

# NOTA INTRODUTÓRIA

Ana Paula Brandão e Helena Carrapiço

O presente número temático visa analisar as narrativas e as práticas da segurança interna nas suas conexões interno/externo. A complexificação de riscos e ameaças tem questionado as conceptualizações, políticas e orgânicas, assentes numa separação rígida entre segurança interna e segurança externa. Em resposta aos desafios transnacionais, o ator estadual tem diversificado a paleta de mecanismos cooperativos: cooperação interestadual institucionalizada; regimes de segurança; cooperação entre atores estaduais e atores privados; redes de relações transgovernamentais. Em síntese, podemos identificar três vertentes do nexo *in/out*: «internalização de fenómenos de incidência externa; externalização de fenómenos de incidência inicialmente interna; fenómenos de natureza transfronteiriça»<sup>1</sup>. No que respeita à externalização da segurança interna, esta surge associada à natureza transnacional de atividades criminosas, à explicitação de objetivos de segurança interna nas políticas externas, aos mecanismos cooperativos interestaduais e transgovernamentais no domínio da segurança interna e às missões internacionais de polícia em situações de pós-conflito.

As três vertentes têm sido aprofundadas em debates académicos que apontam de forma clara para o crescimento exponencial desta área de investigação nos últimos anos<sup>2</sup>. O crescimento tem-se baseado essencialmente na dimensão externa da área da justiça e assuntos internos da União Europeia (UE), sendo possível identificar dois debates centrais no desenvolvimento da literatura. O primeiro corresponde a um debate ontológico sobre a natureza deste campo de políticas de segurança interna e sobre a forma mais adequada de o conceptualizar, e o segundo debate diz respeito à conceptualização das práticas que ocorrem no seio do mesmo.

A discussão ontológica tem-se focado na questão de se a dimensão externa de justiça e assuntos internos da UE deve ser entendida como uma política separada de outras áreas, com uma lógica própria, instrumentos e instituições, ou como um conceito mais abrangente, capaz de incluir várias políticas<sup>3</sup>. Entre os vários fatores que têm contribuído para a complexidade do debate sobre a natureza deste campo, é de apontar a crescente sobreposição entre políticas próximas, nomeadamente entre a Política Externa e de

Segurança Comum e a Política Europeia de Vizinhança. A confusão entre as duas políticas, no contexto da dimensão externa da justiça e assuntos internos, tem a sua origem essencialmente na utilização de instrumentos de segurança interna no desenvolvimento de políticas do antigo segundo pilar da UE<sup>4</sup>. Esta falta de clareza tem despertado igualmente um intenso debate quanto à possibilidade da dimensão externa ter uma agenda de segurança própria (não se limitando a refletir a agenda de outras áreas)<sup>5</sup>.

No que concerne ao segundo debate, a conceptualização das práticas que ocorrem neste campo tem sido levada a cabo por diversas disciplinas. A grande maioria das abordagens teóricas que surgiu no contexto da dimensão externa tem a sua origem nas áreas de política externa e de estudos de integração europeia. À medida que este campo tem vindo a crescer, tem-se verificado um efeito multiplicador com a emergência de novas abordagens caracterizadas por perspetivas disciplinares diversas. É o caso, nomeadamente, das abordagens de governação, europeização, novo institucionalismo, estudos de segurança, estudos críticos de segurança e estudos jurídicos. Cada disciplina tem proposto uma visão autónoma das práticas que ocorrem na dimensão externa, com a literatura de política externa, por exemplo, a descrever tais atividades como «externalização» da segurança interna<sup>6</sup>, e a literatura jurídica a fazer referência a «extraterritorialização»<sup>7</sup>. Embora seja previsível que a longo prazo estas abordagens venham a constituir um debate mais estruturado e sistemático, de momento encontramos-nos perante uma proliferação de abordagens teóricas e de designações, sendo o diálogo entre elas extremamente limitado.

Apesar de este ser um campo académico em franca expansão, que já produziu um número considerável de publicações e de projetos de investigação, a dimensão externa da segurança interna continua a ser essencialmente percecionada como uma área de investigação diretamente ligada à UE. A contribuição deste número especial, pioneiro em Portugal, é o alargamento da literatura a novos espaços geográficos. Os artigos espelham a heterogeneidade desta nova agenda de investigação (ainda em construção). A diversidade é patente em termos de temáticas (crime económico, narcotráfico, terrorismo, pirataria, missões de polícia, Estado de direito), de *frameworks* teórico-conceptuais (securitização, complexos regionais de segurança, europeização, governação externa), de atores (estados, organizações internacionais e atores não estaduais) e de estudos de área (África, Europa, América do Sul). Se a heterogeneidade demonstra o potencial da agenda de investigação, a verdade é que também indicia a indefinição da mesma. A este propósito, Eriksson e Rhinard constatavam «a ambiguidade empírica, a fragmentação teórica e a ausência de diálogo académico sobre o assunto»<sup>8</sup>.

Luís André Elias analisa a participação das forças e serviços de segurança portuguesas em missões internacionais nas suas três vertentes: global (operações de apoio à paz da ONU), europeia (missões de gestão civil de crises da UE) e lusófona (cooperação técnico-policial da CPLP). Face à natureza fragmentada, normativa e deficitária em termos de coordenação interministerial e interinstitucional das políticas de segurança (externa e

interna) de Portugal, defende a definição de uma estratégia nacional, da qual decorrerá uma estratégia setorial no domínio da segurança interna, condição necessária para uma maior e mais eficaz externalização da segurança interna.

A partir dos casos da pirataria somali e do roubo armado contra navios no Sudeste Asiático, Gilberto Carvalho de Oliveira demonstra como estes fenómenos recentes põem em causa o discurso geoestratégico do oceano como um «vazio fora da territorialidade», livre de fricções, reservado ao uso militar, à livre circulação comercial e à exploração de riquezas naturais pelos estados. Segundo o autor, a (designada) «nova ameaça global» não resulta de uma mudança substancial na natureza da criminalidade marítima, mas sim de discursos e práticas institucionais securitizadoras que constroem a criminalidade marítima como um problema de segurança internacional, a fim de justificar novas formas de governação do espaço oceânico.

Emilse Calderón aborda as implicações do conflito armado e das atividades das redes de narcotráfico na Colômbia para os países vizinhos. No subcomplexo regional de segurança andino, a externalização de ameaças internas nas zonas de fronteira concorre para a natureza cooperativa ou conflituosa das relações entre estados vizinhos, bem como para a formulação e execução das políticas externas e de defesa condicionadas por políticas de segurança interna. Neste contexto, a autora afirma a necessidade de coordenação das políticas de segurança dos estados para fazer face a ameaças não tradicionais partilhadas.

O artigo dedicado às relações entre a França e a Tunísia nas áreas das migrações e da luta antiterrorista evidencia a prevalência da dimensão bilateral das mesmas, pese embora a europeização por «projeção» e por «receção» da política externa francesa, no âmbito da Parceria Euro-Mediterrânica e à Política Europeia de Vizinhança. Conforme demonstrado por Verónica Martins, a França afirma-se, relativamente à política mediterrânica da UE, como *policy shaper* e *policy supporter* do controlo dos fluxos migratórios e como *policy supporter* da cooperação antiterrorista, utilizando este nível europeu como um reforço da política nacional.

Os níveis europeu e nacional também estão presentes no estudo sobre a contrafação, sendo esta perspectivada como uma ameaça não só económica, mas também política e societal. Segundo Micaela Costa Ferreira a prevenção e o combate a esta modalidade de crime devem contemplar os diferentes níveis de atuação (cidadãos, agentes económicos, Estado e UE). Dada a natureza transnacional do crime, a cooperação a nível europeu deve promover a harmonização legislativa em matéria de propriedade intelectual, a partilha de informações e a colaboração entre as forças de segurança.

Liliana Miranda sublinha a crescente relevância da dimensão externa do espaço de liberdade, segurança e justiça europeu quer para a consolidação da cooperação interna, quer para a projeção externa da UE. Além dos benefícios decorrentes da expansão desta área política, a autora identifica também os desafios da mesma, entre os quais a necessidade de reforçar a coerência (entre os instrumentos das políticas internas e externa) e a con-

sistência (entre estados-membros e entre estes e a UE) política, de melhorar a cooperação entre as agências europeias e a coordenação entre os diversos stakeholders, de atribuir competências específicas neste domínio às delegações da União em países terceiros. Teresa Cierco e Liliana Reis analisam o nexos entre as dimensões externa e interna da segurança com base numa missão civil da Política Comum de Segurança e Defesa. Da avaliação da operação EULEX concluem que, apesar do apoio da UE à construção das instituições kosovares nas áreas das fronteiras, polícia e justiça, prevalece a proliferação do crime organizado e da corrupção. A eficácia deste instrumento europeu de governação externa tem sido condicionada por fatores quer endógenos (interferência política, ambiguidade da personalidade jurídica do ator), quer exógenos (limitada contribuição dos estados-membros, défice de coordenação entre as instituições da UE). Face a uma realidade complexa, constroem-se nexos securitários que contrariam a tradicional separação entre as dimensões interna e externa da segurança consagrada pelo legado realista. A resposta aos múltiplos desafios (clarificação conceptual, frameworks teóricas, definição de linhas de investigação) que se colocam à academia, passa por superar as «mesas separadas»<sup>9</sup> e promover o diálogo interdisciplinar. **RI**

## NOTAS

<sup>1</sup> BRANDÃO, Ana Paula – «O nexos entre segurança externa e segurança interna na construção da Actorness europeia». In NASSER, Reinaldo, e PUREZA, José Manuel (eds.) – *A Paz Violenta e a Insegurança Internacional: Desafios e Resposta*. São Paulo [2014, no prelo].

<sup>2</sup> ERIKSSON, Johan, e RHINARD, Mark – «The internal-external security nexus: notes on an emerging research agenda». In *Cooperation and Conflict*. Vol. 44, N.º 3, 2009, p. 244; BALZACQ, T. – «The frontiers of governance: understanding the external dimension of EU justice and home affairs». In BALZACQ, Thierry (ed.) – *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*. Basingstoke: Palgrave, 2009, pp. 1-32; TRAUNER, F., e CARRAPIÇO, H. – «The external dimension of EU justice and home affairs

after the Lisbon Treaty: analysing the dynamics of expansion and diversification». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 17, N.º 5, pp. 1-18.

<sup>3</sup> BALZACQ, Thierry (ed.) – *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*.

<sup>4</sup> KUROWSKA, Xymena, e PAWLAK, Patryk – «The politics of European security policies: actors, dynamics and contentious outcomes». In *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 10, N.º 4, 2009.

<sup>5</sup> WOLFF, Sarah, WICHMANN, Nicole, e MOUNIER, Gregory – «The external dimension of justice and home affairs? A different security agenda for the EU». In *Journal of European Integration*. Vol. 31, N.º 1, 2009.

<sup>6</sup> SMITH, Karen E. – «The justice and home affairs policy universe: some directions for further research». In *Journal of European Integration*. Vol. 31, N.º 1, 2009, pp. 1-7.

<sup>7</sup> RIJPMMA, Jorrit, e CREMONA, Marise – «The extra-territorialisation of EU migration policies and the rule of law». In *EU Working Paper Law 1*. Florença: European University Institute, 2007, p. 10.

<sup>8</sup> ERIKSSON, Johan, e RHINARD, Mark – «The internal-external security nexus: notes on an emerging research agenda», p. 244.

<sup>9</sup> ALMOND, Gabriel – «Separate tables: schools and Sects in political science». In *Political Science and Politics*. Vol. 21, N.º 4, 1988, pp. 828-842.