todos os antigos Quinze, com a excepção da Itália.

²⁰ Para mais informação sobre as consequências do mandado de captura europeu no domínio das liberdades civis, ver PEERS, Steve. – *Proposed Framework Decision on European Arrest Warrants*, Statewatch post 11.09.01 Analyses 3. Outubro de 2001.

²¹ *Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conservação de dados tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações electrónicas publicamente disponíveis e que altera a Directiva 2002/58/CE*, 2005/182 (COD).

²² PEERS, Steve – *The European Parliament and Data Retention: Chronicle of a Sell-out Foretold?*. StateWatch Analysis 43. Outubro de 2005.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Declaração de Barcelona adoptada pela Conferência Euro-Mediterrânica*. 28 de Novembro de 1995.

²⁶ 2000/458/PESC. 19 de Junho de 2000.

²⁷ O caso da Argélia e da repressão ao terrorismo desde o início da década de 90 é um exemplo extremo desta situação. Para mais pormenores, ver MARTINEZ, Luis – *La Sécurité en Algérie et en Libye après le 11 Septembre*. EuroMeSCo Paper 22. Lisboa: EuroMeSCo. Maio de 2003.

²⁸ *V Conferência Euro-Mediterrânica dos Ministros dos Negócios Estrangeiros (22-23 Abril de 2002) – Conclusões da Presidência*. 23 de Abril de 2002.

²⁹ «Le sommet de Barcelone aboutit à un "code contre le terrorisme"» *Le Monde*. 29 de Novembro de 2005.