



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

A Governança Europeia e o Crime Organizado Transnacional

Pedro Ferraz

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor Guilherme Marques Pedro
Co-orientador: Prof. Doutor Alcino Couto

Covilhã, Maio de 2014

Agradecimentos

Aos meus pais, que sempre me ensinaram o verdadeiro valor do esforço e do trabalho empreendido.

Ao meu orientador, o Professor Doutor Guilherme Marques Pedro, pelo tempo despendido e pela experiência e conhecimento que disponibilizou para conseguir realizar esta dissertação.

Aos restantes familiares, que me incentivaram e fizeram realçar a verdadeira importância da realização deste projecto.

Aos meus amigos, que ao longo dos meses me acompanharam neste processo, e que “suportaram o enfado” de me tolerar nas alturas menos boas.

À minha entidade patronal, que sempre permitiu conciliar os estudos com o trabalho, não colocando qualquer entrave à conclusão deste documento.

Aos docentes que tive durante o Mestrado, pelo conhecimento transmitido na área das Relações Internacionais.

Resumo

Esta dissertação pretende compreender e analisar os desenvolvimentos mais recentes relativos aos mecanismos de governança europeia no combate ao crime organizado transnacional. Baseada nas teorias da cooperação e integração regional, esta dissertação explora de forma crítica o fenómeno do crime organizado no espaço europeu, com um enfoque específico na forma como a União Europeia tem vindo a combater as suas manifestações mais relevantes e a mitigar as suas consequências mais nefastas para a segurança regional.

Desta forma procedemos a duas análises: A primeira consiste na análise do fenómeno do crime organizado transnacional, da sua evolução e das suas encarnações históricas que põe em causa a segurança internacional; A segunda consiste na análise dos processos de tomada de decisão na União Europeia e a forma como esta compreendeu a emergência do crime organizado e criou os mecanismos que permitem combater esta ameaça dentro das suas fronteiras, através de processos de cooperação e de entreaajuda entre os Estados Membros.

Palavras-chave

Crime Organizado Transnacional, Governança Europeia, União Europeia, Estados, Cooperação, Integração, Segurança, Justice and Home Affairs, Europl, Eurojust.

Abstract

This dissertation pretends to comprehend and analyze the new developments of the European governance mechanisms on the fight against transnational organized crime. Based on cooperation and regional integration theories, this dissertation explores, in a critical way the organized crime phenomenon in the European space, with special focus in the way how the European Union has been fighting the most relevant manifestations and mitigating its deadliest consequences, for regional security.

This way, we proceed to two analyses: The first analysis relies on the phenomenon of transnational organized crime, its evolution and its historical incarnations which harms the international security. The second analysis relies in the processes of the European Union decision-making, how it understands the organized crime emergency and created the mechanisms that allows it to fight the threat inside European frontiers, through processes of cooperation and help between the Member States.

Keywords

Transnational Organized Crime, European Governance, European Union, States, Cooperation, Integration, Security, Justice and Home Affairs, Europol, Eurojust

Índice

Introdução	1
Abordagem teórica da Governança Europeia e o Crime Organizado Transnacional:	5
O Neo-funcionalismo	9
O Intergovernamentalismo	15
O Institucionalismo	19
O desafio do Crime Organizado Transnacional	24
A Globalização e a Governança Global: o Crime Organizado Transnacional como um desafio comum.....	24
O Crime Organizado como fenómeno transnacional	29
A evolução do Crime Organizado Transnacional	30
Actividades do Crime Organizado Transnacional:	35
Conceptualização do Crime Organizado Transnacional:	43
Governança Europeia.....	49
Instituições e Actores da União Europeia	49
Política Europeia e a Tomada de Decisões: a importância do 3º pilar no combate ao crime organizado.....	51
A criação da Europol como ferramenta institucional da UE ao combate ao Crime Organizado Transnacional	58
O Tratado de Roma, a Área de Liberdade, Segurança e Justiça e a Eurojust	60
A ameaça do Terrorismo e a Segurança Europeia	64
O futuro do Crime Organizado na União Europeia: o maior desafio ao policiamento transnacional	66
Conclusão.....	73
Referências Bibliográficas.....	77
Figura 1: Os principais fluxos do Crime Organizado Transnacional.....	81
Figura 2: Os principais fluxos de tráfico de seres humanos	82
Figura 3: As características das vítimas de escravatura de acordo com a forma de exploração	83
Figura 4: O fluxo do tráfico de recursos naturais.....	84
Figura 5: O alcance internacional da Internet.....	85

Lista de Figuras

Figura 1 - Os principais fluxos do Crime Organizado Internacional

Figura 2 - Os principais fluxos do tráfico de seres humanos

Figura 3 - As características das vítimas de exploração e os tipos de exploração

Figura 4 - O fluxo do tráfico de recursos naturais

Figura 5 - O alcance internacional da Internet

Lista de Acrónimos

AFSJ	Area of Justice, Security and Freedom (sigla para Área de Liberdade, Segurança e Justiça)
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEPOL	Colégio de Policias Europeus
COREPER	Comité dos Representantes Permanentes
COT	Crime Organizado Transnacional
EC	European Commission (sigla inglesa para Comissão Europeia)
ECJ	European Court of Justice (sigla inglesa para Tribunal Europeu de Justiça)
EJA	European Judicial Areas (sigla inglesa para Áreas de Justiça Europeia)
EP	European Parliament (sigla inglesa para Parlamento Europeu)
EU	European Union (sigla inglesa para União Europeia)
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IRA	Irish Republican Army (sigla inglesa para Exército Republicano Irlandês)
JHA	Justice and Home Affairs (sigla inglesa para Assuntos Internos e de Justiça)
NAFTA	Tratado Norte-Americano do Livre Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Parlamento Europeu
QMV	Qualified Majority Voting (sigla inglesa para Voto por Maioria Qualificada)
SIS	Shengen Information System
TEJ	Tribunal Europeu de Justiça
TOC	Transnational Organized Crime (sigla inglesa para Crime Organizado Transnacional)
UE	União Europeia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

A queda do muro de Berlim e a posterior desmoronamento da União Soviética marcou o início de uma nova era internacional. O mundo deixou de estar ideologicamente separado em dois blocos o que originou uma nova dinâmica global, provocando alterações profundas no sistema internacional que exigiram novos comportamentos por parte dos actores globais. A diversidade de ameaças internacionais tem assim contribuído para uma mudança de paradigma e exige a todos os seus intervenientes uma verdadeira necessidade de adaptação. A multiplicidade de problemas e os recursos necessários para resolve-los impõe também uma séria discussão a nível internacional. Desde a instabilidade financeira aos subsídios e barreiras comerciais, da poluição do ar à vulnerabilidade para com desastres naturais, da proliferação de armas ao terrorismo, das drogas à migração populacional, todos estes problemas, entre outros, exigem um grande enfoque mas nenhum deles pode ser considerado o mais prioritário. Cabe aos “policy makers” e outros agentes internacionais, como aos académicos, através de uma análise detalhada, decidir qual deles deve ser abordado e os métodos para tal.

Todas estas questões possuem grande impacto e põe em cheque a segurança mundial. A multiplicidade de problemas globais juntamente com o novo panorama de segurança internacional obriga a uma redefinição do conceito de segurança. Anteriormente este conceito estava fortemente conectado a uma ideia estatocêntrica, no qual os confrontos que punham em causa a segurança desses mesmos Estados adquiriam uma importância central. No entanto a Guerra Fria e mais tarde o 11 de Setembro vieram a lançar para o mediatismo questões tais como o crime organizado, o terrorismo e todas as outras que ponham em causa a segurança interna e externa de todos os estados do sistema internacional.

Neste sentido, esta dissertação pretende verificar o impacto da governança europeia na resposta a um problema transnacional: o crime organizado e analisar as medidas e políticas desenvolvidas como forma de resposta aos mais variados fenómenos transfronteiriços. O crime organizado tem vindo a ganhar o seu espaço na agenda internacional. O que era anteriormente considerada uma ameaça mínima, com pouco impacto e perseguições limitadas ganhou agora novo ênfase com as mudanças que o processo de globalização possibilitou. As causas do crime organizado são as mais variadas. Este ameaça a paz e a segurança humana, viola de forma grave os direitos humanos e apodrece a estrutura económica, social e política no ambiente em que está envolvido. Manifestando-se das mais variadas formas, o crime organizado explora o lado negro do comércio e da economia internacional, e está presente numa escala global, e nenhum dos actores da comunidade internacional se pode considerar imune. Entre estes actores estão incluídos a União Europeia e todos os seus Estados Membros. Já que o crime organizado promove ideias e concepções completamente antagónicas aos

ideais e valores europeus, a União tem vindo já a reunir esforços para combater esta séria ameaça, ciente das consequências que poderão resultar se assim não o fizer.

Esta dissertação pretende portanto analisar e compreender a forma como a União Europeia através dos seus mecanismos de cooperação tem feito face a um problema cada vez mais sério e com consequências cada vez mais alargadas no seio da comunidade internacional. Desta forma pretende-se verificar como os Estados se comportam quando fazem face a problemas que transcendem as suas fronteiras e quais são os mecanismos e as ferramentas para os resolver ou no mínimo mitigar as suas consequências. Para tal procuramos responder à seguinte pergunta de partida é a seguinte: “Como é que os mecanismos de governança europeia têm respondido ao fenómeno do crime organizado?” De forma a responder a esta questão, iremos decompor a questão colocada sendo necessário primeiro analisar quais os mecanismos de governança europeia que estão implícitos na questão, procurando perceber a forma como estes funcionam e posteriormente analisar de forma isolada o fenómeno de crime internacional. De seguida é então necessário convergir as duas partes da questão e perceber então como a governança europeia trata o crime organizado transnacional, percebendo os mecanismos e as políticas criadas que respondam especificamente a este problema.

Desta forma, esta dissertação de mestrado é então dividida em três partes principais, nas quais estão inseridos todos os elementos de estudo necessário à compreensão do tema em análise. A primeira parte refere-se à abordagem teórica do tema, tendo como principais referencias as teorias de cooperação e integração regional. Entre as várias teorias existentes para explicar o processo de cooperação entre estados para a resolução de problemas comuns, são escolhidas três teorias base para melhor compreender estas dinâmicas. Estas são o neo-funcionalismo, o intergovernamentalismo e por fim o institucionalismo, sendo posteriormente explicada as diversas variantes que existem na base das mesmas.

Na sua essência estas três teorias somente têm o comum o facto de todas convergirem para um ambiente de cooperação e integração regional já que a forma como essa cooperação é alcançada e a importância dos mais variados actores variam de grau consoante a teoria em questão. A necessidade de analisar teorias que no seu conteúdo e na sua análise são diferentes prende-se pelo facto de o tema em questão não ser também uniforme, tendo em conta que o processo de governança europeia e a sua evolução no combate ao crime organizado envolve o mais variados tipos de processos de tomada de decisão complexos envolvendo uma multiplicidade de mecanismos de negociação e dos seus constituintes. Para tal é necessário compreender mais do que uma teoria já que uma por si só é incapaz de responder a todos os processos e mudanças que ocorrem no seio da União Europeia, especificamente em matérias de justiça e assuntos internos, campo um tanto ou quanto delicado para os Estados Membros da União Europeia.

No segundo capítulo desta dissertação é efectuada uma análise ao fenómeno do crime organizado transnacional e a forma como este afecta a segurança e o bem-estar da comunidade internacional. No início deste capítulo pretende-se analisar a actual conjuntura da política internacional fazendo uma breve análise aos desafios actuais que até então os Estados, considerados um dos actores mais importantes das Relações Internacionais têm vindo a enfrentar com a mudança do paradigma internacional, e com o surgimento de fenómenos que transcendem as suas fronteiras como é o caso do crime organizado. Parte da análise do crime organizado internacional passa pela compreensão das mais variadas actividades que este possui, desde o tráfico de droga, à lavagem de dinheiro, entre outras. Posteriormente é efectuada uma conceptualização do crime organizado transnacional. Com esta conceptualização pretende-se assim perceber realmente o fenómeno em análise e compreender em que medida este é efectivamente uma ameaça à segurança internacional e quais são as características que o tornam tão complexo e tão difícil de combater. É ainda realizada uma contextualização histórica desta questão para se perceber como é que esta se tornou mediática e como é que se tornou uma das questões a ser inserida na agenda internacional, como um problema a ser abordado de forma conjunta com a reunião de esforços de toda a comunidade internacional.

No terceiro capítulo é realizado o estudo da governança europeia, incidindo maioritariamente em matérias de justiça e assuntos internos, ou o chamado terceiro pilar da União Europeia. Tendo emergido aquando do Tratado de Maastricht em 1992, a separação do terceiro pilar e das matérias que este compreende verificou-se como um factor chave na emergência das novas ameaças reconhecidas pelos actores europeus. No entanto a abordagens às temáticas do terceiro pilar nem sempre forma consensuais revelando a complexidade que matérias como a imigração, o asilo, e o crime transnacional possuem para os mais variados Estados Membros da União Europeia. Desta forma este capítulo pretende assim explicar as dinâmicas desenvolvidas pela União Europeia para a resolução ou mitigação destes problemas, analisando ainda as principais instituições e órgãos da União Europeia e a forma como as decisões são tomadas no seio da União. Posteriormente é verificado como a UE foi criando mecanismos de resposta ao crime organizado, através da criação da Europol e da Eurojust ou através da assinatura de novos tratados de forma a responder da melhor forma ao crime organizado. Por ultimo é feita uma análise ao crime organizado transnacional no território europeu, necessário para compreender quais os efeitos que este problema coloca a União Europeia.

Com esta estrutura pretende-se reunir toda a informação que possibilite responder da melhor forma a questão colocada, chegando ao fim do estudo com uma ideia clara dos mecanismos de governança europeia e da sua resposta ao crime organizado internacional, percebendo assim as politicas e as decisões tomadas nestas áreas, a sua evolução, e a sua efectividade. Com este estudo pretende-se ainda suscitar ainda novas questões relacionadas com o crime

organizado na União Europeia susceptíveis de posteriores investigações. Para a realização desta dissertação foi efectuada um profundo estudo sobre a União Europeia e sobre o crime organizado, tendo recorrido na bibliografia utilizada, aos mais variados autores que abordam esta questão de forma mais aprofundada e recorrendo ainda a documentos cedidos por parte de entidades que se focam maioritariamente nestas questões tais como a Organização das Nações Unidas e a União Europeia.

No entanto o crime organizado transnacional não é propriamente um fenómeno de fácil análise. As informações recolhidas das mais variadas actividades criminosas não reflectem por completo toda a realidade deste problema. Vários autores consideram que a dificuldade em recolher amostras estatísticas e quantitativas acerca dos movimentos das entidades criminosas não permitem analisar em detalhe estas actividades. Esta realidade pesa assim no facto de esta dissertação possuir um teor bastante descritivo. As informações contidas neste documento baseiam-se em dados que foram recolhidos das mais variadas formas com o intuito de ajudar a perceber o funcionamento do crime organizado. As informações recolhidas acerca da União Europeia e à forma como ela opera por sua vez são bem mais acessíveis. A transparência com a qual a UE funciona permite compreender todo o funcionamento e os mecanismos utilizados para a resolução de determinados problemas. Desta forma esta dissertação possui assim um elevado teor descritivo, recorrendo periodicamente a mapas e figuras que melhor possam descrever os assuntos abordados.

Abordagem teórica da Governança Europeia e o Crime Organizado Transnacional:

O projecto da União Europeia tem vindo a ser um dos processos mais ambiciosos no que diz respeito a matérias de cooperação entre os mais variados actores do palco industrial. Apesar de a sua origem remeter aos fins da Segunda Guerra Mundial, a União Europeia tem vindo a reunir esforços com base em ideais de solidariedade e cooperação de forma a fazer face ao mais variados problemas que afectam não só a sua unidade mas também os seus parceiros e todos os que a rodeiam. O crime organizado transnacional é um desses vários problemas e tem-se verificado uma das principais ameaças à segurança internacional e conseqüentemente uma ameaça à própria união.

Para melhor compreender este fenómeno é então necessário inserir o tema e o estudo de caso em questão, numa ou mais teorias das Relações Internacionais. Como o tema em questão passa pela abordagem da governança europeia, e como o crime organizado é já uma questão transnacional, as teorias que melhor podem explicar estes fenómenos são as teorias da cooperação e integração internacional, de forma a compreender como os mais variados agentes da política europeia tem vindo a fazer face a este mesmo fenómeno.

São várias as teorias de integração que têm vindo a ser desenvolvidas para explicar os processos de cooperação que tem vindo a ser verificados na política internacional. A União Europeia, neste âmbito, tem-se verificado um caso de sucesso e várias destas teorias têm utilizado esta União como estudo de caso para o seu desenvolvimento. Para conhecer estas teorias é assim necessário compreender as unidades envolvidas nos mais variados tipos de processos de cooperação, como por exemplo o Estado e a importância dos seus interesses como forma de ditar a política internacional.

Nestas teorias estão inseridas outras teorias tais como o funcionalismo e posteriormente o neo-funcionalismo bem como o intergovernamentalismo, o institucionalismo, entre outras teorias da integração europeia. As teorias da cooperação e integração internacional tentam explicar o motivo pelos quais os Estados nem sempre envergam pela via belicista para resolverem os seus problemas e também porque por vezes desenvolvem comportamentos pacíficos e de interajuda através dos quais tentam resolver os seus problemas quer a curto como a longo prazo. Estas tendem ainda a explicar o motivo dos Estados por vezes se integrarem em variados tipos de organizações, entre as quais as regionais, tais como a União Europeia, a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), Mercosul, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), entre outras. De acordo com James Dougherty e Robert Pfaltzgraff:

“Os estados podem desenvolver relações cooperativas em resultado da sua participação em organizações internacionais e em outras formas de cooperação como regimes internacionais, definidos como conjuntos de regras, regulamentos, normas e processos de tomadas de decisões consensuados, no seio dos quais os estados procuram dirimir certas questões e em torno dos quais convergem as expectativas do actor.” (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:642)

O crime organizado desde os seus primórdios que tem sido analisado de uma forma estatocêntrica no qual eram estes os principais responsáveis pelas consequências deste fenómeno. As teorias da cooperação e integração regional permitem assim analisar os esforços encetados para combater as mais variadas ameaças à União Europeia e desta forma analisar como todos os actores europeus compreendem este fenómeno e de que forma respondem ao mesmo. O desenvolvimento do processo de globalização e as inerentes dinâmicas que surgiram, conduziram a uma necessidade de cooperação por parte dos Estados para resolver esta mesma questão. Esta cooperação que se iniciou num processo lento e com poucos avanços acabou mais tarde por fazer parte integrante, principalmente na União Europeia, como uma das melhores respostas para fazer face aos grupos criminosos e às consequências das suas actividades, tendo para tal contribuído o desenvolvimento de instituições de carácter intergovernamental e supranacional que se desenvolveram ao longo da história da União Europeia.

Desta forma os estados procuram anular o factor anárquico desenvolvido pelos realistas no qual não existe nenhuma autoridade acima dos estados que dite comportamentos e tomadas de decisões. Os recentes eventos históricos, aliados ao movimento da globalização e da interdependência económica, impedem de certa forma os estados de envergarem por políticas externas isoladas. Neste momento da história e com advento de problemas que não respeitam fronteiras, mesmo que estes desejem agir individualmente já não detêm poder suficiente para os resolver, já essa resolução depende também de terceiros.

Mas para um estado o facto de a interdependência ser hoje um facto não tem propriamente que ser mau. O dilema do prisioneiro bem como o jogo da Caça ao Veado são dois casos que ilustram bem isso. No primeiro explica o caso de dois prisioneiros que:

“... isolados um do outro, dispõe de incentivos tanto para a cooperação como para a deserção. Se cooperarem, no sentido de que nenhum deles confesse o crime, ambos poderão ser libertados por falta de provas. Se um deles confessar na esperança da negociação de pena, o outro receberá uma pena mais pesada do que a do delator.” (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:642)

Já o segundo:

“... representa um modelo em que é mais provável que o veado seja capturado se todos os participantes na caçada trabalharem em conjunto em busca do seu objectivo comum. Se um ou mais participantes desertarem para dar, por exemplo, caça a um coelho, é mais provável que o veado escape. Assim, através de um comportamento cooperativo o veado será capturado e todos beneficiarão através de uma boa refeição.” (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:642)

Estes dois exemplos demonstram assim que se houver reciprocidade entre todos os actores envolvidos numa tomada de decisão beneficiam mais se cada um agir por si próprio, demonstrando assim que a reunião de esforços mediante uma ameaça comum (o crime organizado transnacional) pode ser a chave para combater e mitigar os efeitos adversos das suas actividades. As tomadas de decisões podem assim ser tomadas depois a dois níveis: ao nível bilateral (relações somente entre dois estados) ou ao nível multilateral (relações entre três ou mais actores), sendo que esta última pode assumir-se generalista ou encarregar-se de assuntos mais específicos, no qual o comportamento cooperativo se baseia em consensos políticos assentes num enquadramento institucional. (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:644).

As teorias da cooperação e integração regional servem assim para explicar que muitas das soluções para problemas que ultrapassam os poderes dos estados a nível individual reside na interacção entre os principais actores e que nessa interacção se houver reciprocidade entre eles todos saem a ganhar.

Para uma melhor compreensão destas teorias é necessário compreender um que está na base do seu surgimento: o funcionalismo. Tendo como principal impulsionador David Mitrany em pleno século XX, no qual o autor já estava ciente de fenómenos importantíssimos tais como a evolução das comunicações e o mais variado tipo de transacções que estavam a alterar as relações entre os Estados o que incitava cada vez mais a cooperação internacional. Para Mitrany os Estados eram considerados demasiado ambiciosos e que estes se estavam a tornar incapazes de garantir a paz e a segurança, tornando-se desta forma não só “obsoletos” e “nefastos”. Imperava assim para Mitrany a necessidade de criar melhores condições que propiciem a paz e a segurança internacional. (Cravinho, 2002:156)

Tendo em conta o contexto histórico em que David Mitrany desenvolveu este pensamento, as soluções para os problemas que surgiam então na política internacional passavam somente por uma atitude cooperativa que envolvesse mais do que somente um Estado no qual os:

“...assuntos, internos ou comuns aos estados, desfrutariam de melhor tratamento por parte de funcionários altamente especializados do que por parte de políticos

a quem, em regra, e devido aos seus antecedentes profissionais, faltavam as competências técnicas necessárias”. (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:650).

Através de uma colaboração técnica, na qual somente os técnicos especializados procedem à criação de soluções específicas cedendo menos espaço à politização das mesmas, dá-se assim mais espaço à cooperação e menos ao conflito. Com isto pretende-se reduzir as funções do Estado e transportar assim o poder para organizações e regimes internacionais, sendo estes os mais apropriados para alcançar objectivos comuns.

Segundo João Gomes Cravinho:

“A ênfase do funcionalismo vai por inteiro para a mudança e a gestão dessa mudança, uma abordagem que contrasta com o realismo, que sublinha, acima de tudo, o imutável e o estático. O funcionalismo é incremental, reformista e dedicado a problemas práticos e assenta sobretudo na convicção de que novos tempos obrigam a novas formas de lidar com os problemas” (Cravinho, 2002:160)

David Mitrany negava ainda a ideia de federação para o projecto de governo mundial, acreditando que tal tipo de governo iria ter implicações negativas no que diz respeito à liberdade individual, opondo-se ainda à criação de federações regionais que competissem entre elas, dado que tal somente iria criar rivalidades numa escala maior que as rivalidades já verificadas na visão estatocêntrica. O intuito do autor era assim a criação de agências funcionais internacionais com uma função estritamente delineada em áreas específicas da vida humana, no qual determinadas temáticas (que neste caso envolveria o crime organizado) seriam perpetradas por indivíduos com a devida capacidade técnica para os abordar, relegando assim os Estados parte do seu poder para que tal pudesse suceder. Tais agências funcionais tinham como objectivo operar a diferentes níveis dando azo a que estas dinâmicas se pudessem alastrar a outras áreas, mediante o seu sucesso. Desta forma o que no início se tratava de áreas técnicas específicas poderiam convergir para áreas mais abrangentes e desta forma aumentar o grau de cooperação.

Para David Mitrany o aumento da integração económica entre Estados originou a criação de instituições internacionais para gerir as mais diversas actividades existentes, como por exemplo as económicas. Para o teórico, os governos não possuem as ferramentas necessárias para fazer face à multiplicidade de assuntos advindos dos avanços técnicos e tecnológicos. Desta forma a cooperação funcionaria assim não num modelo ideológico mas sim num modelo técnico, com características funcionais mais adequadas cedendo aos Estados a capacidade de gerir os mais variados fenómenos com que se deparam. Mitrany salientou ainda que uma cooperação de sucesso entre Estados numa determinada área vai determinar a continuação de cooperação noutras matérias e por conseguinte irá ampliar este mecanismo ao nível

internacional (Caporaso e Madeira, 2012:113). O exemplo do crime organizado a nível europeu pode ser abordado segundo esta óptica:

“EU member states have had to cooperate on all sorts of non-trade-related issues. An EU-level police organization, Europol, was created to better fight crime in the context of open borders among the EU member states.” (Caporaso e Madeira, 2011:113).

A Europol juntamente com outros mecanismos de cooperação na área judicial e policial é um dos resultados da convergência de objectivos comuns por parte dos Estados Membros que assim criaram instituições e outros tipos de mecanismos para lidar com o crime organizado e as suas actividades ilícitas.

O Neo-funcionalismo

A teoria do neo-funcionalismo é originária da teoria funcionalista, possuindo como importantes autores das Relações Internacionais, teóricos como Ernst B. Haas, Joseph Nye, Robert Keohane entre outros. Trata-se de uma teoria pluralista e difere quanto à teoria realista, defendendo que os Estados não são actores unificados e que estes não são os únicos actores no palco internacional. Esta teoria surge assim para explicar o motivo de os Estados se unirem, cedendo até por vezes parte da sua soberania de forma a cooperarem e a resolverem os seus conflitos de forma pacífica. (Bache and George, 2006:9) A teoria neo-funcionalista pretende explicar os processos integradores, e muitos destes recaem sobre a União Europeia, as suas instituições e a forma como elas se desenvolveram:

“No contexto da UE, a teoria neo-funcionalista atribui importância crucial a um processo integrador que inclui, inicialmente, tarefas funcionais específicas mas que dispõe de potencial para se expandir para outros sectores, podendo inclusivamente conduzir a um qualquer tipo de união política” (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:651).

A teoria do neo-funcionalismo foi uma das primeiras teorias a surgir com o intuito de explicar as primeiras dinâmicas de integração regional que surgiram nas Relações Internacionais. O seu surgimento remonta à década de 50 quando Ernst Haas tentou explicar a forma como os países europeus se uniram numa forma de cooperação supranacional, aquando do surgimento da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço). No entanto esta teoria foi ganhando mais importância à medida que os processos de integração se foram acentuando. (Cartsen, 2010:71).

Erns Haas com a sua teoria pretendia assim explicar as razões para o início de cooperação em matérias políticas por parte dos Estados Europeus que aos poucos se iam agregando num só União. Distanciando-se das correntes realistas, Haas defendia que muito do processo de integração dependia também outros actores internacionais para além do Estado, tais como as instituições e grupos sociais que juntos efectuam pressões para atingirem os fins procurados através de posições ideológicas diferentes. Ao contrário da teoria da qual esta foi originária, o neo-funcionalismo de Hass indica que as principais pressões para a integração em matérias económicas partem inicialmente de grupos domésticos ou internos que compreendem e possuem interesse nessa mesma integração. Hass citado por Caporaso e Madeira indica:

“Political integration is the process whereby actors shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over preexisting national states” (Caporaso and Madeira, 2012:113)

Outra das diferenças existentes entre o funcionalismo e o neo-funcionalismo reside no facto de enquanto no primeiro, as instituições que resultam do processo de integração e de cooperação tomarem diferentes formas consoante as suas funções, para o segundo essas instituições um carácter específico, podendo ser esta de cariz regional, supranacional ou político. (Caporaso and Madeira, 2012:114).

No início do processo de integração Europeia, a teoria do neo-funcionalismo mostrava-se bastante útil para explicar os mais variados processos que então decorriam. Para tal muito contribuí os argumentos dos neo-funcionalistas, os quais indicavam que o conceito de Estado é mais complexo do que aquele que é defendido por parte dos teóricos realistas, no qual as actividades conduzidas por grupos burocráticos e grupos de interesse não limitam somente a áreas de política interna e os actores não estatais são também elementos a ter em conta na política internacional. Tais argumentos permitem aos neo-funcionalistas identificar as direcções dos mais variados processos que decorrem da política europeia, permitindo efectuar algumas previsões do comportamento dos mais variados actores das Relações Internacionais. Keohane e Nye utilizam conceitos tais como o transnacionalismo e o transgovernamentalismo, no qual grupos de interesse e grupos burocráticos estabelecem relações entre grupos com as mesmas características independentemente das suas bases nacionais. Actores não estatais, como o caso da Comissão Europeia demonstram a sua importância através do controlo das pressões quer nacionais quer internacionais para contribuir para o processo de integração europeia. (Bache and George, 2006:9).

O neo-funcionalismo de Hass utilizou o termo de spill-over, sendo este conceito já utilizado por muitos cientistas sociais, incluindo David Mitrany, consistindo este num processo de cooperação política com um objectivo específico numa determinada área, conduzindo a formulação de novos objectivos para a resolução do objectivo original, transformando um

processo de cooperação política, que será estendido a longo prazo e que pode se alargar a outras áreas diferentes. Schmitter citado por Carlsen define o spill-over como:

“spillover refers... to the process whereby members of an integration scheme - agreed on some collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals - attempts to resolve their dissatisfaction by resorting to collaboration in another, related sector (expanding their scope of mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the level of mutual commitment), or both.” (Carlsen, 2003:76).

Quanto aos spillovers estes podem ser categorizados em três tipos. O primeiro diz respeito ao spillover funcional que consiste na cooperação num sector em particular, criar pressões para a cooperação em outras áreas. O segundo consiste no spillover política que indica que alguns processos políticos podem ser mais úteis se forem abordados de uma perspectiva europeia ao invés de o ser somente a nível nacional. E por ultimo o spillover cultivado, protagonizado por entidades supranacionais, tais como a Comissão Europeia, no sentido de criar pressão para a resolução de determinados processos negociais intergovernamentais. (Carlsen, 2003:76)

No entanto no decorrer do processo de integração da União Europeia, a teoria neo-funcionalista foi alvo de críticas pelos mais variados teóricos de Relações Internacionais. As principais críticas residiam no facto de entre as décadas de 70 e 80, o processo de integração europeia ter se realizado a um ritmo bastante baixo, tendo havendo períodos de estagnação. Moravcsik, citado por Carlsen, explica este mesmo facto da seguinte maneira:

“Despite the richness of its insights, neo-functionalism is today widely regarded as having offered an unsatisfactory account of European integration... The most widely-cited reason is empirical: neo-functionalism appears to mispredict both the trajectory and the process of EC evolution. Insofar as neo-functionalism advances a clear precondition about the trajectory in the EC over time, it was that the technocratic imperative would lead to a ‘gradual’, ‘automatic’ and ‘incremental’ progression toward deep integration and greater supranational influence” (Carlsen, 2010:79)

Outra das criticas ao neo-funcionalismo foi perpetrada pelo principal criador e defensor da teoria neo-funcionalista. Para Ernst Haas os tradicionais sistemas de spillovers estavam agora a ser substituídos pelas formas de spillovers políticos em detrimento dos spillovers funcionais, o que originava mais incerteza e tornavam mais complexo o próprio mecanismo de integração regional. Para ele o facto de a integração regional estar mais concentrada no enfase estrito do processo regional que descurava o impacto dos factores externos ao qual o processo de integração estava afecto.

Recaem ainda criticas à teoria pelo facto de alguns teóricos considerarem que o neo-funcionalismo concentrava muito dos seus esforços a componentes supranacionais, descurando por vezes a importância que os actores estatais e as outras formas de políticas regionais possuíam, devendo o processo de integração ser também analisado de uma perspectiva mais intergovernamental. A crítica recaía assim no facto de os neo-funcionalistas considerarem a priori que actores como os Estados se disponibilizariam a ceder parte da sua soberania e dos seus poderes a entidades supranacionais, indicando que estes somente o fariam se tal permitisse aos mesmos recuperá-la assim que estes o desejassem.

Para culminar as críticas à teoria, muitos dos seus críticos referem que o facto de esta dar demasiado ênfase à integração através de processos de mudança burocrática e tecnocrática, descarta o facto de este não ser um processo democrático colocando assim à parte assuntos tais como a opinião pública dos cidadãos comuns, preocupando-se mais com as elites políticas e administrativas, dando-lhe um carácter antidemocrático e tornando-a assim uma teoria inadequada para explicar o processo de integração europeu.

No entanto a teoria neo-funcionalista recuperou muita da sua vitalidade que perdeu nas décadas de 70 e 80. Muitos dos desenvolvimentos decorrentes do “Single European Act” e com o desenvolvimento do mercado comum, demonstrou algum do carácter preditivo da teoria através do processo de *spillovers*.

Tendo surgido então algumas teorias desenvolvidas inicialmente por Ernst Haas, outros teóricos que consideravam o neo-funcionalismo como uma teoria importante para explicar os processos de integração acrescentaram alguns aspectos que contribuiriam para o desenvolvimento da teoria e desta forma alimentar o debate teórico. Philippe Schmitter, outro dos teorizadores envolvidos no processo de contribuir para esta teoria criou outros tipos de conceitos para além do *spillover* para que a teoria possa dar a entender da melhor forma os processos de integração progressivos na União Europeia. Para o teórico existe assim o **spill-around** (no qual é cedido mais autoridade à entidade integradora), o **buildup** (aumento de autoridade da autoridade integradora, sem que esta se alastre a novas áreas), o **retrenchment** (no qual se reduz a autoridade à entidade integradora, mas com a existência de um maior nível de arbitragem comum) e por fim o **spill-back** (no qual à um processo para a situação que se verificava anteriormente. (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:655)

Com o intuito de reformular a teoria neo-funcionalista de forma a dar-lhe mais ímpeto, o teórico Joseph Nye sugere o conceito de potencial integrador como elemento central do modelo neo-funcionalista no processo de integração. Para Nye existem quatro condições para a evolução de um sistema integrador, entre elas (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:657):

- A simetria de igualdade económica das unidades, que diz respeito a dimensão dos participantes de um sistema integrador avaliado pelo seu rendimento per capita;

- O valor acrescentado da complementaridade das elites, sendo estes os actores com mais potencialidade para desenvolver o espírito integrador, mas que ao mesmo tempo pode desencadear um processo diferente;
- O pluralismo dos diferentes grupos presentes no processo de integração, que segundo o autor permite aumentar esse mesmo processo;
- E por fim a capacidade dos estados-membros de se adaptarem e responderem, dado que se estes possuírem um bom grau de estabilidade doméstica de se serem capazes de responder às necessidades internas, maior é a probabilidade de participar de forma mais capaz no processo de integração.

Joseph Nye aponta ainda alguns pontos a reformular na teoria desenvolvida por Ernst Haas e reforça também os processos de integração, entre os quais a diferença entre o estabelecimento de diferenças, entre a articulação funcionalista de tarefas e os processos de spillover; o aumento de transacções que permite o fortalecimento institucional para a resolução de determinadas tarefas; o surgimento de coligações políticas formadas para reunir esforços em torno de determinadas tarefas; a interacção de elites num processo de socialização que será revelado através da forma como estas actua nos processos de burocratização nacionais nos processos de integração; o estabelecimento de grupos regionais não-governamentais capazes de agregar interesses comuns capazes de acelerar processos de integração; o estabelecimento de uma identidade comum; e por fim o envolvimento de actores externos à integração mas que possam de qualquer maneira acelerar este mesmo processo. ((Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:655-656)

O autor em questão expõe ainda que a percepção de equidade (no que diz respeito à distribuição de dividendos), a percepção de coerência externa (a forma como os decisores políticos reagem aos seus problemas externos) e a percepção de que os custos de integração são relativamente baixos (principalmente no seu início) afectam de forma directa o processo de integração. Este indica ainda que são quatro os principais factores que irão dar o seu importante contributo nos processos de integração, nomeadamente: a politização, como instrumentos de resolver problemas e agregar os mais variados interesses; a redistribuição, de poderes e dividendos dos quais todos os actores que fazem parte do processo integrador, deve ser feita com o objectivo de aumentar os dividendos da unidade no geral; a redistribuição de alternativas, que compreende o nível de pressão com que os mais variados actores se deparam, pode conduzir ao surgimento de alternativas a determinados problema, induzindo-os a processos de integração que não sejam tão vantajosos em determinados aspectos; e por fim a externalização, que consiste numa forma de os actores envolvidos no processo de integração possam interagir com actores externos e a forma como esta possa conduzir a processos de cooperação ou hostilidade entre eles. ((Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:659).

No entanto o neo-funcionalismo tem sido alvo de críticas que de certa forma expõe as limitações desta teoria. Algumas destas limitações impedem o neo-funcionalismo de explicar todo o processo de integração e de cooperação que se tem verificado mais especificamente no contexto europeu. Algumas destas deficiências compreendem a dificuldade em separar matérias económicas e sociais das matérias políticas; a precaução por parte dos Estados em relegar parte da sua soberania em matérias que antes faziam parte das autoridades nacionais; o facto de determinadas áreas não se transformarem em matérias políticas; o facto da integração política ser efectuada por “compromisso ideológicos e emocionais” ao invés da integração funcional ditada pelos processos de spillover nas áreas económicas e sociais.

A história da União Europeia tem sido o resultado de variados processos de integração, porém nem sempre tal se verificou. Como irá ser visível a integração europeia nem sempre decorreu da melhor forma, ou pelo menos da forma como a teoria neo-funcionalista ditou que iria decorrer:

“Com avanços, atrasos e retrocessos, a UE tem sido objecto tanto de alargamentos, nos seus membros e funções, como de aprofundamentos, aferidos em termos de desenvolvimento integrador. As mudanças institucionais da UE desde o AUE não podem ser explicadas somente, ou mesmo genericamente, através da ramificação. Apesar da ramificação consistir, sem dúvida, numa parte do processo de integração, em aberto permanece a questão de saber se a ramificação da negociação intergovernamental que deu impulso ao QUE e ao TUE se irá estender com a mesma rapidez e vastidão, a outros sectores.” (Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:692)

A dificuldade desta teoria em compreender em pleno o processo de integração europeia remete assim para a necessidade de analisar outras teorias que o façam, apesar de estas no entanto também não explicarem de forma melhor que o neo-funcionalismo, todas estas dinâmicas. Para perceber os processos de integração e de cooperação nas matérias judiciais e policiais irão ser abordadas outras teorias divergentes do neo-funcionalismo, não por que este não seja o mais adequado mas porque possui somente algumas limitações na abordagem geral a estas temáticas. O combate ao crime organizado faz parte das políticas mais sensíveis do seio da União Europeia, tais como outras matérias de segurança comum da União Europeia. Tal sensibilidade provoca ainda problemas aos neo-funcionalistas, dado que cria a sensação de incerteza nos processos de integração e cooperação, e na forma como estes vão evoluir (Caporaso and Madeira, 2012:114). Desta forma, diferentes prismas do mesmo objecto de estudo permitem uma análise mais cuidadosa para melhor compreender a forma como a cooperação europeia tem conduzido as suas políticas para fazer face ao problema do crime organizado transnacional.

O Intergovernamentalismo

O intergovernamentalismo é outra das várias teorias que tentam explicar as dinâmicas e os processos de integração europeia. Surgida em meados da década de 60, esta teoria foi desenvolvida por vários autores tendo como destaque Stanley Hoffmann e Andrew Moravcsik e tem como objectivo explicar os principais conceitos de integração europeia e os motivos que levam os Estados e juntarem-se para se envolverem num projecto comum.

A esta teoria consiste essencialmente em reflectir quais os interesses dos Estados envolvidos no desenvolvimento da União Europeia apresentando-se como uma teoria estatocêntrica e como forma de jogo de forma nula, no que diz respeito a áreas de políticas sensíveis que ponham em causa a soberania nacional e os interesses dos Estados envolvidos, demonstrando assim uma relação próxima, ou no mínimo nas suas origens, com a teoria realista. Os autores Dougherty e Pfaltzgraff determinam desta forma a importância dos actores estatais:

“Embora certas entidades que estão para lá do estado-nação, e que assumem a forma de regimes internacionais (como é o caso da UE), moldem as políticas intergovernamentais, os estados continuam a ser os principais actores do sistema internacional. Por isso, as negociações entre estados assentes em concepções convergentes do interesse nacional constituem o fundamento indispensável para a construção de instituições supranacionais em que está em causa não tanto a transferência de soberania para uma nova autoridade central, mas antes da sua partilha por governos fortemente envolvidos na gestão das instituições supranacionais” Dougherty and Pfaltzgraff, 2003:694)

Esta teoria vai retirar algumas ideias a teorias tais o neo-realismo, considerando que os Estados se movimentam numa esfera anárquica, não excluindo o factor de cooperação política entre os seus principais actores. Essa cooperação pode existir e existe caso o objectivo primordial (a sobrevivência do Estado) seja posta em causa, ou seja a cooperação entre Estados é importante, quando e somente quando servem os interesses individuais de cada Estado inserido nessa mesma esfera. Actores internacionais como as instituições de acordo com os neo-realistas existem assim para servir os objectivos dos seus constituintes sendo estes em última estância a possuir o poder decisório.

Para os intergovernamentalistas a cooperação na União Europeia é essencialmente conservadora e pragmática no qual são necessárias soluções comuns para resolver problemas afectos a todos os Estados. Como Michelle Cini coloca:

“To put it in another way, cooperation has nothing to do with ideology or idealism, but is founded on the rational conduct of governments as they seek do

deal with the policy issues that confront them in the modern world.” (Cini, 2010:89)

Um dos conceitos essenciais para perceber melhor a teoria do intergovernamentalismo é a soberania. É este conceito que consiste na maioria das decisões por parte dos Estados, na persecução dos seus objectivos, consistindo na capacidade legal nos processos de tomadas de decisões sem serem sujeitos a restrições externas, ou no direito de possuir e exercer autoridade. (Cini, 2010:89). O principal desafio da integração reside no facto de esta decorrer com o facto de os Estados relegarem ou transferirem algum tipo de soberania das instâncias nacionais para as instâncias supranacionais de livre vontade e não através de um sistema de spillover, como os neo-funcionalistas defendem, já que os estados permanecem numa forma perpetuarem a garantia dos seus interesses.

Stanley Hoffmann, com o intuito de contrapor a teoria neo-funcionalista, aborda o intergovernamentalismo através de uma visão mais realista da integração europeia. Para Hoffmann, a integração europeia deve ser analisada através do contexto da política internacional, na qual a integração regional é somente um aspecto do desenvolvimento do sistema internacional. Com isto o teórico explica que os neo-funcionalistas apenas têm em conta as dinâmicas internas da integração europeia e que são somente estas que importam no processo integrativo. Para Hoffman no entanto os factores externos pesam de igual forma nesse mesmo processo, não permanecendo fixos e alterando a conjuntura em questão. Outro dos argumentos é que os actores internacionais que realmente importam são os Estados dado que são eles que controlam a natureza e o ritmo da integração, promovendo sempre os seus interesses pessoais, e que apesar de haver consenso em determinadas políticas que permitiam a reunião de esforços através de áreas técnicas funcionais, estas somente acontecem em áreas de baixa importância para os Estados. As matérias de “high politics” como Hoffmann coloca são de vital importância para os Estados, tais como por exemplo a segurança e a defesa, e estas não são desenvolvidas através das áreas técnicas funcionais como podem acontecer em outras matérias da política internacional, (Bache and George, 2006:12), podendo assim explicar como áreas mais sensíveis como matérias de segurança e defesa (entre elas o crime organizado) são das mais complexas de se tratar.

Hoffman rejeitava assim que os interesses individuais dos Estados Membros acabam por ceder à pressão efectuada por outros actores internacionais com os quais interagem (ideia esta defendida pelos neo-funcionalistas) tendo ainda em conta a importância da política interna de cada Estado que acaba por influenciar os processos de integração visíveis. Este considerava que apesar de tudo, outros actores europeus poderiam possuir algum poder nos processos de integração europeia, mas que em última instância eram os governos nacionais a possuírem a última palavra em matérias de tomadas de decisão, sendo estes o factor chave para compreender os processos de integração europeia:

“The governments of states were said to be uniquely powerful for two reasons: first, because they possessed legal sovereignty; and second because they had political legitimacy as the only democratically elected actors in the integration process. In this view, where the power of supranational institutions increased it did so because governments believed it to be in their national interest” (Bache and George, 2006:13).

Concluindo o pensamento de Hoffmann, o processo de integração europeia está fortemente ligado à vontade e interesse por parte dos actores estatais para tal. São estes que comandam este processo e ao analisar o seu comportamento poderá se analisar em concreto em que posição se encontra essa mesma integração.

Andrew Moravcsik é outro dos actores que se encontra no campo teórico do intergovernamentalismo, apesar de em alguns aspectos de distanciar de Stanley Hoffman ao dar uma perspectiva mais rigorosa da visão do intergovernamentalismo, sendo também este um acérrimo crítico da visão neo-funcionalista. O autor argumenta que as teorias da integração europeia tem de ser complementadas por teorias generalistas das respostas nacionais à interdependência global, que o desenvolvimento tem de ser analisado através de uma perspectiva de transferência de competências para o plano institucional, já que por vezes a transferência de poderes tende a falhar pelo receio dos Estados concederem às instituições parte da sua soberania, e que mais do que uma teoria é necessária para analisar a complexidade de tomadas de decisões encetadas por órgãos como por exemplo a Comissão Europeia. (Bache and George, 2006:14).

Em 1988, Robert Putnam elaborou um artigo no qual explicitou a existência de dois níveis que influenciam a dinâmica da política internacional, estabelecendo o conceito de “two-level games”:

“The first game deals with how states define their policy preferences (or national interest) at home within the domestic environment. The second game is played on the international stage and involves the striking of inter-state bargains” (Cini, 2010:96).

Desta forma, Putnam considera então que para podermos analisar de forma mais concreta o processo de integração europeia, a análise deve ter sempre em conta o facto de os Estados possuírem dois tipos de pressões: a interna, ditada pelos actores que actuam dentro das suas fronteiras e que são importantes para explicar determinados comportamentos estatais, e a externa, que demonstra o comportamento dos Estados com os seus pares e a forma como este comportamento dita o desenvolvimento dos processos da política internacional.

Moravcsik adopta esta ideia denominando-a de “black box” na qual é possível verificar qual é verdadeiramente o interesse nacional dos Estados verificando mais de perto a sua política interna (aproximando-se desta feita da teoria neo-funcionalista) indicando que o que determina o interesse nacional é o equilíbrio entre os interesses económicos dentro do campo doméstico, e desta feita permite compreender determinados comportamentos dos Estados na arena internacional.

Através da análise de alguns estudos de caso, tais como a negociação de Tratado de Roma, a consolidação do mercado comum e da PAC (Política Agrícola Comum), a primeira experiência de cooperação em matérias de política monetária comum, a negociação do Acto Único Europeu e do Tratado da União Europeia, Moravcsik concluiu que as principais decisões tomadas na esfera da política europeia demonstram sempre, em última instância, as preferências dos Estados na sua individualidade, e não as das organizações supranacionais; que as decisões são sempre efectuadas tendo por base os interesses económicos de cada actor e não os interesses em matérias de segurança; e ainda que apesar de ter sido relegado algum poder decisório para instâncias supranacionais, tais só ocorreram por que os Estados assim o desejaram através de mútuo acordo. (Bache and George, 2006:15).

O intergovernamentalismo pode assim ser analisado através de três fases distintas, compreendendo assim os processos de formação de interesses nacionais, as teorias intergovernamentalistas e as relações interestatais e por último a delegação de poderes às instituições supranacionais (Cini, 2010:98).

A primeira aplica-se ao campo interno ou doméstico dos Estados, de forma individual e à forma como este molda o comportamento dos mesmos no campo externo. Moravcsik demonstra que os objectivos dos Estados são moldados pelos seus processos internos que por vezes podem ser condicionados pela interdependência económica. As instituições nacionais são em muito moldadas por grupos de pressões internas do foro económico e social, e tais pressões por vezes ajudam a determinar e a transformar as preferências dos Estados e a forma como estes se comportam com os outros, demonstrando desta forma que são os interesses internos e não o factor soberania que posiciona os Estados na arena internacional e nos fóruns onde estes estão incluídos.

“To put it in another way, policy preferences at national level are constrained by the interests of dominant, usually economic, groups within society. Resting on a very pluralistic understanding of state-society relations, national governments end up representing these interests in international forums.” (Cini, 2010:98)

A segunda aplica-se aos processos de negociação que se verificam, sendo estes que demonstram os níveis de interdependência e as suas assimetrias. O estado nesta fase pode assim ser verificado como um actor unitário, no qual são estes os mais determinantes no processo de tomada de decisão, através das mais variadas técnicas de negociação para o alcance de decisões em matérias comuns, relegando as instituições supranacionais para segundo plano no que diz respeito ao seu poder.

A terceira fase está ligada à delegação de poderes na tomada de decisões em determinadas matérias para as instituições supranacionais. Estas têm vindo a verificar algum desenvolvimento na sua esfera de poder e na sua influência nos processos de negociação, decorrentes da transferência de soberania dos Estados para estas mesmas instituições, com o devido consentimento dos Estados. São estes que decidem entre eles proceder a esta mesma transferência de soberania, apesar de serem em matérias de pouca importância para os mesmos, já que em matérias de segurança e de defesa estes continuam resilientes em proceder dessa mesma forma.

Moravcisk concluiu assim que a maioria das decisões efectuadas para alcançar uma maior integração europeia residem assim nos interesses individuais dos Estados moldados pela influência dos seus factores internos, e não através de processos supranacionais. Esta integração depende assim de outros factores que não sejam matérias de segurança nacional, mas sim provenientes do comportamentos internos dos Estados, demonstrando que as delegações de poderes para uma área supranacional depende inteiramente dos governos nacionais sendo estes verdadeiramente os principais influentes no processo de integração, determinando se o processo avança ou retrocede.

O Institucionalismo

Como foi visível anteriormente, muito do debate teórico com o intuito de explicar os processos de integração europeia passam pelas teorias do neo-funcionalismo e do intergovernamentalismo, opondo-se entre elas e dando perspectivas diferentes da forma como todo este processo decorre. Porém ambas se criticam da forma como não conseguem explicar de forma explícita todos os acontecimentos que decorreram ao longo da história da União Europeia expondo entre si as lacunas através das críticas mútuas que efectuam.

Inicialmente desenvolvido por Simon Hix, o institucionalismo foi desenvolvido com o intuito de verificar que nos processos de integração europeia se revelam processos supranacionais mas também processos intergovernamentalistas, demonstrado através dos tratados que determinam e definem o mais variado número de instituições bem como a forma como estas interagem entre si. Para os institucionalistas a fundação das comunidades europeias têm sido desenvolvida através de uma óptica de equilíbrio entre as forças nacionais e supranacionais através de uma construção institucional cuidadosa, aceitando que este equilíbrio pode variar

no tempo, mantendo a sua forma, e ainda que, o comportamento dos actores envolvidos no processo de integração nem sempre é verificado como um comportamento formal, aceitando novas formas de interacção que nem sempre se verificam nos tratados que regem a União Europeia. Os institucionalistas compreendem ainda que a política europeia é realizada a vários níveis, não sendo um processo uniforme delineado pelos mesmos actores:

“Thus EU institutions (whether formal or informal) are not simply constituted by the world of Brussels and Strasbourg, but by a dense network of institutions that extend into the fabric of domestic and local polities, So much of the corpus of EU studies involves the analysis of formal and informal institutions and the impact that institutionalized practices have upon policy outcomes.” (Rosamond, 2010:109).

No entanto o institucionalismo não converge numa teoria única, podendo se dividir essencialmente em três variantes, nomeadamente o institucionalismo racional, o institucionalismo histórico e por fim o institucionalismo sociológico, sendo a importância papel das instituições relevante para as três variantes, mudando somente o grau de importância

O institucionalismo racional foca essencialmente as restrições que as instituições formais impõem aos outros actores sugerindo que, para perceber o comportamento desses mesmos actores, é importante ter em conta as regras no qual estes se incluem e a forma como estas influenciam o seu comportamento. Nesta vertente, actores como grupos de interesse podem conduzir os seus interesses através do exercício de influência através dos governos nacionais ou através de mecanismo das instituições supranacionais. No caso de outros grupos de interesse dominarem já os processos de tomada de decisão dos Estados, tal conduz outros grupos de interesse a focarem-se mais em instituições supranacionais visando uma maior taxa de sucesso:

“In competition policy decisions, for example, national monopoly suppliers, which had a close working relationship with national government officials, would tend to work through national channels. In contrast, potential competitors, who wanted to see the dismantling of the advantages that the national monopoly suppliers enjoyed at the national level, would be more likely to turn to the Commission because it is difficult for them to obtain access to the national decision makers and easier for them to obtain access to the supranational institutions” (Bache and George, 2006:25)

Os institucionalistas racionais realçam assim o papel das instituições no que respeita à persecução dos interesses dos mais variados actores no plano europeu, salientando ainda que os actores supranacionais tem vindo a aumentar a sua esfera de poder, de forma a

distanciarem-se dos actores governamentais e desta forma alcançar um determinado grau de teoria. Mark Pollcak um dos principais impulsionadores do institucionalismo racional expõe o termo de “principal-agent theory” para explicar as principais dificuldades que os actores nacionais possuem em controlar todas as actividades das instituições centrais, sugerindo que os governos transferem alguns dos seus poderes para instituições supranacionais de forma a reduzirem os custos de transacção em matérias de tomada de decisão da União Europeia. (Bache and George, 2006:25)

Concluindo esta vertente do institucionalismo, estes comportamentos dos mais variados actores baseiam-se na premissa que tal comportamento é sempre realizado de forma racional e estratégica, não sendo nada deixado ao acaso. Os actores políticos estão organizados hierarquicamente e formam as suas preferências com base nos seus interesses, contando assim com as instituições supranacionais como alternativa à esfera nacional.

A segunda vertente do institucionalismo, o institucionalismo histórico, enfatiza o facto de as relações políticas devem ser verificadas tendo em conta o factor tempo. Para os históricos as decisões não são efectuadas de acordo com um racionalismo abstracto, mas antes como resultado da estrutura pré-existente, onde as múltiplas relações institucionais se encontram. Ao invés de considerarem somente as instituições formais como faz a primeira vertente do institucionalismo, estes compreendem que as instituições informais têm também a sua importância.

O institucionalismo histórico está também interessado em verificar a forma como as escolhas institucionais possuem efeitos a longo prazo:

“If institutions interact with another in a decision-making process, then patterns that are constitutionally prescribed or evolve in the early life time of the institutions concerned may “lock in” and also become ongoing. The ongoing nature of institutional interests (their continuing bureau-shaping agendas and their preference of self-preservation) means that institutions become robust and may well outlive their creators” (Rosamond, 2010:111)

Com isto a vertente histórica do institucionalismo pretende explicar que as instituições podem possuir bastante impacto, e por vezes mais impacto que os próprios criadores (os Estados) pensariam que poderiam obter, dando-lhes assim um determinado tipo de autonomia. Porém o facto de as instituições estarem constringidas a um determinado conjunto de regras e procedimentos pode conduzir à estagnação das mesmas podendo causar entraves às tentativas de reformas.

A última vertente do institucionalismo diz respeito ao institucionalismo sociológico, e demonstra algumas particularidades em relação aos outros institucionalistas. Esta vertente

tende a rejeitar as outras vertentes, dado o factor racional que lhes está inerente. Enquanto as duas primeiras vertentes estão directamente relacionadas com factores externos de interacção, a vertente sociológica coloca o seu enfoque nas características endógenas ou internas destas interacções, salientando que os interesses não são predefinidos mas antes resultado da interacção entre actores.

A emergência deste vertente está na sua essência conectada à teoria construtivista. Hall e Taylor dois dos principais defensores deste tipo de institucionalismo salientam que as definições de instituições são mais abrangentes que as outras perspectivas, demonstrando ainda que existem diferenças entre as relações institucionais e as acções dos indivíduos que emergem de abordagens culturais, sugerindo que as instituições não influenciam somente as escolhas estratégicas mas também têm grande impacto nas preferências dos actores e na sua identidade. (Bache and George, 2006:27). Tal não exclui o factor razão das interacções entre os mais variados actores mas indica que estas não são o factor chave no processo de integração. Para os institucionalistas sociais, as instituições são criadas pela sua legitimidade social ao invés da sua eficácia.

Estas características dos institucionalismo sociológico demonstra assim como factor chave o poder cultural e o papel da persuasão e da comunicação não relegando somente para os factores racionais e estratégicos dos indivíduos para a construção do processo integrativo mas também relegando poderes a factores como a interacção entre actores e aos seus comportamentos igualmente importantes para este mesmo processo:

“The roles of communication, argument and persuasion are seen as particularly important in these contexts. This is likely to occur in settings where norms have been established, but these deliberative processes also contribute to the establishment of common understandings.” (Rosamond, 2010:113).

Na sua essência a teoria do institucionalismo veio desta forma dar o contributo para explicar o processo de integração europeia que se tem verificado ao longo da história da União Europeia. Apesar de possuírem diferentes vertentes, todas concordam que as instituições são verdadeiramente importantes na análise deste fenómeno retirando assim aos Estados o papel de principais actores no palco internacional, cedendo-lhes importância efectiva na política europeia. O institucionalismo permite assim verificar a mudança relativa de poder dos actores de acordo com as mudanças institucionais (institucionalismo racional), permite compreender as implicações das escolhas institucionais ao longo do tempo (institucionalismo histórico) e ainda a forma como a comunicação e a persuasão envolvida nos mais variados actores europeus transformam as instituições e a forma como elas operam.

Através de uma perspectiva teórica torna-se assim mais fácil verificar o processo de integração europeia e permite-nos analisar como os mais variados actores europeus actuam

na persecução dos mais variados tipos de matérias. Através das várias teorias abordadas todas elas tentam explicar as dinâmicas que fazem o processo integrador aumentar ou retroceder possibilitando uma análise mais detalhada dos processos decorrentes, apesar de estas diferirem em pontos chave como a determinação do actor mais importante, ou a forma como o processo de integração decorre ou ainda como os actores interagem entre eles.

As teorias da integração são assim utilizadas para podermos analisar neste caso não a forma como a União Europeia tem vindo a convergir em matérias comuns, mas também mais especificamente como esta tem vindo a abordar a matéria do crime organizado, tendo como principal enfoque a forma como este fenómeno se tem vindo a desenvolver, e como as principais entidades europeias tem respondido à sua evolução.

Este processo teórico, como será visível posteriormente, demonstra-se bastante importante, não só nas mais variadas matérias que digam respeito à política europeia mas a este caso em específico. O crime organizado possui características inerentes que o transformam num problema deveras letal não só para os Estados Membros da União Europeia mas também para todos os Estados, dado que é um problema com intensidade planetária. A forma como este se desenvolveu e desenvolve ainda no processo europeu demonstra ser um processo moroso e complexo que funciona até então graças à agilidade das políticas e normas europeias em adaptar-se a novos desafios. No entanto o facto de o crime organizado pertencer a uma esfera delicada da política europeia tem vindo a delimitar o combate ao crime organizado exigindo mais esforços e mais astúcia dos membros da União Europeia para combatê-lo.

A teoria neo-funcionalista parece responder aos desafios que o crime organizado impõe à União Europeia, colocando como uma área técnica na qual a cooperação funcional nesta área conduz a avanços em áreas mais alargadas e mais complexas. No entanto, como será visível a abordagem ao crime organizado na UE não foi sempre consensual e os caminhos para o combater não estão a surgir de forma tão natural como o neo-funcionalismo propõe. Existem outras dinâmicas no seio da União Europeia que alteram este processo e nisto a teoria neo-funcionalista possui as suas limitações. Apesar de pertencer como teoria chave neste estudo, o intergovernamentalismo e o institucionalismo são incluídos para perceber as dinâmicas que escapam a essa teoria e dessa forma efectuar uma investigação mais clara do verdadeiro fenómeno do crime organizado e a forma como este é abordado pelos actores europeus.

O desafio do Crime Organizado Transnacional

A Globalização e a Governança Global: o Crime Organizado Transnacional como um desafio comum

Neste capítulo irá ser efectuada uma análise à actual conjectura do sistema internacional e à forma como este se tem vindo a adaptar a uma nova realidade com uma enorme multiplicidade de desafios. O crime organizado transnacional é um destes desafios e para ajudar a perceber como este é encarado, demonstra-se necessário verificar as características do sistema onde este opera e o que o torna tão difícil de mitigar.

Para melhor perceber o crime organizado, não se pode descurar um termo que afecta todo este fenómeno: a globalização. O termo “globalização” no seu sentido lato está ligado à interconexão e à interdependência entre os mais variados tipos de actores internacionais, seguindo a tendência da liberalização de mercados e da criação das mais variadas ligações entre eles. Num mundo incrivelmente dinâmico surgem interacções, por vezes problemáticas que podem por em causa o actual sistema mundial, tais como as alterações demográficas globais, a crescente demanda internacional pelos recursos energéticos e o consequente impacto (económico, social e ambiental), a proliferação de doenças ou a escalada de violência são somente alguns exemplos de problemas que comunidade internacional pode enfrentar nos próximos tempos, sugerindo a necessidade de um novo tipo de governança: a Governança Internacional. Segundo Broughton e Bradford esta governança consiste num:

“Process of cooperative leadership that brings together national governments, multilateral public agencies and civil society to achieve commonly accepted goals. It provides strategic directions and then marshals collective energies to address global challenges. To be effective, it must be inclusive, dynamic, and able to span national and sectorial boundaries and interests. It should operate through soft rather than hard power. It should be more democratic than authoritarian, more openly political than bureaucratic, and more integrated than specialized” (Broughton and Bradford, 2007:11).

O conceito de governança internacional remonta desde aos períodos iniciais do século XX, mais precisamente no período final da Iª Guerra Mundial. A criação da Sociedade das Nações no ano de 1919 surgiu como forma de responder aos diversos problemas que advieram do fim desta mesma guerra. Anos mais tarde, com a IIª Grande Guerra, impôs-se novamente a necessidade de reunir esforços colectivos a fim de evitar atrocidades cometidas e de resolver outros problemas, que surgiram com a criação de um novo sistema mundial pós guerra.

Discussões e diálogos deram então luz às primeiras ideias de criação de organizações de âmbito mundial, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou o Banco Mundial. Inicialmente estas organizações apenas reuniam um pequeno número de Estados, e mais tarde foram-se alargando a outros, tendo estes aceite as normas instituídas por estas organizações começando desta forma a surgir uma nova ordem mundial, convergindo num modelo ainda pré-desenvolvido desta mesma governança.

Entretanto os tempos mudaram. No começo do século XXI, o mundo já não é o reflexo do século anterior. O fim da guerra fria, as novas dinâmicas comerciais e económicas, bem como o surgimento de novos problemas globais e o agravamento de problemas anteriores, exigem agora uma reformulação do tipo de governança instituída, para responder a novos desafios. (Broughton and Bradford, 2007:11). Exemplo da desactualização da governança internacional é o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os Estados actualmente integrantes deste mesmo conselho possuem agora uma realidade económica, militar e social diferente da que possuíam aquando do surgimento deste mesmo conselho.

A governança internacional revelou-se um processo extremamente dinâmico em constante mutação. Caporaso e Madeira salientam três novas formas de a comunidade internacional encarar o novo paradigma global, indicando que este deve ser analisado para além da visão estatocêntrica, dando importância a novos actores (como os actores não estatais ou actores privados, particularmente os de carácter económico) e à interdependência que envolve todos estes actores numa única esfera de interacções. (Caporaso and Madeira, 2012:5-6) Pessoas nas mais variadas localizações do globo são agora afectadas por factores comuns, tais como a tecnologia e as comunicações aliadas a fenómenos globais como a poluição, o crime organizado ou a evolução de taxas de juro afectam a vida e o bem-estar geral, criando assim uma relação de interdependência entre o mais variado número de actores internacionais. A nova realidade que estes enfrentam, exige o surgimento de um novo padrão comportamental, baseado na cooperação, no qual estes devem escolher a forma como desejam agir:

“Globalization brings actors in contact with one another and creates situations where they may both profit, both lose, or one profits at the expense of the other. The latter two situations do not appear stable. If actors in different countries respond to conflict by trying to take all the winnings flowing from the relationship, they will soon enter a downward beggar-thy neighbour spiral. Without institutions, they may not be able to manage conflicts. Institutions may provide the information, the long term setting, and the transparency (about underlying preferences and strategies) that are required to make cooperation work” (Caporaso and Madeira, 2012:13-14)

Revela-se desta forma importante a existência de uma visão colectiva e generalizada. A diversidade de organizações e de Estados, provoca uma especialização que torna difícil o surgimento de um consenso de forma a responder a questões globais:

A multiplicidade de actores causa algum transtorno no que diz respeito à reunião de consenso relativo à priorização dos problemas globais a abordar. A falta de consenso enfraquece assim a governança global e, conseqüentemente, enfraquece a resolução das questões globais. Questões tais como o comércio internacional, a migração, o crime organizado, ou ameaças militares, podem ser localizáveis (a nível nacional ou regional, ou mundial), afectando populações do outro lado do globo, tornando mais difícil a sua resolução.

É neste âmbito que se revela assim a importância do surgimento do conceito de governança global. De acordo com o actual sistema internacional são os estados que retêm o maior grau de importância interagindo num largamente anárquico onde estes baseiam o seu poder e a sua autoridade. Porém a interdependência que surge entre eles e outros actores do sistema internacional tem vindo a mudar esse paradigma:

“Countries today are so interdependent that a recession in one can set off recessions in others all over the globe. Disturbances within the financial system of one country can quickly spread to others, as we know only too well because of the current financial crisis. Pollution from one state can travel via air or water to degrade the environment of its neighbours. Domestic unrest and poor governance trigger flows of refugees to other countries” (Caporaso and Madeira, 2012:76)

Com isto podemos verificar que determinados problemas não dizem somente respeito a um determinado estado. Os estados podem não partilhar ideias ou soluções comuns para determinados problemas mas partilham o facto de estarem interconectados por forças que os transcendem, como os factores ambientais, condições económicas ou actividades criminosas. No entanto a cooperação não deve ser somente analisada numa perspectiva de reduzir os riscos e as perdas, mas também numa perspectiva de aumentar os seus ganhos. Reunindo esforços e recursos, os Estados podem alcançar melhor e com maior rapidez os objectivos a que se propõe sem com isso prejudicar outros.

Segundo Broughton e Bradford existe uma necessidade de reforçar a governança internacional em três frentes: racionalizar as relações interestatais (reunindo governos de forma a identificar problemas e respectivas soluções); actualizar ou reformar instituições que possam de certa forma estar ultrapassadas e por fim relacionar a panóplia existente de instituições e outros actores de forma a reunir maior consenso e ajudar os governos a encontrar soluções. (Broughton and Bradford, 2007:11)

Desde o advento do Estado-Nação, os Estados Soberanos têm sido os principais responsáveis pela regulação da vida humana que neles habita. Porém com a onda de globalização iniciada em meados da década o Estado deixou de controlar alguns dos acontecimentos que decorrem dentro das suas fronteiras: a proliferação de redes e conexões transnacionais, a emergência de corporações multinacionais e o crescimento de instituições internacionais moldaram por completo o cenário internacional vigente.

As conexões transaccionais que se foram estabelecendo, através da criação de corporações multinacionais e da criação de instituições internacionais geraram o receio de que os Estados actualmente não possuem poder efectivo de resposta aos maiores problemas mundiais, já que estes estão cada vez mais envolvidos num processo de interacção e cooperação que os restringe em determinados tipos de actividades. Cabe agora aos Estados alcançar meios e estratégias para obter os seus objectivos. (Aas, 2007:132). Mas a questão de o Estado estar progressivamente a perder a sua influência permanece em aberto dado que, em larga medida, a globalização também reforçou a capacidade policial e de controlo social de muitos Estados, como afirmam Karns and Mingst, para quem apesar dos processos de mudança que a globalização causou o Estado continua a ser o actor chave das relações internacionais. São os Estados, por exemplo, que criam as organizações governamentais e por sua vez, são estas que decidem, mediante processos de negociação a forma de estas operarem. São estes que estão nos processos de criação de direito internacional e são eles os responsáveis pela sua efectividade (Karns and Mingst 2004:16).

Um dos factores que também ajuda à deterioração da soberania estatal é o crime organizado. Os poderes da economia global e as consequências das actividades criminosas minam a possibilidade dos Estados possuírem o total controlo dentro das suas próprias fronteiras, não conseguindo prover aos seus cidadãos a segurança que outrora conseguiam, desafiando por completo a noção de soberania estatal actual. Garland, citado por Aas, coloca desta forma os desafios do crime organizado à soberania estatal:

“In crime control, as in other spheres, the limitations of the state’s capacity to govern social life in all its details have become ever more apparent, particularly in the late modern era. So, having arrogated to itself control functions and responsibilities that once belonged to institutions of civil society, the late modern state is now faced with its own inability to deliver the expected levels of control over crime and criminal product.” (Aas, 2007:134).

Sendo assim, a questão da soberania estatal e a sua efectividade tem sido posta em causa, já que a interdependência causada por todos os factores acima assinalados limita o seu poder efectivo.

Com isto pretende-se assim verificar as novas dinâmicas que regem a comunidade internacional, e as alterações que têm vindo a decorrer nas últimas décadas. Existe ainda o debate das mais variadas correntes teóricas relativas a importância de determinados actores internacionais, mas um factor que não se pode negar é o facto de todos eles estarem conectados num sistema de interdependência, que molda a política internacional. A emergência de governança global pode surgir como resposta aos principais problemas que têm surgido, incluindo neles o crime organizado transnacional, que não vê limites territoriais no que diz respeito aos seus efeitos.

O processo de globalização e o crescimento de mecanismo de governança global tornou-se de tal forma complexo e dinâmico que criou algumas deficiências nas regulamentações de alguns tipos de actividades económicas globais. As pessoas e mercadorias conseguem agora transpor fronteiras mais rapidamente e com custos reduzidos do que tempos de outrora. Este tipo de comércio tornou-se tão intenso que tornou difícil a diferenciação entre actividades e bens lícitos dos ilícitos.

“increasingly, the boundaries between the inside and the outsider are being blurred, and we are faced with the question of how to deal with the constant influx of sometimes unfamiliar and undesirable people ideas, images, objects and activities, in our midst” (Aas, 2007:8)

Este fluxo de pessoas e produtos tornou assim mais difícil às entidades competentes a tarefa regular e controlar os mais variados tipos de actividades, acrescentando-se outros factores tais como a melhoria das redes de comunicação e a degradação das condições sociais em determinadas regiões do globo.

Todo este processo permitiu verificar alguns dos prós e contras da globalização e demonstrar de que forma os mais variados actores estão a responder aos maiores desafios do mundo contemporâneo. No que diz respeito ao crime organizado transnacional, a globalização favoreceu-o, cedendo-lhe boas condições para este prosperar. A incapacidade do Estado em controlar os fluxos financeiros e económicos e a evolução tecnológica permitiu a emergência de nichos de economia paralela. Ao mesmo tempo o Estado também reforçou a sua capacidade policial, nomeadamente através da cooperação jurídica e policial internacional, que na sua complexidade institucional pode ser descrita como uma acção de governança global, resultante da adaptação ao novo clima internacional. O crime organizado transnacional integra-se no variado leque de desafios impostos à comunidade internacional e exige assim ser abordado e encarado como uma séria ameaça à segurança e bem-estar internacional.

O Crime Organizado como fenómeno transnacional

Nas últimas décadas, o crime organizado tem prosperado resultante da expansão da ordem capitalista. A abertura económica mundial sofrida após o colapso da União Soviética abriu um novo caminho no que diz respeito ao comércio internacional, às finanças e as telecomunicações. O mundo está agora interconectado de maneiras que, há décadas atrás, poderiam delinear um cenário futurista e inatingível.

A insegurança do Crime Organizado Transnacional (doravante COT) a as condições globais, ao qual actua aliado ao modelo económico actualmente vigente, permite que a ameaça aconteça em paralelo com o desenvolvimento do comércio internacional, revelando assim inúmeras semelhanças entre eles. Howard salienta que enquanto podem ver extremos entre as actividades económicas legais e ilegais, existe uma linha ténue que por vezes dificulta a separação entre elas:

“Transnational criminals are the capitalist adventurers of the modern age. They drive a double wedge into the state, not only engaging in activities which are quasi-legal but also using different corporate identities to evade and avoid tax. The criminal stereotype is hard-faced, brutal men like the Russian Mafia and the Chinese Triads (...) At the other extreme, however, is the respectable professional who has money to invest at higher return.” (Dick, 2009:99)

O progresso que o modelo económico em vigor nem sempre demonstrara benefícios e a expansão do crime organizado tornou-se um tema de importância extrema que tem sido analisado pelas mais altas instituições mundiais e pelos países que preenchem o globo. O COT é hoje um problema transnacional alimentado em grande parte pelas mesmas bases que permitem o desenvolvimento da economia real e lícita.

De acordo com António Mário Costa, Director Executivo do UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) o crime transnacional alimenta a corrupção, infiltra-se nos mais variados tipos de negócios e políticas e mina a governança internacional operando fora da esfera de lei (UNODC, 2010:ii). A governança internacional inclui em si os Estados, um dos principais actores da política internacional, incluindo não só os que estão em recente formação mas também aqueles cujas raízes são já seculares.

Para António Costa urge a necessidade de confrontação da realidade, ou seja as políticas estritamente nacionais não chegam para combater este fenómeno, já que o crime organizado faz já parte da esfera internacional, e os seus tentáculos arrastam-se por todo o globo terrestre, sendo necessário um controlo das mais variadas actividades ilícitas e reforçar a

segurança dos Estados de Direito, principalmente aqueles cujas origens são ainda recentes. (UNODC, 2010:iii).

Porém alguns dos Estados podem advertir para o facto de o seu país não ser afectado por este fenómeno, ou se o é, é-o somente em baixa escala, já que canalizaram os seus esforços para erradicar este problema. No entanto esta realidade é pouco precisa, porque muitas dessas medidas apenas transportaram os meios de produção e de negócios ilícitos para outras regiões do mundo, regressando mais tarde às suas fronteiras, para serem transaccionados, sendo a ausência de crime organizado uma falsa realidade, já que praticamente nenhum Estado é imune a este fenómeno.

O crime organizado além de ser um fenómeno difícil de resolver é também um objecto de estudo bastante difuso, dado que de acordo com a UNODC as estimativas quantitativas em particular são imprecisas, oferecendo somente uma ideia parcial da verdadeira magnitude deste mesmo problema. (UNODC, 2010:v).

O facto de ser bastante difícil garantir o máximo de informação quantitativa gerada pelos mais variados tipos de actividades não permite uma análise mais aprofundada do mesmo, acrescentando o facto que actividades criminosas não serem verdadeiramente expostas às entidades competentes, já que muitas das suas vítimas são silenciosas, ou silenciadas, contribuindo desta forma para a existência de poucos registos que permita uma investigação mais precisa.

Somente reunindo dados através das actividades detectadas pelas forças policiais e através da triangulação de dados entre a oferta/procura destas actividades criminosas bem como das suas dimensões é que é possível reunir a informação possível para a análise do COT. No entanto as deficiências deste método fazem-se notar, dado que não é possível reunir o mesmo número de dados de todas as áreas criminosas, impossibilitando a visão deste fenómeno como um todo, bem como o seu impacto global. (UNODC, 2010:1)

Ao invés dos crimes convencionais o crime organizado transnacional compreende actividades cuja exposição das suas vítimas é muito reduzido, já que estas possuem algum receio em reportar estas actividades com medo de possíveis represálias. (UNODC, 2010:25)

A evolução do Crime Organizado Transnacional

Desde a década de 90 que a Europa tem testemunhado um aumento significativo do crime organizado transnacional. Com o fim da guerra fria, aliado aos conflitos violentos na Europa de Leste ao modelo económico mundial actualmente em vigor e à queda da URSS, o crime organizado transnacional tem levantado sérias ameaças aos Estados que isoladamente se têm verificado completamente imponentes face a este fenómeno:

“Illegal exchanges were also further facilitated by the fall of the Iron Curtain in 1989. This paved the way for the transition of eastern European countries to democracy and capitalism and was followed by the collapse of the Soviet Union (URSS) two years later. The opening of the eastern borders, once strictly patrolled by Warsaw Pact troops, has triggered a veritable boom of illegal markets all over the former Soviet Union and its satellite countries and objectively enhanced the movement of people, goods and capital across the two formerly segregated portions of Europe: criminals as well as ordinary people, drugs as well as regular commodities, dirty as well as hot and legitimate money could all circulate more freely than before.” (Paoli and Fijnaut, 2004:4)

O crime organizado é um dos maiores desafios com o qual a governança internacional se depara. Este tema tem sido pouco compreendido na esfera da política internacional e no entanto este é dos que mais afecta os Estados, não sendo nenhum dele imune a este mesmo problema. Já as respostas, essas tem sido poucas e ineficazes para fazer frente a um monstro sofisticado, altamente rentável e que mina não só os Estados de Direito já existentes mas que coloca em causa aqueles que ainda estão em formação.

O COT revela-se assim uma questão transnacional, multidisciplinar e que ultrapassa fronteiras, o que exige uma abordagem também ela transnacional. Como estas medidas são apenas tomadas numa conjectura nacional e regional é assim necessário analisar a forma como a governança internacional se depara com os principais problemas que assolam a agenda internacional.

O Crime Organizado Transnacional não é um fenómeno recente e tem vindo a causar um impacto cada vez maior. Tal situação deve-se essencialmente às facilidades que os criminosos possuem actualmente, não só na sua deslocação entre fronteiras (proporcionado pelo levantamento de restrições colocadas aos países que estavam sob o domínio comunista), mas também devido ao aumento de intensidade do comércio internacional e da regulação das economias de mercado na Europa, reforçado pela política de mercado comum actualmente em vigor na União Europeia:

“The lifting of travel restrictions from former communist countries has made it easier for criminal groups to cross into Western Europe. Within Western Europe the abolition of internal borders controls, as part of the single-market project, has increased freedom of movement but has also led to fear about internal security if criminal groups are able to enter the territory of the Union. The density of transnational trade and the diversity of economic regulation markets make the continent particularly vulnerable”. (Rees, 2003:101).

Sendo um problema transnacional este deve ser tratado como tal pelos mais variados actores do sistema internacional, incluindo ainda as comunidades epistémicas responsáveis pelo estudo deste fenómeno. O actual sistema económico mundial, a par com a expansão da democracia liberal, deve ser um facto a ter em conta, dado que este permite fomentar a criação de um ambiente macroeconómico fértil para que as mais variadas actividades criminosas possam prosperar.

Apesar de não ser uma ameaça no seu sentido convencional, dado que não põe em causa o Estado do ponto de vista físico, este pode por em causa as relações interestatais e, do ponto de vista interno, minar a sociedade e as instituições. O surgimento do terrorismo e o ênfase que este tomou a partir do 11 de Setembro, acabou por criar ligações entre os grupos terroristas e os grupos criminosos. Tal evento e as conexões que foram estabelecidas fizeram soar o alarme na Europa, permitindo que o COT passasse a fazer parte do léxico dos media, dando algum protagonismo a este fenómeno, e mais importante do que isso, permitindo que sérias investigações se iniciassem para uma melhor compreensão deste tipo de crime e da sua internacionalização crescente. (Edwards and Gill, 2003:1-2)

Desta forma o crime organizado pode-se revelar bastante problemático, chegando mesmo a por em causa a integridade dos Estados e das suas instituições. Este é um fenómeno que deve ser analisado pelos mais variados agentes da comunidade internacional (quer a nível nacional quer supranacional) para que sejam tomadas as medidas com um bom grau de efectividade. Tais medidas passam por uma cooperação alargada entre países e instituições, bem como a procura de soluções transnacionais para atenuar este problema.

Tendo em conta a história do crime organizado, verifica-se então que as principais políticas contra o crime organizado provem de países que se situam em zonas problemáticas, podendo o combate ao crime organizado ser considerado um ponto de equilíbrio em determinadas áreas geográficas podendo assim ajudá-las na sua estabilização política. (Paoli and Fijnaut, 2004:251).

A evolução do crime organizado obriga a comunidade internacional a alterar o seu discurso político relativamente a este fenómeno. O clima de insegurança e o surgimento de novas ameaças à segurança, que de forma directa ou indirecta são financiadas por actividades ilícitas requerendo assim uma estratégia global e unificada. Transformando vontade política em resultados efectivos poderá assim permitir compreender melhor este fenómeno e desta forma criar as respostas necessárias, se não à sua resolução, no mínimo à sua mitigação (UNODC, 2010:1).

Nos anos 90 a temática do crime organizado começou a gerar cada vez mais preocupação na comunidade internacional. Na Conferência de Nápoles em 1994, pouco tempo após a queda da URSS e o fim da Guerra Fria, o COT começou a ser abordado com a seriedade devida.

Boutros Boutros-Ghali, o então Secretário-geral das Nações Unidas colocou o tema da conferência da seguinte forma:

Organized crime has... become a world phenomenon. In Europe, in Asia, in Africa and in America, the forces of darkness are at work and no society is spared... [T]raditional crime organizations have, in a very short time, succeeded in adapting to the new international context to become veritable crime multinationals. Thus, illegality is gaining inexorably. It is corrupting entire sectors of international activity... The danger is all the more pernicious because organized crime does not always confront the State directly. It becomes enmeshed in the institutional machinery. It infiltrates the State apparatus, so as to gain the indirect complicity of international official..." (Woodiwiss, 2003:21)

Nesta Conferencia de 1994 deu-se ênfase à necessidade de cooperação transnacional, fruto do facto de as próprias organizações criminosas actuarem além-fronteiras. Os agentes responsáveis pelo combate ao crime organizado devem ser também versáteis, da mesma forma que os criminosos o são. Citando as Nações Unidas, Paoli e Fijnaut indicam que o crime organizado:

"can only be met If law enforcement authorities are able to display the same ingenuity and innovation, organizational flexibility and cooperation that characterize the criminal organizations themselves"(Paoli and Fijnaut, 2004:39)

O Conselho Economico e Social das Nações Unidas em 1994 exprimiu-se relativamente ao crime organizado transnacional, salientando que este possui um caracter ameaçador no que diz respeito à segurança humana, já que este tem o poder de alargar o seu poder às actividades económicas legais dos países onde opera, pondo em causa as instituições legais e governamentais. Os Estados consideram assim os grupos criminosos uma seria ameaça à estabilidade e à segurança da sua população, sendo estes países já relativamente estáveis ou com a transição para a estabilidade ainda a decorrer, pondo desta forma em causa a sociedade e as economias dos mesmos. (Paoli and Fijnaut, 2004:7)

A noção passadas agora quase duas décadas não se alterou muito. O actual Secretário-geral das Nações Unidas colocou o problema do crime organizado da seguinte forma:

"With transnational threats, States have no choice but work together. We are all affected - whether as countries of supply, trafficking or demand. Therefore, we have a shared responsibility" (UNODC, 2010:19)

Após todos estes anos o COT continua a ser um problema emergente e ainda com poucas soluções previstas e pouca vontade politica em alcançar objectivos comuns nesta mesma

área. O discurso apesar de estar orientado para tal não é reflectido nas tomadas de decisão política a nível internacional, verificando-se poucos avanços nestas matérias.

Com uma cooperação multilateral no que diz respeito a todas as formas de crime organizado, urge então a necessidade de definir concretamente a ameaça em questão. As diferenças de conceptualização que vários países e várias instituições possuem à volta desta temática não permitem uma abordagem prática com políticas e medidas efectivas para que este problema seja mitigado. Já que a actuação dos grupos criminosos como vimos anteriormente é agora feita num ambiente geográfico bastante alargado, atingindo todas as regiões do globo, criou-se a necessidade de criar então uma definição geral.

O crime organizado possui características específicas na sua forma de actuação já que é uma actividade cujo objectivo é alcançar o lucro através do seu alvo, ao invés de o destruir, concentrando-se essencialmente em mercados ilegais tais como por exemplo a prostituição ou tráfico de drogas, através do recurso à força e da intimidação. (Rees, 2003:103).

Existe um consenso geral, por parte das mais variadas autoridades internacionais, que o crime organizado deve ser assim analisado numa perspectiva global e a luta contra este fenómeno deve ser encetada não só por países individualmente, mas sim pela comunidade internacional. O anexo 1 demonstra isso mesmo ao conectar o mais variado tipo de actividades ilícitas num só mapa-mundo, revelando a magnitude deste fenómeno. Actividades tais como a pirataria, o comércio de bens ilícitos, fraude e contrabando, existem desde a formação do Estado Nação. Apesar de muitas destas actividades continuarem ainda a desenvolver-se nesses mesmos Estados, estas difundiram-se por zonas que permitem a sua prosperidade, deslocalizando-se para zonas do globo onde a autoridade do Estado é fraca, permitindo criar uma relação entre a força de acção dos Estados e o crime organizado. (Woodwiss, 2003:13)

O crime organizado, e as diferentes áreas de execução, estão ligados a diferentes tipos de revoluções que ocorreram no passado século, nomeadamente as revoluções tecnológicas, financeiras, económicas, entre outras. Quanto ao espaço onde actuam estes pode variar tanto entre os países mais ricos, mas também, ou melhor, principalmente nos países mais pobres onde a legislação é mais fraca, não conseguindo desta forma reduzi-la acabando mesmo por agravá-la. Esta situação de falta de regulamentação e de controlo está bem presente na altura da desfragmentação da União das Repúblicas Sociais Soviéticas onde Richard Payne indica que:

“the disintegration of the Soviet Union contributed to the strengthening and unleashing of criminal organizations that have constructed global networks involved in drug trafficking, money laundering, illegal arms sales, and other criminal activities” (Payne 2007:322).

O crime organizado não é um fenómeno recente, já que existem registos da actividade ao longo dos séculos. A recente conjectura internacional veio no entanto a fornecer-lhe novos recursos permitindo a criação de redes extremamente complexas e rápidas, onde vários factores fazem com que este seja visto como um “negócio” em expansão.

Actividades do Crime Organizado Transnacional:

O crime organizado é uma actividade extremamente lucrativa e é o resultado de situações onde a desigualdade e a pobreza é acentuada e o crime é visto como uma escapatória a essa realidade. Sendo assim os custos destas actividades são enormes a nível social, económico e político. Mesmo assim, visto esta actividade ser tão perigosa para os Estados e de usufruir do facto de o neoliberalismo económico ter envolto as relações económicas, Payne defende que desacelerar o processo de comércio global para ao mesmo reduzir o impacto do crime organizado apenas iria impedir o comércio global. (Payne 2007:323).

Desta forma pode dizer-se que a globalização enfraqueceu o conceito de Estado, dado que possibilitou a melhor execução da actividade ilícita e que o Estado possui ainda poucos mecanismos de resolução deste problema. Richard Payne enunciou vários tipos de actividade que o crime organizado possui e a forma como eles, individualmente, constituem um grave problema aos Estados e ao sistema internacional.

O tráfico de droga é um desses tipos de actividade. Esta possui um largo alcance visto que nenhum país ou sociedade está posta de parte ou excluída destes problemas, afectando desta forma o mundo inteiro e assustando cada vez mais o facto de estas serem de fácil acesso, estando a sua distribuição ligada ao crime organizado, que se aproveita deste negócio para obter consideráveis quantias de dinheiro:

“In contrast to the legal economy, producing illicit opium-herione and cocaine requires the performance of a series of illegal activities: purchasing ilegal inputs, which are frequently controlled substances and have to be smuggled and/or obtained on a underground market; cultivating illicit crops; creating clandestine manufacturing facilities; developing domestic and international criminal distribution networks to sell at home, to smuggle and distribute drugs and to launder illegal revenues; transporting illegally obtained currency across international borders and exchanging these funds from one currency to another without revealing their origin; laundering and investing illegally obtained funds; and managing portfolios of illegal obtained capital.”
(Thoumi, 2009:206)

Esta actividade mostra-se extremamente complexa, cujo monopólio pertence a entidades criminosas devidamente organizadas para poderem fazer prosperar este

negócio. O tipo de drogas varia entre as drogas leves e sintéticas e é dos negócios ilícitos mais rentável, dando um prejuízo de cerca de 320 bilhões de dólares por ano em todo o mundo (Payne 2007:324) e é alimentado pela garantia de que este negócio é realmente lucrativo em países ou zonas onde as condições humanas sejam mais deploráveis.

O caso do tráfico de droga remonta dos inícios da globalização (na fase dos descobrimentos) e consequentemente da descoberta de novas culturas, hábitos e iguarias (nomeadamente o ópio), que na altura era comercializado como qualquer outra especiarias e possuía características que na altura eram consideradas benéficas para a saúde. Mais tarde o comércio global e a imigração consolidaram o tráfico de droga, esta que afecta tantos as classes mais ricas de uma sociedade como também as mais pobres, possuindo assim um enorme mercado. Têm sido feitos enormes esforços no âmbito de lutar contra a droga, ou pelo menos reduzir o seu comércio e o seu uso. Muitos destes esforços passam também pela cooperação internacional, dado que este problema não é passível de resolução individual por parte dos Estados.

Desde 1909 da International Opium Commission, passando pela Hague Convention (1911) até a Conference on Drug Abuse and Illicit Traffic (1987) e ao United Nations International Drug Control Program em 1998. A par das acções internacionais e da respectiva cooperação, os próprios Estados têm feito esforços quer individuais (medidas legislativas, esforços do foro militar e monetário) bem como acordos bilaterais e multilaterais, de forma a criar parcerias quer com países com os mesmos problemas, quer com outros cujo tráfico de droga seja mais expressivo entre as suas fronteiras. Bom exemplo disso é o “Plan Colombia” cujo objectivo era erradicar a produção de cocaína na Colômbia (Payne 2007:328) visto que muita da cocaína consumida nos EUA é proveniente desse mesmo país. Segundo Picarelli

“the world’s largest cocaine suppliers still reside in Colombia, followed by Peru and Bolivia” (Picarelli, 2007:457).

Outro dos tipos de actividades do crime organizado é o **tráfico de seres humanos**. Este consiste no transporte ilegal de seres humanos, que decorre da procura, por parte das vítimas, de melhores condições de vida, uma procura que ocorre em condições deploráveis e onde muitas vezes as vítimas arriscam a própria vida em detrimento de uma possibilidade de uma vida mais digna, muitas delas pelo facto de se encontrarem em cenários de guerra, opressão política ou por violações de direitos. Este tipo de actividade pode ter fins trágicos para as suas vítimas, mas que tal como a maior parte das actividades ilegais são bastante rentáveis para os actores que as executam. O mapa do anexo 2 permite verificar com pormenor os movimentos efectuados por este negócio, quer do ponto de vista da origem como do ponto de vista do destino final.

Inerente ao tráfico de seres humanos, está a **escravatura** um fenómeno muito ligado ao tráfico e que continua a constituir uma grave afronta aos direitos humanos, mas que no entanto é um problema que remonta aos primórdios da humanidade.

Payne define escravatura contemporânea como o transporte de vítimas sobre falsas promessas, de uma região para outra com o intuito de as forçar a trabalho forçado e a prostituição. (Payne 2007:330), ou seja é o aproveitamento da ignorância e/ou da ingenuidade das vítimas prometendo melhores condições de vida para mais tarde verificarem completamente o oposto. É uma actividade bastante rentável, extremamente difícil de identificar, visto que envolve um grau significativo de cooperação entre as organizações criminosas. Muitas das suas vítimas são mulheres havendo aumento percentual de mulheres na população migrante. (Payne 2007:331) visto que o tráfico humano e a escravatura aposta também na prostituição. Observamos aqui então um cariz sexual, onde as mulheres são efectivamente obrigadas a vender o seu corpo em detrimento dos lucros de organizações criminosas. O anexo 3 revela com mais pormenor as características deste negócio obscuro categorizando os seus alvos de especificando o tipo de actividades para às quais são utilizados.

Mais uma das actividades criminosas são **os gangues e os raptos**. Esta actividade beneficiou bastante do desenvolvimento das comunicações e das tecnologias para o seu próprio desenvolvimento, principalmente no que diz respeito à formação de alianças, troca de conhecimento entre pares e conseqüentemente à disseminação do terror. Neste aspecto Payne refere que:

“Aspects of globalization - especially global migration, global inequality, and fewer government provided public services due to privatization and trade liberalization - contribute for the grown of gangs” (Payne 2007:334).

Uma das actividades que eles têm em conta são os raptos. Através dos raptos conseguem obter largas quantias de dinheiro. As actividades dos gangues geram graves conseqüências nas comunidades onde estão inseridos, nomeadamente instabilidade política, enfraquecimento da democracia, violações dos Direitos Humanos, impede o desenvolvimento económico, e aumenta as taxas de homicídios e o ambiente de violência e intimidação.

Outra actividade que também gera muito dinheiro no crime organizado é o **tráfico de plantas e animais**. Este mercado é bastante procurado por indivíduos abastados que procuram fauna e flora exótica, e esta é particularmente visível em países mais pobres. Este facto torna então assim uma actividade ilegal usual onde as organizações transaccionam plantas e animais em troca de boas quantias de dinheiro, não pondo em causa o perigo de estarem a afectar ecossistemas por todo o mundo e a por em causa a sustentabilidade biológica do planeta. Esta actividade viu facilitado o seu trabalho através do desenvolvimento das tecnologias,

particularmente da internet, que tornou o processo bastante mais rápido, de forma a responder as necessidades de quem procura estes tipos de produtos. Como resposta a este crime a comunidade global assinou a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas, e varias ONGs tem já demonstrado a sua devida preocupação nomeadamente a World Conservation Union, World Wide Fund for Nature, entre outras. No anexo 4 é também possível ver o fluxo de um negócio específico do tráfico de recursos naturais. O negócio em questão é a madeira, e como em todos os outros negócios ilícitos, o seu destino reside na América do Norte e na Europa.

Prosseguindo a lista de actividades ilícitas, segue-se o **comércio de órgãos humanos**. Esta também beneficiou dos efeitos da globalização para se expandir, através da aquisição de conhecimentos de transplante pela Internet, possibilitando a qualquer pessoa fazer isso mesmo no mercado negro. Esta situação viola por completo os direitos humanos, visto que estas operações são conduzidas em condições degradantes, pondo em causa a vida quer dos transplantados quer dos indivíduos que “cedem os seus órgãos”. Esta “cedência” pode ser por varias razões, ora monetárias, onde as pessoas vendem os seus órgãos por uma quantia irrisória de dinheiro, ou então são pessoas que são raptadas ou então obrigadas a fazê-lo sem qualquer preço pondo em risco a vida dessas mesmas pessoas.

Os **crimes cibernéticos e a pirataria** são também um problema do crime organizado. Muitos dos criminosos vêm na internet o surgimento de novas oportunidades de comércio. Tais actividades podem ter efeitos catastróficos, sendo que as suas consequências variam entre a pirataria leve, como por exemplo a contrafacção de cd's de música, violando a propriedade dos direitos intelectuais até ameaças a instituições estatais ou outras instituições que possam por em risco quer os habitantes de um ou mais determinados países, passando também pelo sistema bancário de onde podem encontrar grandes quantias de dinheiro. Calcula-se que a pirataria através dos computadores renda cerca de 30 bilhões de dólares (Payne 2007:340).

Muitos destes crimes são executados por pessoas com grande competências técnicas capaz de violar os sistemas de segurança desde um computador privado a um computador de um banco ou de outras importantes instituições ou Estados. Outra forma de ganhar dinheiro e através de esquemas executados pelos criminosos através da fraude e do engano como o caso do “Nigerian Scam” onde:

“a Nigerian sends an email asking prospective victims to assist him or her transfer millions of recently acquired dollars out of Nigeria in Exchange for substantial part of the money...If these instructions are followed, the money on the Nigerian email simply vanish” (Payne 2007:341).

No anexo 5 é perfeitamente visível o alcance que a internet actualmente possui a nível internacional. Dado que para este tipo de crime acontecer seja somente necessário a conexão

à internet e sendo cada vez mais uma ferramenta utilizada por parte dos indivíduos que tem acesso a ela, bem como empresas e instituições convém verificar o raio de acção que este tipo de criminosos possui.

O **roubo de antiguidades e arte**, são bastante rentáveis aos criminosos, visto que este mercado tem bastante procura por parte de indivíduos com bastante riqueza que pretende adquirir estes tipos de objectores com valor inestimável para ter em colecções privadas e longe de tudo o resto. Os roubos são efectuados em museus ou a colecções privadas para depois serem vendidas no mercado negro a grandes quantias de dinheiro havendo geralmente comprador para as obras de arte e antiguidades.

O **tráfico de armas** é também uma actividade criminosa, que possui um lado obscuro, mas como as outras actividades possui uma enorme margem de lucro. Para Picarelli existem três tipos de mercados, o lícito; o desregulado; e o ilícito. E de acordo com o autor é das mais difíceis de regular visto que até as entidades estatais entram no processo da transferência, só que no fim, esta ganha contornos ilegais, mas faz aparentar a transferência completamente legal (Picarelli, 2008:458).

Em casos de conflitos de guerra em que seja imposto um embargo de armas a um determinado país, recorrer ao crime organizado pode ser uma segunda via para adquirir o material bélico que tanto precisam. Não são apenas os Estados que podem adquirir através deste mercado armamento. Outros grupos como o caso de rebeldes provocando a extensão temporal de um determinado conflito) ou até mesmo a um simples individuo para “uso pessoal”. No anexo 6 é visível o fluxo do tráfico de armas permitindo uma perspectiva transnacional deste mesmo “negócio”.

Por fim, mas não a menos importante é a **lavagem de dinheiro**. Esta coloquei-a no fim da lista de actividades do crime organizada porque deve ser alvo de uma análise mais profunda visto ser um elemento unificador do crime organizado e visto ser uma parte essencial para perceber como funcionam as redes criminosas. A detecção dos fluxos de dinheiro provenientes das actividades criminosas é extremamente difícil de captar devido às transacções financeiras que são feitas diariamente, através de processos regulares. Sendo assim não é a transacção em si que é ilegal mas sim os fundos que são ilícitos.

O problema surgiu ligado à liberalização dos mercados financeiros com a desfragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas que não possuíam mecanismo suficientes capazes de regular as transacções, aquando das mudanças para o neoliberalismo económico. Sendo assim as práticas corruptas fizeram com que o próprio sistema financeiro internacional fosse poste em causa. Os grupos criminosos vêm na lavagem de dinheiro um sistema fácil e que lhes garante segurança em relação aos mecanismos e leis estatais. (Tsingou, 2005:92).

O conceito de lavagem de dinheiro é bastante consensual por parte de variados autores. Para Tsingou lavagem de dinheiro consiste no procedimento onde os fundos adquiridos através de actividades ilegais declarando-o legal no sistema financeiro, através de procedimentos que ocultem a sua origem. (Tsingou, 2005:92). Para Payne este é um processo consiste na ocultação de dinheiro obtido através de actividades ilegais, encontrando maneiras de o dinheiro aparecer no sistema financeiro de forma legal e legítima (Payne 2007:336). Para Picarelli o processo consiste em demonstrar às instituições governamentais o facto de as origens e o destino do dinheiro não serem claros. (Picarelli 2007:460). Este dinheiro é então proveniente de todas as actividades acima referidas (trafego humano, trafego de droga, entre outros).

No livro *New Threats and New Actors in International Security*, Tsingou descreveu o acto da lavagem de dinheiro em três fases: “placement”, “layering” e “integration” (Tsingou, 2005:92):

1. Na primeira fase o dinheiro é dividido em pequenas quantias e é posto em variados locais;
2. Na segunda fase há o procedimento de conversões e transacções que distanciam o dinheiro da sua verdadeira origem, tornando difícil o controlo das transacções por parte das autoridades;
3. Na terceira fase os fundos são integrados de novo na economia legítima através de investimentos, gastos e outras actividades legais, que tornam assim o dinheiro em dinheiro “legal”.

Segundo Tsingou existe assim uma longa jornada pelos mercados financeiros internacionais onde a lavagem de dinheiro dá uma espécie de garantia aos criminosos de secretismo e segurança, sendo que desta forma não se tem acesso aos valores reais que esta possa atingir e os danos colaterais que esta tem para a economia mundial, podendo apenas haver estimativas. (Tsingou, 2005:93)

Perante o problema da lavagem de dinheiro existe assim uma necessidade de resposta já que esta põe em causa os bens públicos, bens que podem ser tangíveis (como o ambiente por exemplo) ou intangíveis (como a segurança e o bem estar individual) sendo que a luta contra esta actividade deve ter em conta esses mesmos objectivos.

Quanto a parte privada está também a ter graves problemas, visto que estes efectuem transacções com as entidades criminosas e possuem outro tipo de relações. Caso o crime organizado exista em grande escala nesses países pode por em causa essas mesmas relações, bem como o sistema financeiro onde ambos estão inseridos. Outro ponto de vista é que o sector privado não está em pé de igualdade com os criminosos porque os primeiros tem de

respeitar a legislações e as regulamentações dos países com que possuem relações, bem como um encargo financeiro muito maior, dado que os últimos actuam na sombra da lei e não têm qualquer preocupação adicional.

Já para o Estado a actividade criminosa dá um enorme prejuízo nas economias nacionais, já que estes não possuem qualquer encargo fiscal, e efectuam os seus negócios sem ter em conta que a sua actividade prejudica as actividades de outras entidades dentro das economias desse mesmo país. Muitos dos crimes organizados efectuam investimentos em economias em expansão o que futuramente lhes pode dar bastante importância e influencia quer política quer económica. Ao integrar-se em economias em expansão e ao integrarem-se nas esferas políticas e económicas podem conduzir a uma contaminação do sistema político destes países, visto que sendo economias em expansão podem não ter ainda mecanismos que façam frente ou nem sequer prevejam este tipo de actividades.

Outro dos problemas inerentes à lavagem de dinheiro é a sua conexão com actividades e grupos terroristas, que vêm no tipo de negócio criminoso uma boa forma de arranjar o seu financiamento para as suas actividades. O problema é que o sistema financeiro global e as actividades dos actores transnacionais são também executados numa grande variedade de países, ou seja:

“it is understood that money laundering is global in scope at all relevant levels: organized crime is increasingly transnational, the financial mechanisms used to launder money transcend national boundaries and the use of resulting funds can have global repercussions” (Tsingou, 2005:95).

Existe assim uma grande necessidade em dar benefícios a quem contribui para a paz e a segurança, e de a comunidade internacional aceitar em fazer frente a um problema transnacional que afecta não só a segurança do seu país mas também afecta a segurança e o bem-estar de todos.

Muito do dinheiro criminoso é canalizado para offshores e para mercados emergentes de forma a fugir a legalidade, dado que existe falta de regulamentação permitindo acesso fácil e rápido. Os offshores são instituições que possuem bastante secretismo e não possuem muitas restrições ou regulamentação, e os países com economias emergentes não possuem legislação que preveja a lavagem de dinheiro dado que quer que o capital seja inserido no seu país e não quer desta forma afastar possíveis investidores, podendo por em causa o desenvolvimento do seu país. Os países que querem adoptar tais medidas não possuem o sistema financeiro mais adequado e não estão devidamente desenvolvidos. Já outros são considerados corruptos.

O 11 de Setembro foi um dos mais graves acontecimentos que ocorreu em solo americano. Este acontecimento alertou o mundo para o problema de lavagem de dinheiro na medida em

que muito do financiamento dos grupos extremistas e/ou terroristas é de proveniência ilícita, e estes grupos aproveitam-se assim disso para cumprir os seus objectivos. Tsingou enumera então várias medidas que podem reduzir o problema de financiamento terrorista:

“criminalization of the financing of terrorism, the creations of provisions for freezing and confiscating assets, the requirement to report suspicious transactions with potential links, the imposition of anti-money laundering requirements on alternative remittance systems, and the review of laws dealing with no profit organizations”. (Tsingou, 2005:101).

O problema destas medidas é que não dão garantias seguras de que estas sejam realmente eficazes na resolução do financiamento terrorista, e o mais interessante é que, historicamente, todas as políticas que foram tomadas de forma a desenvolver e a promover o comércio internacional, entre as quais a liberalização financeira, as privatizações e a melhoria e facilidade nos transportes, involuntariamente criar também condições óptimas para o aumento das actividades ilegais. Conforme as actividades legais são transaccionadas também assim são as ilegais com a mesma facilidade. Entre elas está o tráfico de droga, a criação de parceiras criminosas e ainda a exploração de territórios onde grupos criminosos possam prosperar. (Paoli and Fijnaut, 2004:3) Nikos Passas citado por Paoli e Fijnaut compara assim desta forma as prestação de serviços legais e ilegais:

“If the goods or services happen to be outlawed, the illegal enterprises will emerge to meet the demand. In this respect, there is no difference between conventional and criminal enterprises. Very often, all the changes when the business is illegal are some adjustments in modus operandi, technology and the social network that will be involved. In some cases, we have a mere re-description of practices to make them appear outside legal prohibitive provisions” (Paoli and Fijnaut, 2004:30)

Pode-se desta forma concluir que são bastante semelhantes as características de ambos os tipos de actividade, o que torna ainda mais complicado abordar o crime organizado e criar políticas de combate ao mesmo, podendo estas se camuflar e criar uma linha bastante ténue entre o legal e o ilegal. Sendo assim da mesma maneira que a economia formal se desenvolve, esse desenvolvimento revela-se na informal, ou ilegal, cedendo assim um carácter ameaçador as actividades criminosas que também se desenvolvem a partir dos progressos efectuados nas comunicações (e na respectiva troca de informações), nos transportes, e na abolição das fronteiras regionais entre blocos de comércio regionais tais como a União Europeia, a ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) ou a NAFTA (Tratado Norte-Americano do Livre Comércio). (Edwards and Gill, 2003:1-2)

Conceptualização do Crime Organizado Transnacional:

As primeiras concepções de crime organizado surgiram em meados de 1919 em Chicago, associado à existência de gangs e de grupos violentos que até então emergiram nessa época. No entanto a partir desta data a concepção do mesmo sofreu alterações dado o desenvolvimento de outro tipo de actividades criminosas que foram emergindo e se tornaram parte do léxico do mesmo. Apesar das dificuldades de definição do conceito, o crime organizado nem sempre possuiu uma definição consensual por parte de todos os actores da política internacional, e só muito recentemente é que se tem verificado um consenso geral por parte dos Estados para criar uma resposta colectiva. (UNODC, 2010:25)

Este mesmo consenso geral culminou na mais recente Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, cujo efeito se iniciou em 2003, e que apesar de tudo também continua sem apresentar uma definição clara deste fenómeno, devido à sua complexidade e às mudanças a que este está sujeita ao longo do tempo.

No entanto para efeitos jurídicos e legais, a Convenção supracitada reconhece o crime organizado como um grupo de no mínimo de três pessoas que existem por um determinado período de tempo, cujas acções têm como objectivo obter ganhos financeiros directa ou indirectamente através de actividades criminosas que podem ser punidas até quatro anos de prisão. (UNODC, 2010:25). Tais actividades possuem um carácter transnacional a partir do momento que estas são perpetradas em mais do que um Estado e/ou planeada noutro Estado.

O conceito de Crime Organizado e o problema que coloca à comunidade internacional começou por ser analisado por parte dos países Ocidentais. Apesar de a União Europeia ser um alvo privilegiado por parte do COT, foram os Estados Unidos da América que iniciaram mais cedo uma política de combate ao mesmo:

“Organized Crime first became the subject of academic and professional study in the 1920s and 1930s. It is important to note, however, that organized crime was not such a loaded term as now. The phrase was usually understood literally as ‘systematic criminal activity’ or as being synonymous with ‘racketeering’ and was not chiefly associated with specific criminal groups. The word ‘racket’ was by then well established as meaning an illegal business or fraudulent scheme and it followed that racketeering was understood to refer such activities as dealing in stolen property, insurance frauds, fraudulent bankruptcies, securities frauds, credit frauds, forgery, counterfeiting, illegal gambling, trafficking in drugs or liquor, or various forms of extortion. It was also generally understood that criminal networks could and often did include the active involvement of police, politicians, judges, professionals, such as lawyers and accountants, and ostensibly businessmen” (Woodiwiss, 2003:14).

Ao contrário da União Europeia e dos seus Estados Membros, os Estados Unidos da América foi dos primeiros países a ver o crime organizado transnacional como uma forte ameaça no que diz respeito à sua segurança interna e também à segurança internacional. Foi desta forma que os EUA se tornaram assim um país pioneiro na criação de mecanismos de 'law enforcement', de novos métodos de investigação com alcance global, reforço judicial de forma a penalizar os transgressores, e também no que diz respeito a iniciação de cooperação entre Estados para o combate a uma ameaça comum.

Desde muito cedo, com o combate às máfias e ao tráfico de droga, até aos mais recentes ataques terroristas do 11 de Setembro, que os EUA tornaram o COT uma prioridade à segurança do território norte-americano, já que existe a percepção que este fenómeno e os seus actores são das principais fontes de receita que os grupos terroristas islâmicos possuem para combater a sua causa. Além disso, os terroristas expuseram em grande parte uma grande fraqueza institucional que possibilitasse a sua prevenção e o seu combate:

“The threat of terrorism and crime are not without substance more pressing reality is that they have exposed massive institutional weakness in the rich, democratic nations that are beating hearts of the capitalist world order” (Dick, 2009:114)

Já em solo Europeu, a conceptualização mais alargada de crime organizado faz com que o processo de decision-making seja menos redutora e desta forma que se desenvolva para combater os mais variados tipos de crime organizado:

”Since then, however, internationalization of law enforcement has been primarily justified by the United States, first by the increased scale of international drug trafficking and the damaging effect of 'dirty money', and, since 11 September 2001, by the need to carry out a widespread crusade against Islamic terrorism. In Europe and the international arena, on the contrary, criminal law and justice reforms have been increasingly justified by appealing to the catch-all concept of organized crime - particularly in its transnational dimension - and its undefined and thus particularly threatening menace.” (Paoli and Fijnaut, 2004:6)

As percepções da ameaça do crime organizado entre a União Europeia e os Estados Unidos da América acabaram por convergir mais tarde. Porém demorou algum tempo para que tal fosse atingido. Só a partir da década de 80 é que os Estados Europeus é que se começaram a aperceber que o crime organizado era uma realidade dentro das suas fronteiras, algo que até então era inconcebível. Excepção à regra foi o caso italiano que desde muito cedo se deparou com as mediáticas mafias não negando desta forma o problema que estas impunham ao seu Estado. (Paoli and Fijnaut, 2004:13)

Michael Woodiwiss permite verificar-nos a forma como a actividade criminosa estava a ser concebida nos Estados Unidos da América, evidenciando o ambiente em que grupos criminosos tais como a mafia actuavam:

“The trials of ‘Fat Tony’ Salermo and Tony ‘Ducks’ Corallo in the mid-1980s, for example, proved that these old men met in New York social clubs and could approve new Mafia members and try to resolve some of the conflicts amongst their associates. But the evidence also indicated that they could not direct or control criminal activity in New York, let alone nationally. They were certainly powerful gangsters but definitely not part of a tightly-knit, all powerful national syndicate. FBI evidence has shown that these gangsters were only participating in an environment that was particularly conducive to crime, not controlling it” (Woodiwiss, 2003:17)

Os modelos Americanos de combate ao crime acabaram por ser exportados para a Europa, tendo determinados países adoptado algumas, no que diz respeito ao ‘law enforcement’ e a investigações criminais em crimes tais como o tráfico de droga, fraude, lavagem de dinheiro, crime organizado entre outros. Entretanto a diminuição de ameaças face a conflitos armados, mais especificamente na Europa permitiu um maior consenso por parte dos políticos em colocar o crime organizado transnacional no topo das suas agendas:

“...concerns over military security in Europe have diminished in salience since the end of the Cold War. This has allowed issues such as organized crime to move up the political agenda. Although the continent has witnessed several vicious conflicts over the last decade, these have tended to be confined to areas such as the Balkans or parts of the former Soviet Union (FSU) and have impacted upon the territorial security of Western Europe” (Rees, 2003:100)

O conceito na Europa acabou por ser moldado, e as políticas provenientes desse molde sofreram uma evolução uniforme com a própria conceptualização. Nos anos 80 a ideia vigente era de que o crime organizado provinha do exterior, não se pondo em causa que a origem de determinados tipos de crime poderia provir de dentro das suas próprias fronteiras (Elvins, 2003:30). No entanto o crime organizado iniciou o seu trajecto na agenda das políticas dos Estados. O fenómeno da globalização aliado a um modelo económico que fomentou em grande proporção o comércio internacional e permitiu também a cedência de uma boa plataforma para as entidades criminosas poderem prosperar:

“...the borders between the licit and the illicit in the exercise of power and in the political regulation of societies are extremely permeable. The analysis of criminal practices cannot be carried out independently from the analysis of their

embedment in political and economic legal structures” (Briquet and Favarel-Garrigues, 2010:11)

No entanto na Europa o crime organizado ainda não era perspectivado como uma séria ameaça por parte dos governos Europeus, insistindo que não eram necessárias medidas de investigação especiais introduzidas pelos Estados Unidos da América e pela Itália. (Paoli and Fijnaut, 2004:5) A problemática da conceptualização do crime organizado manteve-se e como Paoli e Fijnaut indicam, esta varia entre o conjunto de actividades criminosas e o conjunto de indivíduos envolvidos nesses tipos de actividades:

“In Europe as in the United States, public, political and even scientific debates still oscillate between thinking of organized crime as meaning sets of criminalized activities, and as meaning sets of people engaged in crime. In other words, [...] the concept of organized crime inconsistently incorporates the following two notions: a) the provision of illegal goods and services; b) a criminal organization, understood as a large-scale entity primarily engaged in illegal activities with a well-defined collective identity and subdivision of work among its members.” (Paoli and Fijnaut, 2004:22)

Para Dick Hobbs e Colin Dunnighan essa problemática prende-se com o facto de o termo transnacional ser ambíguo, podendo mesmo excluir o estado e as suas acções, colocando com um vírus proveniente de outras áreas geográficas, não permitindo um combate efectivo ao crime organizado:

“The term ‘transnational’ is particularly problematic when referring to organized crime because its speaks in a language that normally relates to cross-border activity and operations that explicit exclude the state (...) Crucially transnationality suggests a crucial ‘otherness’, an essentially alien pollutant (...) that denies the home-grown nature of serious crime (...) This denial allows for the development of transnational policing systems (...) and their enabling legal instruments (...) with little regard to the nature of the criminal activities they were designed to combat.” (Hobbs and Dunnighan, 1998:290)

Já as Nações Unidas reconheceram que os grupos criminosos não têm propriamente que ser grupos altamente hierarquizados, exercendo as suas actividades em actividades que o Estados e as suas instituições não conseguem regular e que tendem a cair no controlo de entidades locais. Em Estados que determinadas actividades são consideradas ilícitas, a procura dos produtos provenientes dessas mesmas actividades são controladas por grupos criminosos rendendo quantias consideráveis, o que torna ainda mais benéfico para estes grupos já que são negócios extremamente rentáveis e que os criminosos pretendem mante-lo na obscuridade. (UNODC, 2010:27)

O facto de as definições de crime organizado que no decorrer dos anos foram adoptadas pelos Estados e pelas organizações internacionais permaneceram vagos, dificultou em grande parte uma abordagem séria ao fenómeno. Apesar dos mais variados esforços por parte de governos e organizações internacionais, o crime organizado está ainda longe de atingir as características normativas necessárias, permanecendo um conceito vago e ambíguo originando uma falta de rigor e compreensão necessárias para que medidas efectivas sejam tomadas. (Paoli and Fijnaut, 2004:41)

Entretanto, na década de 80 outros países Europeus demonstravam de facto como o crime organizado era abordado nos meios políticos e mediáticos e da sua evolução. A actividade criminosa estava agora a ser concebida para além da ideia da Máfia, compreendendo outros tipos de crime, sem claro excluir a primeira:

“In public discourse organized crime is frequently identified with the Italian mafia organizations and a succession of foreign mafias: the Russian, Turkish, and Albanian mafias and so on. In attempting to defined organized crime, however, the government agencies of many European countries usually include all forms of entrepreneurial crime, though they may pay lip service to the traditional mafia-centered concept of organized crime.” (Paoli and Fijnaut, 2004:35)

Igualmente o discurso das organizações internacionais demonstram a mesma atitude que os países europeus, no que diz respeito à ambiguidade do conceito, dando-lhe um caracter tão vago, que as actividades criminosas podiam ser compreendidas desde as mafias italianas, como por exempla a Cosa Nostra até a grupos terroristas como a Al Qaida. (Paoli and Fijnaut, 2004:38) Porém o facto de este conceito estar já a ser abordado por toda a comunidade internacional e a ser reconhecido como uma séria ameaça justifica já a necessidade de abordar o tema de uma forma transnacional e multidisciplinar ao invés de uma forma individualizada por parte dos Estados. (Paoli and Fijnaut, 2004:239).

De acordo com a Convenção das Nações Unidas para o Crime Organizado Transnacional o crime organizado é definido como qualquer ofensa transnacional levada a cabo por um grupo de três ou mais pessoas com o objectivo de obter ganhos com essa mesma actividade. Este grupo de três pessoas ou mais determina que os grupos que operam no COT são grupos devidamente formados apesar de as tarefas no seu núcleo não estarem devidamente atribuídas. (UNODC,2004:1)

A Convenção das Nações Unidas para o Crime Organizado Transnacional verificou-se como um grande avanço na politica internacional para a abordagem deste tema, permitindo definir legalmente esta actividade criando mecanismo transnacionais para ser combatido, já que muitas das medidas previstas neste documento devem ser aplicadas a todos os Estados Membros das Nações Unidas, criando assim uma forma de cooperação multilateral entre os

Estados e reforçando assim a ideia de que é de facto importantíssimo combater o COT de forma cooperativa, deixando de parte a perspectiva unilateral que tinha sido adoptada por parte dos Estados até então.

A Convenção permite ainda aos Estados Membros a criação de mecanismos e acordos bilaterais ou multilaterais bem como medidas legais que permitam a difusão de informação importante entre os Estados Membros as autoridades competentes, criando um reforço legislativo com maior efectividade.

Governança Europeia

Instituições e Actores da União Europeia

Para melhor conhecer a forma como o crime organizado transnacional opera na União é necessário efectuar uma breve análise dos mais importantes actores da União Europeia e perceber o seu funcionamento para verificar assim como estes se organizam e como possibilitam a tomada de decisões relativamente a determinados problemas. As instituições mais importantes são a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e os Tribunais de Justiça da mesma.

Essencialmente composto pelos vinte e oito Comissários dos países membros da União Europeia, a Comissão é considerada a instituição que representa todos os interesses da União. Possuindo o seu direito de iniciativa a CE possui como principais funções a proposta de legislação que mais tarde é transmitida ao Parlamento Europeu e ao Conselho da Europa para sua aprovação. É também a instituição que salvaguarda os direitos dos cidadãos europeus e que assegura que todas as leis e direitos são correctamente aplicados. A CE possui ainda funções associadas de implementação e gestão da legislação aprovada e ainda funções de relações externas.

Cada Estado Membro possui um Comissário a representá-lo ao mais alto nível europeu. Este comissário é apontado pelo Presidente da Comissão Europeia, sendo devidamente consultado para tal, e estes mais tarde são sujeitos a aprovação por parte do Parlamento Europeu, e o primeiro por sua vez é escolhido num acordo entre governos nacionais para representar essa mesma função. (Bache and George, 2006:263). Debates teóricos acerca da sustentabilidade deste funcionamento abundam já que alguns como os intergovernamentalistas perspectivam que os comissários são somente agentes dos países membros aos quais pertencem, protegendo os seus interesses, ou então outros como os supranacionalistas defendem que esta ligação pode ser quebrada e que estes comissários podem representar a Comissão de forma objectiva sem interesses secundários. (Egeberg, 2010:127).

Além da Comissão Europeia existe ainda o Conselho da União Europeia, representado pelos chefes de Estado de Governo da União Europeia e são várias as suas funções, tais como a aprovação da legislação de União Europeia, Coordenar Políticas económicas dos Estados Membros; a assinatura de acordos entre a UE e outros países fora da mesma; a aprovação do orçamento anual da União; discutir e definir as políticas externas e a organizar a cooperação entre instituições judiciais e policiais dos Estados Membros. (Conselho da União Europeia, 2014).

Como será verificado posteriormente é este o actor mais importante e mais influente nas matérias do terceiro pilar “Justice and Home Affairs” responsáveis por matérias tais como o crime organizado, políticas de imigração e asilo entre outras.

Sendo essencialmente composto pelos Estados Membros, o Conselho da União Europeia é alvo de debates teóricos quanto ao seu funcionamento. Enquanto para os intergovernamentalistas, na qual esta instituição serve como um fórum para a persecução de objectivos individuais de cada Estado, para os supranacionalistas esta instituição não tem somente esse mesmo objectivo, já que a legislação aprovada acaba por ser considerada pelos seus membros e unificada através do seu carácter vinculativo.

O Parlamento Europeu (PE) é essencialmente constituído por representantes dos cidadãos europeus, directamente eleitos de cinco em cinco anos através do sufrágio universal. Em conjunto com o Conselho da União Europeia, o PE é um dos principais órgãos com maior carácter legislativo da União Europeia e possui como principais funções (União Europeia, 2014):

- A aprovação da legislação europeia, garantindo a salvaguarda dos direitos dos cidadãos europeus que os elegeram, tendo ainda uma última palavra na adesão de novos Estados Membros na União;
- Garantia do controlo democrático, exercendo a sua esfera de influência nas demais instituições europeias, tais como por exemplo a criação de uma moção de censura à Comissão, bem como a sua aprovação aquando da sua nomeação, o exercício de controlo das actividades da mesma, entre outros;
- Debate e aprovação do orçamento da União Europeia em conjunto com o Conselho da União Europeia.

O Parlamento Europeu é assim um dos órgãos mais democráticos da União Europeia, se não mesmo o mais democrático. A sua eleição directa através dos eleitores de cada Estado Membro permite uma discussão no Parlamento acerca das medidas legislativas e a discussão de ideológicas políticas na sua câmara aproximam assim os eleitores dos processos de tomadas de decisão, fazendo assim ouvir a sua voz nas mais altas instâncias europeias. (Scully, 2010:163).

O Tribunal Europeu de Justiça (a sigla inglesa é ECJ) é a instituição responsável pela aplicabilidade do direito europeu que emana das outras instituições europeias sendo composto essencialmente por um juiz de cada país da UE, sendo cada um assistido por nove advogados gerais, nomeados por um período de seis anos.

É da sua responsabilidade assegurar que a lei emanada através dos Tratados é verdadeiramente observada quer na sua interpretação que na sua aplicabilidade em todos os

Estados Membros, e ainda de resolver litígios que possam ocorrer quer entre Estados Membros ou até mesmo dentro das instituições europeias (União Europeia, 2014).

A sua jurisdição recai essencialmente sobre o primeiro pilar da União Europeia - o pilar comunitário, mas esta jurisdição tem vindo a aumentar à medida que se tem assinado Tratados da União Europeia.

Política Europeia e a Tomada de Decisões: a importância do 3º pilar no combate ao crime organizado

Para se proceder à análise do crime organizado na União Europeia e a forma como a última lida com este, é necessário verificar então quais são os procedimentos necessários para que a última possa resolver ou mitigar esta actividade tão complexa e sofisticada. Para tal é necessário inicialmente verificar quais são os métodos de tomadas de decisão, ou “decision-making” na União Europeia.

No decorrer da evolução da União Europeia, remetendo para a época da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) até a formação da União Europeia, os processos de tomada de decisão tem sido alterados, muito em parte devido ao aumento de Estados Membros que têm vindo a fazer parte da União. A União Europeia conta actualmente com vinte e oito membros, inúmeras instituições e vários outros tipos de actores que de forma indirecta interagem nas mais variadas matérias e que directa ou indirecta pressionam a determinados tipos de decisões.

Para além disso, o facto de a União Europeia tomar o mais variado tipo de decisões, entre elas decisões ambientais, económicas, sociais, segurança, saúde, entre outras, o grau de complexidade varia entre elas, já que para algumas é o processo de decision-making é mais espontâneo, criando um avanço considerável em determinadas áreas, e noutras o consenso não é tão generalizado o que pode conduzir a processos lentos e até mesmo períodos de estagnação em determinadas matérias. Um dos motivos para que tal aconteça são as várias formas de tomadas de decisão que estão presentes no seio da União Europeia. Enquanto algumas matérias requerem unanimidade outras envolvem processo de co-decisão envolvendo por exemplo o Conselho Europeu, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu (sendo que muitas das decisões mais importantes recaem sob o primeiro).

Alguns dos sectores da política externa e da política de segurança da União Europeia são ainda matérias das quais que os Estados se recusam a abdicar, e muitas das decisões que são tomadas na União Europeia respeitantes a estes assuntos são tomadas de acordo com o intergovernamentalismo.

Dentro da União Europeia, como supracitado existem assim vários métodos para decidir. O mais antigo e que durante anos foi o mais recorrente denomina-se de “Método Comunitário”

(ME). Este método cunhado por David Combes em 1970, dependia essencialmente da Comissão Europeia e do Conselho Europeu (Warleigh-Lack and Drachenberg, 2010:212). O Parlamento Europeu até então era de certa forma “marginalizado”, dado que pouco poder de decisão possuía (no entanto estes poderes têm vindo a aumentar e a evolução da política europeia tem vindo a dar mais voz aos elementos do mesmo). O ME era até 1970 exercido através da unanimidade, ou seja, caso algum Estado Membro vetasse determinadas medidas a adoptar, estas automaticamente estariam condenadas ao fracasso. Tal opção requeria uma enorme destreza negocial por parte de todos os actores envolvidos e muitas decisões que ficariam por tomar poderiam conduzir à estagnação da actual União Europeia.

Desta forma, surgiu assim mais tarde a QMV (Qualified Majority), o qual não necessitava do consentimento de todos os membros (apenas uma maioria) para que o devido apoio fosse obtido:

“The process of adapting the Community method began in earnest in the mid-1980s, as part of the drive to complete the Single European Act (SEA). In order to secure this important objective, the member states agreed to give up their veto powers in a specified range of issues, in a recognition that the goal of market integration was worth some sacrifice of national sovereignty (Sandholtz and Zysman 1989). This introduced qualified majority voting (QMV) to the EU, meaning that only a certain proportion of the member states need to accept a measure for it to obtain the support of the Council as a whole”. (Warleigh-Lack and Drachenberg 2010:212)

Porém o QMV não se aplica a todas as áreas de decisão da União Europeia. A política da União Europeia divide-se essencialmente em três pilares (conceito este inserido pelo Tratado de Maastricht em 1992): (União Europeia, 2014)

1. O primeiro pilar diz respeito ao pilar comunitário, que corresponde às três comunidades (Comunidade Europeia, Comunidade Europeia de Energia Atómica e à antiga CECA);
2. O segundo pilar inclui matérias de segurança e de política externa;
3. O terceiro e último pilar (que no âmbito da dissertação é o que será estudado com mais enfoque diz respeito à cooperação judicial e policial em matéria penal.

Grande parte das decisões efectuadas através de QMV são apenas tomadas dentro do primeiro pilar, excluindo assim os últimos dois, e ainda assim não abrange todas as matérias do mesmo, nem se insere no processo legislativo, o que apesar de tudo, segundo Warleigh-Lack e Drachenberg não deixa de ser um sucesso já que:

“has contributed enormously to the success of the EU decision making by making it possible to overcome resistance from a small number of member states where consensus cannot be obtained” (Warleigh-Lack and Drachenberg, 2010:212).

O processo legislativo do primeiro pilar é desta forma um tanto ou quanto confuso. Ele compreende um tridente composto pelo Conselho Europeu, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu e desta composição resultam três tipos de “decision-making”: as regulações, as directivas e as decisões que variam de acordo com o grau de aplicabilidade a vários tipos de actores.

Já a tomada de decisão no segundo e terceiro pilar decorrem doutro modo, já que estes dependem essencialmente da vontade dos Estado Membros:

“In Pillars 2 and 3 the member states have kept the lion’s share of decision-making to themselves. In pillar 2, the European Council sets the overall agenda, with formal decisions made by the heads of state and government or via the General Affairs Council, by national foreign ministers. In either case, unanimity is required. Much of the day-to-day work is delegated either to COREPER or to specialist committees, such as the Political and Security Committee, which comprise national representatives. This case can be civilian or military officials, depending on the issue under discussion. The Commission is involved in the coordination and planning of such committee meetings, alongside national officials, but does not have right of initiative. The EP has no formal role.

In pillar 3, the member states remain dominant, but share more power with the Commission and the EP than they do in pillar 2. Many decisions were switched from pillar 3 to pillar 1 by the Amsterdam Treaty, and thus made subject to codecision. Those areas which remain in pillar 3 are decided using consultation process, giving limited role to the EP, and the Council shares the right of initiative with the Commission. QMV, however does not apply” (Warleigh-Lack and Drachenberg, 2010:213)

O estudo de caso que Warleigh-Lack e Drachenberg expuseram demonstra assim as diferenças que existem nos três pilares da União Europeia. Enquanto no primeiro as decisões são tomadas pela tríade (Comissão Europeia, Conselho Europeu e Parlamento Europeu) os dois outros pilares já assim não são. Matérias como a segurança comum e política externa bem como algumas matérias de cooperação judicial e policial são matérias mais sensíveis nas quais os Estados Membros não estão dispostos a ceder a sua soberania a uma entidade supranacional. Estas matérias são assim abordadas sob uma forma intergovernamentalista. O facto de a QMV não ser utilizada nestes pilares (à excepção de algumas matérias que foram

transferidas do pilar três para o pilar 1) demonstra essa sensibilidade e podem também explicar a lentidão das tomadas de decisão nestas mesmas áreas.

Este mesmo estudo de caso aborda ainda o processo de co-decisão. A co-decisão utilizada em matérias que foram transferidas entre pilares, à partida poderia demonstrar uma maior facilidade no processo de decision-making, já que não estaria estritamente ligada à unanimidade requeria noutros campos. No entanto este processo verifica-se então um tanto ou quanto complexo.

A co-decisão é um processo de políticas em cadeia cujo resultado pode ser bastante promissor, dando início a criação de novas alternativas para a resolução de um determinado problema ou pode simplesmente falhar e colocar determinadas políticas num impasse sem qualquer resolução prevista. Este inicia-se com o interesse dos mais variados actores nas propostas de legislação. As propostas são tornadas públicas pela Comissão Europeia, a qual terá que aguardar possíveis emendas provenientes quer do Conselho Europeu quer do Parlamento Europeu. As propostas legislativas são assim a um longo escrutínio até que eventualmente estas sejam votadas e consequentemente passem a fazer parte da legislação nacional dos Estados Membros, sob pena de serem julgados pelo ECJ (European Court of Justice). Entretanto podem decorrer processos de ruptura que podem ser levados a cabo quer pelo Parlamento Europeu quer pelo Conselho Europeu, que em caso de impasse podem conduzir à não-aceitação das propostas em questão

Para além do Método Comunitário, surgiram outros métodos de “decision making” na União Europeia, sendo que alguns deles derivam do mesmo. Tais mecanismos passam pela “framework directives”, “soft law”, co regulação, modelos de parcerias, acordos voluntários ou pelo diálogo social. Estes novos modelos de negociação podem ajudar a traçar um paralelo entre a legitimidade da tomada de decisões e a limitação imposta pelo método anterior e responder ainda às acusações de falta de “accountability” ou de défice democrático, tendo em conta a grande variedade de actores envolvidos neste processo de decisões. Segundo Scott and Trubek citado por Warleigh-Lack e Drachenberg:

“can be seen as a pragmatic accommodation of the emerging needs of the European Union and a reaction to the rigidities of the community method.”
(Warleigh-Lack and Drachenberg, 2010:217)

Um desses mesmos métodos e “decision making” denomina-se de “Open Method of Coordination” com resultados positivos em matéria de educação tal como os programas europeus de educação como o Erasmus e também com a uniformização do ensino através do Processo de Bolonha no que diz respeito ao ensino superior na educação europeia (Warleigh-Lack and Drachenberg, 2010:219)

Tendo verificado a forma de tomada de decisões na União Europeia, é necessário agora um maior enfoque no terceiro pilar da União Europeia, para uma análise mais detalhada e também para uma maior compreensão de como o crime organizado transnacional se tem vindo a tornar umas das grandes prioridades da governança europeia.

O terceiro pilar da União Europeia surgiu no ano de 1992, aquando do surgimento do Tratado de Maastricht. Foi este tratado que instaurou este e os restantes pilares da União Europeia e permitiu uma melhor organização das temáticas da governança europeia e a forma como estas são abordadas.

Denominado de “Justice and Home Affairs” este pilar aborda as matérias de cooperação judicial e policial entre todos os actores da União Europeia. Abordando matérias consideradas de “high politics” tais como a leis criminais e imigração (Kostakopoulou, 2006:232), estas matérias estão intimamente ligadas à soberania estatal dos Estados Membros, e como visto anteriormente, os processos de tomada de decisões neste âmbito difere dos restantes pilares, sendo desenvolvidas essencialmente através de acordos institucionais “ad Hoc”.

Apesar de ter sido oficialmente instaurado em 1992, as matérias desenvolvidas no terceiro pilar da União Europeia e a cooperação necessária para a sua análise tiveram inicio décadas antes do seu surgimento.

Foi em meados da década de 60 que matérias como as políticas de asilo e políticas de imigração surgiram como forma de unir esforços e criar respostas comuns. Anos depois essas matérias tornaram-se matérias de preocupação europeias o que foi permitindo criar uma agenda comum entre Estados Membros de forma a responder principalmente às fortes vagas de imigração que se vinham a verificado após o período pós Segunda Guerra Mundial e que mais tarde se viria a acentuar com a implementação do espaço Schengen em pleno solo Europeu, previstas pelo Tratado de Roma em 1957. (Uçarer, 2010:307).

Em 1975, surgiu o “Trevi Group” em Roma, no qual se desenvolviam estratégias nacionais para resolver o mais variado tipo de assuntos tais como o terrorismo, o radicalismo, o extremismo e a violência internacional:

“...TREV I became a policy forum for the Exchange of national strategies and expertise in counterterrorism. Drawing on the experience of European political cooperation (EPC), it has hoped that regular meetings of interior ministers and senior civil servants would advance police cooperation.

After 1984, TREV I was convened once during each Council Presidency. It spawned cooperation between officials (and sometimes police officers) that extended over

time to football hooliganism, serious international organized crime, especially drugs trafficking, and border controls. Eventually, police and customs officers established ‘a chain of equivalence’ within TREVI between the single market and security deficits.” (Kostakopoulou 2006:233).

Com o TREVI Group esperava-se assim uma maior cooperação para lidar com o terrorismo e outros tipos de actividades criminosas transfronteiriças, através da criação de vários outros grupos tais como o “Judicial Cooperation Group”, o “Customs Mutual Assistance Group”, e os “Ad hoc Groups on Immigration and Organised Crime”. trabalhando em matérias como a imigração, o asilo e cooperação policial e judicial , temáticas estas que mais tarde se tornaram verdadeiramente europeizadas. (Uçarar, 2010:308)

Após a criação do grupo de TREVI, em 1992 desenvolveu-se uma maior cooperação intergovernamental muito em parte devido ao efeito Schengen. Com a abertura das fronteiras europeias a todos os Estados envolvidos no acordo de Schengen assinado em 1985, novos receios surgiram entre os Estados Membros, como por exemplo o receio de imigração massiva. Para tal foram criadas novas estratégias que pudessem colmatar os perigos que podiam advir deste novo espaço, tais como o desenho da fronteira externa da União Europeia e o surgimento de uma nova política de Visas; o estabelecimento de regras comuns em matérias de asilo e políticas de imigração; e ainda o estabelecimento do SIS (Schengen Information System) cujo objectivo é a partilha de informação entre Estados Membros, e desta forma dar a compreender melhor o que realmente se passa dentro das fronteiras europeias e desta forma melhorar as respostas ao crime. (Kostakopoulou, 2006:233)

Com estas mesmas medidas a União Europeia passou assim a possuir uma estrutura complexa que permitia assim mitigar os resultados negativos que poderiam advir do acordo de Schengen, estrutura essa que ficou caracterizada pelo seu défice democrático devido a sua complexidade e também devido ao facto de algumas matérias abordadas em reuniões e encontros permanecerem em sigilo, revelando pouca abertura pública.

O terceiro pilar do JHA foi formalmente instituído aquando da assinatura do Tratado de Maastricht. Theodora Kostakopoulou expõem desta forma como este pilar funcionaria:

“In line with the institutionalized intergovernmentalism used elsewhere, the Council of Ministers took the lead and the predominant decision-making mode was unanimity. A JHA configuration of the Council was created to take over decision-making in this area from the General Affairs Council (of Foreign Ministers), and was assisted by a new Coordinating Committee. The latter prepared JHA Council meetings (three to four a year) together with the Committee of Permanent Representatives (Coreper) and gave opinions to the Council. In reality, however, the so called K4 Committee (named after Art. 5 of

the Treaty on European Union, or TEU), which absorbed the Coordinators' Group, strictly limited the role of Coreper. Generally, the input of diplomats remained unwelcome in a realm dominated by justice and interior ministries. The K4 Committee's substructure formalized the TREVI structure, in particular reproducing its complex system of working and steering groups." (Kostakopoulou, 2006:235).

O processo de tomada de decisão ficou assim estruturado em quatro principais grupos: o "JHA Council", o "Coreper", o "K4", os "Steering Groups" e os "Working Groups". No entanto fruto da falta de coordenação entre eles e os mais variados problemas de efectividade conduziu à abolição em 1996 dos terceiros (Steering Groups).

Respondendo também ao défice democrático do qual o JHA era acusado, o Parlamento Europeu passou também a ser regularmente informado de algumas das actividades em curso, com principal interesse na divulgação de interesses comuns e na formação de uma agenda futura:

"Meanwhile, the expansion of formal linkages with the Community process acted to dilute intergovernmentalism. The Maastricht Treaty required that the European Parliament be 'regularly informed of the JHA discussions and 'consulted' by the Presidency of the Council on the 'principal aspects of activities'. For the first time the Commission was formally associated with the Justice and Home Affairs policy making. (...) The Commission began cautiously, but increasingly exercised its shared right of initiative strategically, proposing both legislative instruments and funding programs. The Commission also used the overlap between the second and third pillars to propose measures concerning the Community's financial interests, a list of (129) countries whose nationals requires a visa when crossing the external borders of a member state, and a uniform format for visas." (Kostakopoulou, 2006:236).

Devidamente institucionalizado, o terceiro pilar ficaria então encarregue das seguintes áreas:

- Políticas de Asilo;
- Regras de passagem de fronteiras externas;
- Políticas de Imigração;
- Tráfico da Droga;
- Fraude internacional;

- Cooperação judicial e civil;
- Cooperação aduaneira;
- Cooperação policial.

No entanto com a redução do intergovernamentalismo e com o surgimento da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu como intervenientes nas matérias de justiça, foi criado como supracitado uma ponte entre o primeiro e o terceiro pilar, com a possibilidade de transferência de matérias entre estes dois pilares. Como os efeitos legais destas acções não foram devidamente clarificadas no Tratado de Maastricht, somente os Tratados e Convenções celebrados essencialmente entre os Estado Membros se tornaram instrumentos de “hard law” ou seja de verdadeira efectividade legal e politica, possuindo os Estados Membros a opção de aceitar ou não as suas obrigações legais. Muitos dos Tratados e Convenções deram ainda azo à criação da Europol.

A criação da Europol como ferramenta institucional da UE ao combate ao Crime Organizado Transnacional

O processo de criação da Europol surgiu em 1991 mas foi somente em 1998 que esta se tornou completamente operacional, tornando-se um símbolo máximo do combate ao crime organizado na Europa, revelando, segundo as críticas bastantes semelhanças com o seu homologo Americano, o FBI:

“Europol as become the fulcrum of EU policy responses to TOC, with some critics seeing a trend towards making Europol the equivalent of the US Federal Bureau of Investigation [...] Europol has been assigned an increasingly prominent role in fighting TOC and is now tasked with fighting almost all forms of crime.” (Elvins, 2003:36-37)

Os objectivos da Europol passam por aumentar efectividade da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados Membros na prevenção das mais variadas formas de terrorismo e no combate a actividades criminosas, aproximando-os quando existem indicações que mais do que dois Estados Membros são afectados por estes tipos de actividades em questão, criando uma abordagem conjunta que permita uma resposta adequada as ofensas cometidas.” (Elvins, 2003:32)

A cooperação entre grupos criminosos demonstra uma tendência a aumentar quer nos mais variados tipos de actividades quer no seu alcance territorial. Tal relação não envolve somente os agentes do crime organizado dentro do território Europeu, mas também entre estes e outros grupos criminosos com origem for das fronteiras europeias, demonstrando assim o

caracter diversificado quantos às nacionalidades e etnias que os compõe. (Paoli and Fijnaut, 2004:248)

Desde 1997 que os relatórios sobre o fenómeno do crime organizado são realizados pela Europol, tendo sido acordado nesse mesmo ano que os Estados Membros seriam responsáveis em providenciar a informação relativa às actividades criminosas que ocorriam nas suas fronteiras. À Europol cabia compilar toda essa informação nos seus relatórios e dessa forma a melhor compreender o crime organizado em todo o território Europeu. (Paoli and Fijnaut, 2004:246).

Porém estes relatórios, ou com mais detalhe a cedência de informação por parte dos Estados Membros à Europol nem sempre ocorreu da mesma maneira, a por vezes a falta de informação cedida para a elaboração destes pôs em causa a compreensão mais aprofundada do fenómeno do crime organizado:

“Jealously guarding their data and cases, many police officers and representatives of the criminal justice system are unused to cooperating with academic researchers, particularly those from foreign countries (Paoli and Fijnaut, 2004:8).

Desta forma os relatórios são baseados somente na cedência de informação por parte dos Estados Membros, o que pode originar bastante falhas, tornando-os desta forma ambíguos e com pouco rigor sendo alguns dos motivos para esta situação. O facto de nem todos os Estados Membros possuírem os mesmos problemas de crime organizado, a priorização que os estes fazem nem sempre é feita da mesma maneira que os outros, ou então alguns deles preferem concentrar-se em determinados problemas e descurar outros que não tenham tanto impacto no seu território. (Paoli and Fijnaut, 2004:247)

Ainda assim a partilha de informação e a cooperação judicial entre Estados tem sido das principais respostas aos problemas que o crime organizado internacional e o terrorismo tem colocado a segurança dos Estados e das suas populações. Ian Loader salienta o papel da Europol na partilha e difusão de informação:

“(…) cross border policing (...) remains a practice oriented no to the on-the-ground delivery of visible police functions such as arrest, patrol or crowd-control, but towards supporting and shaping such practices through the generation, storage and dissemination of information” (Loader, 2010:297)

Também aqui a União Europeia tem verificado grandes avanços através de criação de mecanismos como o SIS (Shengen Information System), permitindo a criação de cooperação

policial e aduaneira entre os Estados que nele se inserem, permitindo um melhor funcionamento das actividades perpetradas pela Europol.

O Tratado de Roma, a Área de Liberdade, Segurança e Justiça e a Eurojust

A denominada área de Liberdade, Segurança e Justiça (AFSJ - sigla inglesa) foi formalmente instruída em 1996 aquando da Conferencia Intergovernamental realizada no mesmo ano, e surgiu como resposta ao intergovernamentalismo que assentava nas decisões do terceiro pilar da União Europeia com enfoque na possibilidade de transferir algumas temáticas de pilar do JHA para o primeiro pilar, ou seja, o pilar comunitário.

Esta mesma área - AFSJ - é então mais tarde consolidada com o surgimento do Tratado de Amsterdão de 1999, que pretendia em matérias de JHA colmatar as fraquezas do Tratado anterior. Neste mesmo tratado, matérias como as políticas de imigração e de asilo que pertenciam ao terceiro pilar passaram para o pilar comunitário. (Kostakopoulou, 2006:239).

O conselho Europeu permaneceu na liderança do terceiro pilar e os processos de tomadas de decisão continuou a ser o da unanimidade em matérias de cooperação policial e aduaneira, judicial em matérias criminais e no crime organizado, sendo o comité do K4 substituído pelo agora denominado pelo Comité do Artigo 36 (denominação alterada pela celebração do novo Tratado). Theodora Kostakopoulou explica desta forma como ficou organizado:

“The Council continued to lead in the third pillar, and unanimity remained the rule. Special qualified- majority voting (a specified number of votes in favour cast by at least ten of fifteen member states) was required for the implementation of the third pillar decisions, and a majority of two-thirds of the states was needed for the adoption of measures implementing Conventions.

(...) The Commission gained a shared right of initiative in all areas of the third pillar. The role of the Parliament was also extended, since it had to be consulted on all measures except common positions. These declarations defined the approach of the EU on a particular matter and were complemented by a range of specific instruments: framework decisions, decisions and conventions. Framework decisions would be used for the approximation of national laws or administrative provisions, while decisions served any other purpose consistent with the objectives of Title VI (such as countering racism or xenophobia). Both framework decisions and decisions were designated as binding in member states, but without direct effect: that is, they do not create rights for individuals enforceable before national courts. The Amsterdam Treaty also tightened the ratification process for conventions and stipulated that they would enter into

force once they had been ratified by at least half of the member states that adopted them. Measures implementing conventions could be adopted by the Council by a two-thirds majority. (Kostakopoulou, 2006:238-239)

Já a Comissão Europeia, ainda antes do Tratado de Maastricht entrar em vigor efectuava já as suas propostas de forma a responder a uma agenda comum visando os problemas futuros. A Comissão Europeia quer com isto dizer que para alcançar um ambiente seguro do qual todos os cidadãos europeus possam usufruir é necessário dar o verdadeiro realce as três variáveis em questão: liberdade, segurança e justiça. Estas mesmas variáveis são interdependentes, sendo necessário uma política comum para fazer frente aos problemas de segurança internacional que afectam a União Europeia.

Em 1999 o Conselho Europeu reuniu-se em Tampere, e foi neste local que matérias como a liberdade, a segurança e a justiça ficaram definidas como matérias de “high politics” tendo sido tomadas medidas que incluíam o melhor acesso à justiça por parte de todos os cidadãos da União Europeia, reconhecimento mútuo de decisões e julgamentos judiciais, processos rápidos de extradição e uma maior convergência na lei civil. Ficou ainda acordado o estabelecimento da Eurojust, a criação de um Colégio Europeu de Policia e o chamado “European Police Chiefs operational Task Force”, como uma maior e melhor forma de responder às ameaças do crime organizado, bem como criar elos de ligação entre actores europeus para uma maior cooperação e consequentemente uma maior efectividade na resposta aos problemas internos da EU. (Kostakopoulou, 2006:242)

O desenvolvimento do terceiro pilar da União Europeia sofreu grandes avanços aquando do Conselho Europeu em Tampere, com o estabelecimento de princípios comuns com o objectivo de abolir divergências entre os Estados Membros.

Com a criação da AFSJ pretendia-se também criar conexões entre as mais variadas matérias de política externa Europeia, bem como relacionar também matérias económicas com matérias de política doméstica. A cooperação intensificou-se também com Estados vizinhos da União Europeia em matérias de cooperação policial e judicial, colmatada com a criação da EJA (European Judicial Areas) em Tampere como forma de garantir reconhecimento de decisões judiciais e troca de informação entre fronteiras. (Uçarer, 2010:317).

A entrada em vigor do mercado único deu também início a uma nova fase do pilar do JHA, dado que a abolição de fronteiras entre os Estados aderentes criou novas condições mas também novos desafios que os Estados Membros tiveram que enfrentar:

“Justice and Home Affairs co-operation in the Union developed a ‘compensatory measure’ for the safeguarding of internal security after the abolition of internal border controls in the Union and comprises police and judicial cooperation in the

criminal and civil matters, border controls, the fight against drugs, organized crime and terrorism, and asylum and immigration policy” (Lavenex, Sandra (2011:688)

Um dos principais avanços foi realçado pela criação de procedimentos e extradição e pela criação de mandatos de captura inteiramente europeus. Estes procedimentos, porém acabaram por ter mais enfoque aquando dos atentados terroristas do onze de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América dando azo a que um acordo político fosse alcançado em apenas quatro meses. (Kostakopoulou, 2006:243).

No entanto estes procedimentos de extradição sempre se revelaram um processo complexo e moroso para os Estados Membros. As medidas tomadas nestas convenções, cujo objectivo era simplificar todo este processo, acabaram por não entrar em vigor, ficando somente o chamado “political commitment” de que estas barreiras de extradição seriam removidas, “commitment” este que acabou por resultar na impossibilidade de os Estados Membros se recusarem à extradição de um determinado criminoso.

No entanto esta medida possuía um enorme défice democrático, dada a marginalização das instituições comunitárias e principalmente com a ausência do Parlamento Europeu nestas matérias fazia urgir a necessidade de procedimentos emergentes para a resolução desta mesma questão.

No ano 2000 adoptou-se a Convenção de Assistência Mutua em matérias criminais e três anos depois a criação de uma “Framework Decision on The European Evidence Warrant” que permitiu a criação de um protocolo de cooperação entre Estados Membros, possibilitando-os de trocar informação entre eles, criar equipas conjuntas de investigação criminal, interceptar telecomunicações, entre outras medidas, sendo uma de salientar: o protocolo de cooperação para a monitorização de contas bancárias entre Estados Membros.

No que diz respeito ao 3^a pilar e a para com a área de liberdade, segurança e justiça não podemos deixar de referir a importância que o Eurojust tem revelado na articulação dos instrumentos legais dos Estados Membros para o combate ao crime organizado. Apesar do conceito de Eurojust ter surgido em 1999 aquando do Conselho Europeu em Tampere, esta somente foi instituída em 2002 através da Decisão do Conselho 2002/187/JAI. A Eurojust surgiu assim como uma instituição cujo objectivo era aumentar a cooperação entre as forças nacionais dos Estados Membros da União Europeia, de forma a combater o crime organizado transfronteiriço e submeter os criminosos a um julgamento rápido e eficaz (Eurojust, 2014). Trata-se de uma instituição independente com orçamento comunitário e com personalidade jurídica, cujo conhecimento permite criar redes de cooperação e partilha de informação acerca dos sistemas legais bem como de padrões de crime organizado que afectam a União. (Kostakopoulou, 2006:242)

A Eurojust reúne assim os representantes dos 27 Estados Membros na sua sede em Haia, sendo estes maioritariamente magistrados e investigadores nas áreas do crime organizado transfronteiriço, cumprindo o seu mandato de forma a responder eficazmente aos desafios colocados pelos criminosos. A sua escala entretanto não se confina somente ao território Europeu. A Eurojust conta com Magistrados de Ligação de outros Estados não membros da União Europeia e acolhe ainda redes que permitem responder a problemas tais como o genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. (Eurojust, 2014).

Apoiada por uma equipa de aproximadamente duzentos funcionários, a Eurojust tem como principal função responder aos desafios prioritários definidos pelo Conselho Europeu, tais como o terrorismo, o tráfico de substâncias ilícitas, tráfico humano, fraude internacional, corrupção, entre outros, actividades estas que possuem características próprias de crime organizado. (Eurojust, 2014).

Para uma maior efectividade, esta instituição conta ainda com a ligação a vários parceiros com o mesmo objectivo que a Eurojust, tais como a Europol, a CEPOL, a Rede Judiciária Europeia, entre outros permitindo uma maior cooperação entre eles, demonstrando assim uma resposta séria aos graves problemas que afectam a União Europeia. Pretende-se assim com isto tudo criar uma resposta essencialmente europeia a crimes de carácter transnacional de forma a colmatar as falhas que os seus Estados Membros e os seus parceiros possuem quando agem de forma solitária, demonstrando assim uma visão mais aproximada quanto aos problemas sérios que advém de actividades ilícitas provenientes do crime organizado:

“A Eurojust trabalha no sentido de garantir que as parcerias estabelecidas com vista à luta contra a criminalidade transnacional (de que o intercâmbio de informação entre as autoridades competentes é parte fundamental) sejam desenvolvidas com vista a alcançar a melhor coordenação e cooperação possíveis, para garantir uma área de liberdade, segurança e justiça para todos os cidadãos da União Europeia.” (Eurojust, 2014)

A ameaça do Terrorismo e a Segurança Europeia

O ataque ao World Trade Center levado a cabo pela Al Qaeda em Setembro de 2001 veio alterar a concepção de segurança internacional em todo o mundo e a União Europeia não foi excepção. O terrorismo e todo o tipo de actividades envolvidas tornaram-se assim um dos objectivos prioritários de análise e de mitigação, já que os eventos do onze de Setembro aumentaram a magnitude da percepção que se possuía acerca do verdadeiro poder do crime organizado transnacional:

“At its extraordinary meeting of 21 September 2001, the European Council made the fight against terrorism a ‘priority objective’ and approved an action plan that included among other things, the development and implementation of international anti-terrorist legislation, the freezing of terrorists’ assets, the strengthening of air security, and coordination of the EU’s global action.” (Kostakopoulou, 2006:245)

A União Europeia procedeu assim a uma análise aprofundada deste novo fenómeno e tal análise passou pela maior compreensão do mesmo. Era então urgente criar um conceito sólido de terrorismo, criando uma noção do mesmo que até então diferia entre os Estados Membros, bem como combater todo o tipo de actividades que estivessem directa ou indirectamente relacionadas com o terrorismo. Cabia assim aos Estados prever o mais variado tipo de actividades de financiamento de possíveis grupos terroristas e ainda cancelar ou congelar os bens e a transferência de fundos para organizações já devidamente identificadas tais como os Grupos Protestantes da Irlanda do Norte, grupos palestinianos, o IRA (Irish Republican Army), entre outros. Mais tarde em 2004 quando os ataques terroristas decorreram em pleno solo europeu, mais propriamente em Espanha o terrorismo ascendeu assim ao mais alto topo da agenda europeia e várias medidas foram de imediato tomadas tendo em conta os recentes eventos:

“An extraordinary JHA Council followed by a European Council within weeks of bombings led to the appointment of an Anti-terrorism Coordinator (Gijs de Vries), the adoption of a declaration on combating terrorism, and another on solidarity against terrorism” (Kostakopoulou 2006:246).

No entanto a reacção ao terrorismo por parte da União Europeia deu azo às mais variadas preocupações acerca das liberdades civis que tanto a UE defendia, criando algumas medidas cuja necessidade de esclarecimento se verificavam necessárias para desmistificar algumas das liberdades que seria postas em causa aos cidadãos europeus.

Foi no ano de 2001 que decorreu em Laeken na Bélgica que decorreu a Convenção para o futuro da Europa e a consequente declaração com o mesmo nome. Desta mesma declaração e os relatórios que dela advieram permitiu estabelecer duas principais ideias no que concerne ao terceiro pilar da União Europeia, e consequentemente tornar o combate ao crime organizado transnacional mais efectivo. O primeiro consistia na abolição do sistema de pilares. A ideia de política europeia ser dividida em três fases distintas conduzia à estagnação da mesma coadjuvada com os diferentes mecanismos de legislação e policy making entre eles. A segunda consistia primariamente em proceder à separação dos processos legislativos dos processos operacionais.

Outra das recomendações consistia na adopção do método de co-decisão e de QMV para as decisões tomadas em matérias do terceiro pilar, já que estas, são maioritariamente tomadas pelo método de unanimidade, criando um impasse no desenvolvimento deste mesmo pilar. A adopção destes mesmos métodos de decisão permitia estender ainda estes mesmos processos ao Parlamento Europeu, instituição essa que em matérias de JHA tinha ainda muito pouca influencia, e que desta forma responde também às acusações de défice democrático que se desenvolveram ao longo dos anos neste campo.

Para além do papel do Parlamento Europeu pretendia-se ainda o reforço do papel da Comissão Europeia, cedendo-lhe o papel de iniciativa permitindo a chegada de propostas da mesma para a resolução de algumas matérias, principalmente em matérias de políticas de imigração, sem prejudicar o grupo de Estado Membros em matérias de cooperação policial e judicial (Kostakopoulou 2006:247)

Quanto às outras instituições da União Europeia, os seus poderes foram também alargados. O ECJ (European Court of Justice) passava agora a possuir total jurisdição nos temas do terceiro pilar, à Eurojust foi-lhe aumentado o seu poder, permitindo à mesma a iniciação de investigação criminais e propondo o julgamento de criminosos as autoridades nacionais competentes, e por fim a Europol, à qual foi cedido poder para iniciar a investigação em actividades criminosas cooperando com as entidades responsáveis para uma maior efectividade das mesmas. O Tratado Constitucional permitiu ainda aos parlamentos nacionais a monitorização de procedimentos em matérias judiciais em parceria com o ECJ.

Com este Tratado Constitucional, não se verificaram muitas alterações no que diz respeito às matérias do pilar do Justice of Home Affairs. Porém essas mesmas alterações podem já se demonstrar significativas no desenvolvimento desse mesmo pilar, já que este sai de uma estagnação perpetuada pelo Conselho Europeu que era e continua ainda a ser um dos principais actores nesta área da União Europeia.

Desta forma alguns dos poderes que foram delegados às mais várias instituições da EU permitem uma maior dinâmica neste aspecto. Criadas essencialmente para lidar com este

tipo de questões elas têm uma melhor percepção dos problemas que afectam a União Europeia e a sua visão, juntamente com o aumento de poder do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, permite um maior avanço de forma a melhor fazer face aos novos desafios que hoje se enfrentam.

Apesar de os progressos nas matérias de justiça e assuntos internos não terem sido mais desenvolvidas, o facto de o tratado constitucional ceder mais poderes a outras instituições europeias por parte dos Estados perspectiva avanços na política de combate ao COT. O aumento das competências da Eurojust e da Europol permitiu criar um quadro mais cooperativo e aproximar os mais variados actores na persecução de um objectivo comum nesta área.

O futuro do Crime Organizado na União Europeia: o maior desafio ao policiamento transnacional

Desde o fim da guerra fria que as expansões de mercados ilegais se desenvolveram a um ritmo alucinante, provenientes maioritariamente da zona leste do território europeu. Os eventos históricos que ocorreram no fim da década de 80 e no início da década de 90, nomeadamente a queda do Muro de Berlim e posteriormente a queda do poder soviético foram a causa dessa mesma expansão, deixando transparecer a verdadeira realidade que ocorria nos países que estavam sob o jugo soviético. As mudanças sociais que advieram desse mesmos eventos aumentaram a precaução relativa ao poder efectivo do crime organizado criando um ambiente incerto e ao mesmo tempo inseguro. (Paoli and Fijnaut, 2004:5).

O crime organizado tem vindo a assumir uma dimensão transnacional, e com os seus tentáculos tende a abranger o mais variado tipo de Estados, principalmente naqueles que mais possuem condições para este prosperar. Neste sentido, os países europeus possuem igualmente uma visão transnacional deste fenómeno efectivando políticas que envolvam o quadro geográfico onde se encontram. Os Estados Europeus começaram então a ter a percepção que este tópico não era mais possível de abordar somente com uma visão individual e nacionalista. O problema do crime organizado não dizia respeito somente a um determinado Estado. Aliás tornou-se perceptível que nenhum deles, independentemente da força do seu sistema institucional era imune, à entrada de crime dentro das suas fronteiras. O COT era agora visível a um nível regional. (Paoli and Fijnaut, 2004:250)

Porém a comunidade internacional tardou em acordar para esta realidade. No caso europeu, até recentemente os países preferiram ignorar que o crime organizado era uma realidade dentro das suas fronteiras e poucas medidas realmente efectivas foram tomadas com o intuito de travar este “monstro”. Tal atitude impossibilitou não só uma resposta pronta a este fenómeno como tornou mais lento o progresso em direcção a uma concepção conjunta do

fenómeno que permitisse uma pesquisa mais aprofundada do tema. No entanto de acordo com Katja Aas já era visto como uma ameaça séria e digna de análise:

“In the pre-9-11 era, the war on drugs was the flagship of the transnational police enterprise and hence, has assumed centrally in the preoccupation of the global governance (...) The drug problem, and more generally, the threat of transnational organized crime, prove to be - even before the present security surge - one of the major vehicles of European integration and transnational police cooperation” (Aas, 2007:121)

Após a década de 80, o combate ao crime organizado aumentou de ritmo. A Europa assistiu a uma grande vaga de imigração de pessoas provenientes de países do ‘Terceiro Mundo’ e o seu desejo de entrar na Europa causou grande apreensão por parte dos países europeus. No entanto o facto de as políticas de migração europeias serem bastante restritivas para possibilitar um maior controlo por parte dos anfitriões, isso dá também azo à expansão de vários tipos de crime, mas maioritariamente o tráfico de seres humanos. (Paoli and Fijnaut, 2004:3)

A partir dos anos 90, máfias como a italiana e a Russa por exemplo começaram assim a ser abordadas pelos mais variados agentes, desde os media, instituições responsáveis pela criação de leis e mais recentemente pelas instituições internacionais deram azo a uma nova e refrescante abordagem ao crime organizado com o intuito de melhor compreender o fenómeno e criar os mecanismos tais como a cooperação policial e judicial de forma a melhor combatê-lo. Tudo isto, aliado a problemas tais como a migração maciça, o tráfico de droga, o tráfico humano, entre outros criar um sentimento de insegurança, principalmente no seio da União Europeia, que toda a interligação destas questões aliadas ao crime organizado transnacional, transformaram-nas em assuntos não politizados e acabaram por coloca-los como uma das maiores ameaça à União Europeia e aos seus Estados Membros. (Carrapiço, 2010:44). O reconhecimento do crime organizado como problema europeu já existia porém como Francesco Calderoni salienta não foi rápido reunir consenso política para o abordar:

“The idea of harmonizing national criminal law among the EU Member States is not new and several international instruments were adopted before the entry into force of the Treaty of Amsterdam, in order to harmonize national legislation (Vermeulen 2002b,67). However, the process of harmonization advanced with a slower pace, either through the jurisprudence of the ECHR or through international convention or through spontaneous convergence of national laws, seldom guided by international legal instruments without binding effects” Calderoni, 2010:7)

Foi com o Tratado da União Europeia, conhecido também como o Tratado de Maastricht que foi criada a força policial cujo intuito era tornar-se a mais forte força no combate ao crime organizado na Europa- a Europol. O Tratado em questão cedia assim poderes para que esta pudesse encetar acções de prevenção e combate aos mais variados crimes com amplitude internacional e aproximar os mais variados actores com o objectivo de trocar informações e reunir esforços para combater inimigos comuns. (Elvins, 2003:31).

Como resposta a estes problemas, a agora denominada União Europeia iniciou o seu caminho no combate a este tipo de problemas. Um dos principais passos passou pela criação de uma corpo policial estritamente Europeu cujo objectivo era combater os mais variados tipos de crime, no entanto com maior enfoque naqueles que possuíssem características graves de criminalidade organizada. Como Paoli e Fijnaut colocam:

“There is, however, an implicit reference, specifically in article K.1.9., which proposes creating a European Police Office (Europol) with a view to improving police cooperation in criminal matters. For those behind this initiative, setting up such an agency was clearly a part of a larger plan to increase resources to enable cross-border crime in the European Union to be tackled more effectively. The later Europol Convention 1995 leaves no doubt this objective. Article 2, paragraph 1 literally states that Europol’s task is to improve the effectiveness of the competent authorities in the Member States and cooperation between them’[...] in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime where there are factual indications that an organised crime structure is involved [...]’.” (Paoli and Fijnaut, 2004:629)

A criação da Europol veio assim dar uma perspectiva mais séria da problemática do crime organizado. Até então os Estados não delegavam as suas funções no que diz respeito a este assunto a órgãos institucionais supranacionais. O COT era assim abordado de uma maneira mais individualizada, na qual só os Estados possuíam a responsabilidade de trata-lo por si só sem recurso a qualquer tipo de cooperação entre serviços policiais, apesar de se ter registado alguma actividade nesse sentido após a criação dessas instituições. (Carrapiço, 2010:44)

No entanto, não está completamente explícito que a criação deste tipo de instituições, principalmente a Europol tivesse como objectivo máximo fosse aumentar a cooperação entre forças policiais nacionais, mas sim que o COT fosse combatido da maneira mais efectiva possível:

“There is, however, an implicit reference, specifically in article K.1.9., wich proposes creating a European Police Office (Europol) with a view to improving police cooperation in criminal matters. For those behind this initiative, setting up such an agency was clearly a part of a larger plan to increase resources to enable

cross-border crime in the European Union to be tackled more effectively. The later Europol Convention 1995 leaves no doubt this objective. Article 2, paragraph 1 literally states that Europol's task is to improve the effectiveness of the competent authorities in the Member States and cooperation between them'[...] in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime where there are factual indications that an organized crime structure is involved [...]’.” (Paoli and Fijnaut, 2004:629).

Enquanto isto os grupos criminosos continuam a reforçar a sua actividade sem ter propriamente dificuldades acrescidas que ponham em causa os seus negócios. O Conselho Europeu (citado por Martin Elvins) chegou a essa conclusão em 2000 quando verificou a situação em que o COT se desenvolvia:

“These groups are strengthening their international criminal contacts and targeting the social and business structure of European society, for example, through money laundering, drug trafficking and economic crime. They appear to be able to respond easily and effectively both within the European arena and in other parts of the world, responding to illegal demand by acquiring and supplying commodities and services ranging from drugs and arms to stolen vehicles and money laundering. Their concerted efforts to seek to influence and hamper the work of law enforcement and the judicial system illustrate the extent and professional capability of these organizations. (Elvins, 2003:29)

Verificou-se ainda que os grupos criminosos organizados e as suas actividades tendem a aumentar sendo estes compostos quer por indivíduos provenientes do exterior mas maioritariamente provenientes do próprio território europeu, aumentando assim o carácter da ameaça. (Elvins, 2003:29)

O COT começou assim a sua escalada na agenda política dos países da União Europeia. A União Europeia depara-se assim com um problema que não só tem origem dentro das fronteiras da União como também provem de países vizinhos que pretendem também eles fazer parte do projecto Europeu. Com os pedidos de adesão à União, esta agora tem de se preocupar com os problemas internos do mesmo género que os candidatos possuem e ainda com o facto de o alargamento das fronteiras permitir a entrada adicional de crimes perpetrados por grupos criminosos.

A Europol e a Comissão Europeia, através de um relatório conjunto, colocaram a problemática da seguinte forma:

“The joint report listed the idiosyncrasies that it considered most representative of organized crime, under the form of 11 points. Three main points were numbers one, three, five and 11, which it held as essential features for a group to be classified as organized crime: ‘collaboration of more than two people’, ‘for a prolonged or indefinite period of time’, ‘suspected of the commission of serious criminal offences’ and ‘determined by the pursuit of profit and/power (European Commission and Europol 2001:41). This was an important step in the evolution of an understanding of organized crime since it marks the Union’s clear will to shape the existing national definitions, as a means to develop standardized security mechanisms. This move revealed the vagueness and broadness of the definition the Union is using in order to justify the development of security technologies and the increase in security agencies’ powers.” (Carrapiço, 2010:51)

É neste sentido que o COT se pode revelar problemático, chegando mesmo a por em causa a reputação dos Estados. Este é então um fenómeno que deve ser analisado pelas mais significativas entidades europeias (quer a nível nacional quer supranacional) para que sejam tomadas as medidas com um bom grau de efectividade. Tais medidas passam por uma cooperação alargada entre países e instituições, bem como a procura de soluções transnacionais para atenuar este problema.

Como refere Naylor, a ameaça global do crime organizado requer uma resposta mais cooperativa e mais determinada por parte da comunidade internacional, principalmente no que diz respeito a partilha de informação entre forças policiais dos mais variados países e na melhoria de métodos que transcendam a jurisdição das fronteiras dos mesmos na procura dos delatores. (Edwards and Gill, 2003:21). Esta cooperação junta assim os mais variados órgãos da política europeia tais como o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, a Europol, a Eurojust, a rede judicial Europeia e os próprios Estados Membros. (Woodiwiss, 2003:29)

No entanto o desenvolvimento do combate ao crime organizado após o Tratado da União Europeia não ocorreu da maneira desejada. A forma sob a qual funcionava revelava um processo pouco democrático e pouco transparente, no qual o processo de “accountability” fora remetido para uma esfera secundária. O processo de tomada de decisões no seio da União Europeia tornou-se altamente especializado e essas tomadas de decisões foram remetidas para “experts” que tinham como objectivo determinar uma forma de legitimar as decisões tomadas e os impactos que estas poderiam ter na sociedade e nos países envolvidos (Elvins, 2003:36-37)

O crime organizado transnacional e a cooperação que é realizada a nível europeu para combatê-lo demonstram assim algumas falhas que se têm demonstrado bastante difíceis de colmatar. Muito do raio de acção do COT não respeita fronteiras dificultando desta maneira o trabalho das forças policiais e judiciais dos Estados Membros da UE. A falta de informação

devidamente actualizada e em conformidade com a realidade do estado do crime organizado na União Europeia contribui fortemente para esta situação, não permitindo uma visão mais realista deste fenómeno. (Paoli and Fijnaut, 2004:249).

Aliado a todos estes fenómenos, há ainda que ter em conta a possibilidade do alargamento do território da União Europeia a leste. Com novas adesões ao projecto europeu, novas e mais preocupações relativamente ao crime organizado surgem. Com o alargamento, os países que são já membros da União Europeia tem de tentar assim combater o crime organizado que já vigora no seu território com terá que estar preparada para enfrentar novas ameaças, provenientes de zonas geográficas onde se registaram problemas no que diz respeito a alguns tipos de crime organizado, bem como terá de criar os mecanismos de ajuda a esses mesmos países de forma a mitigar então este problema. (Rees, 2003:107).

Actualmente todos os países europeus reconhecem que o crime organizado é uma ameaça real, que obriga a respostas imediatas:

“Due to the institutionalization of the fight against illegal trafficking and financial crime (especially money laundering), which are consolidated expert communities and networks of specialized actors, organized crime has remained since 2000 a predominant issue on national and international public agendas and a priority target for political and moral crusades aimed at promoting democracy and ‘good governance’” (Briquet and Favarel-Garrigues, 2010:2)

Desta forma verifica-se assim um forte ênfase no aumento da cooperação policial e judicial com o objectivo de intensificar o combate ao crime organizado da maneira mais efectiva possível. O que dificulta ainda mais o trabalho à União Europeia, e conforme já foi referido, é a facilidade como existe uma troca de bens, pessoas e serviços dentro do território europeu. Enquanto a União Europeia tenta estreitar os laços de ligação comerciais entre todos os Estados Membros, os grupos criminosos reforçam as suas actividades, criando de forma paralela um dilema que a Europa tem de enfrentar. Motivada a manter o seu espaço livre, a UE vê-se assim obrigada a envergar por políticas mais agressivas de combate ao crime, tentando mitigar, possíveis estragos que esta política possa trazer. Parte destas políticas passam por um reforço de segurança interna desenvolvendo uma cultura de segurança entre os cidadãos europeus que esteja em sintonia com os seus direitos.

Como vimos anteriormente o crime organizado cria graves problemas à comunidade internacional e as alternativas ao combate do mesmo têm vindo a ser respondidas através de medidas transnacionais, redimensionando-as assim para o mesmo nível deste fenómeno. Para além das políticas que têm vindo a ser estabelecidas, principalmente na União Europeia que é o objecto de estudo analisado tem-se verificado a criação de serviços policiais e judiciais

européus que façam face ao COT, estendendo assim o poder dos Estados e criando práticas que transcendem as suas fronteiras.

A cooperação transnacional pode desta forma devolver aos Estados um certo nível de autonomia nestas matérias e ao mesmo tempo ceder-lhe poder para responder efectivamente dentro dos seus territórios. (Aas, 2007:145)

O caso da União Europeia tem sido um caso promissor em matérias de policiamento transnacional. Após a cimeira de Tampere na Finlândia em 1999 mostrou-se o desenvolvimento e a expansão dos poderes da Europol na resposta a sérias ameaças, como o terrorismo internacional, criando ainda um mecanismo de cooperação entre Estados Membros mas também com os estados vizinhos da União Europeia.

As matérias de segurança interna alteram-se por completo ao longo dos anos, O desenvolvimento do terceiro pilar da EU e a necessidade de respostas a problemas graves de segurança interna que emergiram nos tempos mais recentes fizeram da União Europeia um dos melhores exemplos de cooperação regional neste aspecto. O processo europeu de combate ao crime organizado não foi um processo rápido. Ao mesmo tempo acompanhando o ritmo dos outros actores internacionais, a União Europeia abordou o problema do crime organizado transnacional de forma cautelosa, mas assim que verificou deveras a gravidade do problema a as proporções que este tem vindo a ganhar, serviu-se dos seus mecanismos para tentar inverter esta realidade. Foi um processo moroso, mas a União Europeia juntamente com as suas instituições, é vista com um exemplo de esforço e cooperação entre os seus membros para fazer face a uma ameaça comum.

Conclusão

O término da Guerra Fria, os ataques terroristas a 11 de Setembro de 2001, e as consequências marcaram uma nova era internacional. Os Estados e os outros actores internacionais deparam-se agora com uma diversidade de problemas que os obrigam a trabalhar entre eles de uma forma cooperativa, dado que estas criam um grande impacto na segurança internacional. Os estados partilham o facto de estarem interligados por forças que os transcendem, colocando de parte a visão estatocêntrica, no qual estes são os actores mais importantes. É neste sentido que os Estados devem olhar para a cooperação (entre eles e com outros actores internacionais) como uma forma de reduzir os riscos que enfrentam e de aumentar os ganhos que desta pode advir, já que reunindo esforços podem alcançar da melhor forma os objectivos a que se propõe sem prejudicar outros.

Como esta dissertação procurou demonstrar, fenómenos como o crime organizado transnacional, colocam em xeque a segurança internacional e devido à nova moldura internacional, este possui formas de expandir as suas actividades e consequentemente criar um maior impacto. Assim, fica claro que o crime organizado é um problema internacional bastante complexo de analisar dado que este envolve um inúmero tipo de actividades, e um variado tipo de entidades criminosas que actuam em paralelo com o actual sistema económico e vigor. O actual sistema económico aliado a estas actividades mina a possibilidade de os Estados possuírem total controlo das suas fronteiras, não conseguindo dar aos seus cidadãos a segurança e estabilidade que procuram.

As principais concepções de crime organizado surgiram em meados do início do século XX e até então sofreu inúmeras alterações determinadas pela expansão das suas actividades e pelo desenvolvimento do clima social e económico internacional, tendo sido difícil reunir consenso acerca da sua abordagem. O COT revela-se um fenómeno transnacional, multidisciplinar exigindo uma abordagem por parte de quem o combate, igualmente transnacional e multidisciplinar, dado que este alimenta a corrupção, infiltra-se na economia licita e mina a governação internacional e as instituições do Estado onde este está instalado e fornece a actividades terroristas o financiamento que estas necessitam para desenvolver as suas horrendas actividades. Pessoas, mercadorias e serviços podem actualmente transpor fronteiras de forma rápida e com custos bastante reduzidos (graças à evolução dos transportes e das telecomunicações), tornando às entidades estatais regular e controlar actividades que transcendam a legalidade.

É neste sentido que, tal como indicámos, se verificou a necessidade de cooperação dentro da comunidade internacional, como a governança internacional, de forma a criar mecanismos que respondam não só ao crime organizado, tais como cooperação jurídica e cooperação policial. No entanto a investigação do crime organizado transnacional e das suas actividades

demonstra-se um processo complexo. O facto de ser difícil obter informações quantitativas pelas autoridades competentes não permite uma análise profunda dos seus limites nem da verdadeira real, podendo somente obter estimativas, baseadas da oferta e na procura das actividades criminosas obtidas pelas forças policiais. O COT deve ser assim analisado sob uma perspectiva global e a luta contra este deve ser feita por uma comunidade internacional munida de ferramentas e mecanismos para tal, de forma a impedir que este fenómeno prospere.

Em termos gerais, a União Europeia pode ser considerada um dos exemplos de governança mais bem-sucedido, em particular no que diz respeito ao combate ao crime organizado. Os Estados Membros agregaram-se de forma a responder às mais variadas alterações que têm surgido ao longo das décadas. Apesar de não ter sido um processo rápido, gradualmente a UE tem criado políticas e instituições responsáveis pelo bom funcionamento da própria União solidificando o processo de cooperação e integração europeu, desenvolvendo processos graduais de resposta através de uma rede criada entre Estados e instituições, no qual os primeiros chegaram mesmo a transferir poderes para os segundos.

A forma como a União Europeia tem lidado com o crime organizado demonstra bem os esforços que os Estados Membros têm feito para mitigar os seus efeitos. Ao longo do tempo o COT foi surgindo na agenda internacional e na agenda europeia, obrigando a um maior enfoque nesta área. Importa referir que, tendo em conta a história do crime organizado, a UE e os seus estados membros não foram os pioneiros no combate a esta ameaça. Os Estados Unidos da América foram dos primeiros países a perceber a importância de fazer face a este problema, acabando por transferir esta preocupação para o outro lado do Atlântico. Com a globalização do fenómeno, e a sua expansão para a Europa Ocidental, a União Europeia foi progressivamente aceitando a gravidade que o crime organizado transnacional colocava aos seus Estados Membros. Como esta dissertação demonstrou, a partir de 1992, com o Tratado de Maastricht e a divisão em pilares das políticas da UE, assuntos como políticas de asilo, tráfico de droga, fraude internacional e cooperação policial e judicial ganharam o seu espaço na política europeia e o combate ao crime organizado transformou-se numa prioridade. A grande complexidade da tomada de decisão europeia e o facto de as matérias ligadas ao crime organizado fazerem parte de políticas sensíveis aos Estados Membros (nas quais estes não estão dispostos ainda a abdicar da sua soberania) conduziram a um processo moroso mas com um desenvolvimento notável.

Como ficou explícito ao longo do último capítulo, a criação do Espaço Schengen deu azo ao desenvolvimento de políticas de combate ao crime organizado mais robustas e contínuas. Sendo agora um espaço de livre circulação de pessoas, bens e serviços, esta nova realidade europeia criou novos desafios e expos susceptibilidades. Como esclarecido anteriormente as condições que são criadas para o desenvolvimento da economia real também fornecem, ao mesmo tempo, condições para as actividades ilícitas prosperarem. Aliados ao novos

acontecimentos do início do século XXI, a emergência de ataques terroristas fez soar o alarme relativo às vulnerabilidades dos Estados Membros, acelerando os processos de tomada de decisões e cedendo poder as instituições que tinham sido criadas para estes efeitos, mas que até então apresentavam alguma ineficácia operacional, logística ou mesmo jurídica..

Assim, a criação da Europol e da Eurojust consistiu num dos maiores desenvolvimentos no combate ao crime organizado a nível institucional por parte da União Europeia. A UE possuía agora mecanismos de cooperação entre Estados Membros que permitia a troca de informação em matérias judiciais e policiais e permitia ainda alargar investigações às actividades criminosas em todo o território europeu.

Por um lado, com a Europol a União Europeia visou aumentar a efectividade da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados no combate às actividades criminosas e às mais variadas formas de terrorismo, tentando unir esforços de forma a responder de forma rápida e eficaz aos crimes perpetrados em solo europeu. Mecanismos como o *Schengen Information System* permitiram uma facilidade na troca de informação entre forças policiais permitindo o bom funcionamento quer das autoridades nacionais quer da Europol.

Por sua vez, a Eurojust surgiu com o intuito de promover a cooperação judicial entre as autoridades competentes dos Estados Membros de forma a combater de forma mais eficaz o crime organizado transfronteiriço e a acelerar os processos legais, através da aproximação dos sistemas jurídicos nacionais e ainda da partilha de informação sobre os sistemas legais sobre os vários padrões das actividades criminosas transnacionais.

Podemos concluir com isto que a União Europeia possui agora mecanismos que possibilitam o combate mais eficaz ao crime organizado transnacional. A convergência de ideias e políticas a nível comunitário demonstra que a preocupação que os Estados e os outros actores da UE possuem relativamente às actividades e entidades criminosas, passaram a fazer parte das prioridades e das políticas comunitárias e nacionais.

As várias formulações teóricas e jurídicas e os desenvolvimentos posteriores do conceito de crime organizado transnacional na União Europeia não constituíram um processo rápido e simples. Somente com uma nova vaga de ocorrências criminosas de âmbito regional e internacional é que a percepção do perigo que o crime organizado constituía para os Estados Membros levou à tomada de medidas e ao desenvolvimento de políticas mais focadas e direccionadas para este fenómeno específico. A UE ainda assim demonstrou uma boa capacidade de adaptação. A diversidade dos seus actores e da influencia que cada um deles possui determina o processo de evolução ou estagnação do desenvolvimento de políticas comuns. Porém, só quando os ideais da União Europeia ou a integridade dos seus membros são postos em causa é que a UE é forçada a criar mecanismos de resposta a esses eventos, demonstrando uma capacidade de acção algo reactiva face a ameaças que já se antecipavam

no horizonte. O crime organizado transnacional é uma delas. Todos os Estados da UE são afectados por este problema, e o facto de este minar a credibilidade e eficácia das suas instituições e criar um clima de insegurança dentro das suas fronteiras, obriga a um esforço de todas as partes envolvidas no projecto europeu para mitigar os seus efeitos.

Ainda assim a complexidade dos mecanismos de tomada de decisão e de políticas na União Europeia aliado ao facto de este pertencer ao pilar dos assuntos internos e de justiça, um pilar fortemente influenciado pelo poder dos Estados e das suas decisões, demonstrou ser um obstáculo ao desenvolvimento do combate ao crime organizado transnacional.

O problema do crime organizado transnacional está longe de ser ultrapassado. Os fluxos de actividades ilegais têm aumentado e os relatos do surgimento de crimes perpetrados por redes transnacionais continuam a surgir. Conforme supracitado a inexistência de precisão nos dados quantitativos das actividades ilegais não permite verificar o real impacto das medidas da Governança Europeia, dado que muitas das actividades ainda se mantêm na clandestinidade. Outra questão que se prende com a governança europeia e o COT é o alargamento das fronteiras da União Europeia aos Estados candidatos. Este alargamento criou novos desafios com o qual a UE se tem vindo a deparar cada vez mais, já que o alargamento das fronteiras implica mais preocupações em matérias de actividades criminosas e da sua mobilidade. Este é um dos vários desafios que os Estados Membros têm de ultrapassar já que a Governança Europeia tem demonstrado uma enorme capacidade de adaptação perante as mais variadas adversidades ainda que de forma muito reactiva e, em regra, *a posteriori* das ocorrências.

A Governança Europeia tem vindo a revelar bastante eficácia no combate ao crime organizado transnacional, apesar de no início se ter demonstrado ser um processo lento com poucas perspectivas de desenvolvimento. No entanto, a realidade alterou-se e a União Europeia mostra-se cada vez mais unida contra uma ameaça comum a todos os seus Estados Membros. Os actores europeus partilham os seus esforços e os seus poderes para combater uma ameaça que os ultrapassa: da mesma maneira que o crime organizado atravessa fronteiras também as forças judiciais e policiais procuram cada vez mais, e com resultados visíveis, operar numa base transnacional à escala continental. Assim, a UE demonstra um notável esforço interinstitucional para compreender melhor a forma como as organizações criminosas actuam no sentido de criar e agilizar mecanismos para as combater e para reduzir os seus efeitos.

Referências Bibliográficas

Aas, Katja (2007) *Globalization and Crime*. Sage Publications

Bache, Ian; George, Stephen (2006) *Politics in the European Union*, Second Edition. Oxford: Oxford University Press.

Boughton, James; Bradford, Colin (2007) *Global Governance: News Players, New Rules - Why the 20th-century model needs a makeover*. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/12/pdf/boughton.pdf> [consultado em 07/06/2013]

Briquet, Jean-Louis; Favarel-Garrigues, Gilles (2010) “Introduction: violence, crime and political power” in Briquet, Jean-Louis; Favarel-Garrigues, Gilles (eds) *Organized Crime and States: The Hidden Face of Politics*. Palgrave Macmillan 1-14

Calderoni, Francesco (2010) *Organized Crime Legislation in the European Union: Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the fight against Organized Crime*. Springer

Caporaso, James; Madeira, Marie Anne (2012) *Globalization, Institutions and Governance*. Sage Publications

Carrapiço, Helena (2010) “The evolution of European Union’s understanding of organized crime and its embedment in EU discourse” in Allum, Felia; Longo, Francesca; Irrera, Daniela; Kostakos, Panos (eds) *Defining and Defying Organized Crime: Discourse, perceptions ad reality*. Routledge 43-54

Cini, Michelle (2010) “Intergovernmentalism” in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 86-103

Comissão Europeia (2014) *Comissão Europeia*. Disponível em http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_pt.htm [consultado a 19-02-2014]

Conselho da União Europeia (2014) *Conselho Europeu*. Disponível em http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_pt.htm [consultado a 19-02-2014]

Edwards, Adam; Gill, Peter (2003) “Introduction” in Edwards, Adam; Gill, Peter (2003) *Transnational Organised Crime: Perspectives on global security*. Routledge, 1-6

Egebert, Morten (2010) “*The European Commission*” in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 125-140

Elvins, Martin (2003) “*Europe’s response to transnational organized crime*” in Edwards, Adam; Gill, Peter (eds) *Transnational Organized Crime: Perspectives on global security*. Routledge

Hobbs, Dick; Dunnighen, Colin (1998) “*Gloval organized crime: Context and pretext*” in Ruggiero, Vincenzo; South, Nigel; Taylor, Ian (eds) *The new European Criminology: Crime and social order in Europe*. Routledge 289-303

Howard Dick (2009) “*The Shadow Economy: Markets, Crime and State*” in Wilson, Eric; Lindsey, Tim (eds) *Government of Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty*. Pluto Press, 97-116

James Dougherty; Robert Pfaltzgraff, Jr (2003) *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*. Gradiva

Jensen, Carsten (2010) “*Neo-funtionalism*” in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 71-85

João Gomes Cravinho (2002) *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Instituto de Ciencias Sociais Universidade de Lisboa

Karns, Margaret; Mingst, Karen (2004) *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers

Kostakopoulou , Theodora (2006) “*Security Interests: Police and judicial cooperation*” in John Peterson; Michael Shackleton (eds) *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press

Lavenex, Sandra (2011) *EU External Governance in Wider Europe*. *Journal of European Public Policy*. Routledge.

Loader, Ian (2010) *Governing European Policing: Some Problems and Prospects*. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*. Routledge

Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (2004) “*General Introduction*” in Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (eds) *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Springer, 1:18

Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (2004) "Introduction to Part II: Sources and Literature" in Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (eds) *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Springer, 239-262

Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (2004) "Introduction to Part III: the initiatives of the European Union and the Council of Europe" in Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (eds) *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Springer,6

Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (2004) "Introduction to Parte I: the History of the concept" in Paoli Letizia; Fijnaut, Cyrille (eds) *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Springer, 21-46

Parlamento Europeu (2014) *Parlamento Europeu*. Disponível em http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_pt.htm [consultado a 19-02-2014]

Payne, J.Richard (2007) "Global Issues" Pearson Longman, 1ªed: 322:345

Picarelli, John T (2008) "Transnational Organized Crime" in Paul Williams (eds) *Security Studies: An introduction* New York: Routledge, 453:467

Rosamond, Ben (2010) "New theories of European Integration" in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press 104-122

Scully, Roger (2010) "The European Parliament" in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 162-175

Thoumi, Francisco (2009) "From drug lords to warlords: Illegal drugs and the 'unintended' consequences of drug policies in Colombia" in Wilson, Eric; Lindsey, Tim (eds) *Government of Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty*. Pluto Press, 205-225

Tribunal de Justiça da União Europeia (2014) *Tribunal de Justiça Europeia*. Disponível em http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_pt.htm [consultado a 19-02-2014]

Tsingou, Elen (2005) "Targeting Money Laundering: Global Approach on Difusion of Authority" in Elke Krahnemann (eds) *New threats and new actors in Internacional Securiry* New York: Palgrave MacMillan, 1ª ed: 91:107.

Uçarer, Emek (2010) "Justice and Home Affairs" in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 306-232

UNODC (2004) *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols of Thereto*. [Disponível em <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebo-ok-e.pdf>] [consultado em 25/11/2013]

UNODC (2010) *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Disponível em https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf [consultado em 21/03/2013]

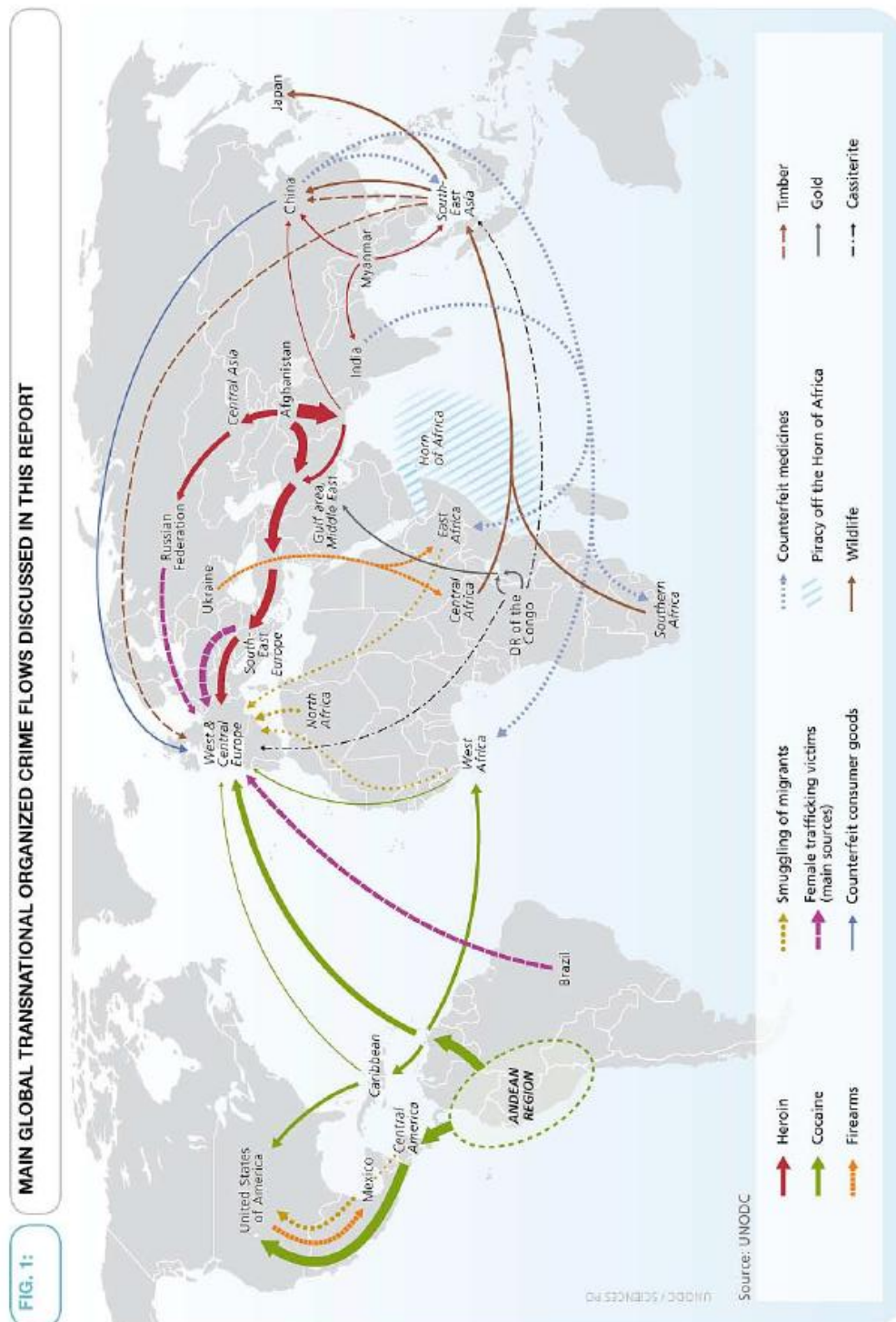
UNODC (2014) *Organized Crime*. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html> [consultado a 21-03-2013]

Warleigh–Lack, Alex, Drachenberg, Ralf “*Policy Making in the European Union*” in Cini, Michelle; Borragán, Nieves (eds) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 209-224

Woodiwiss, Michael (2003) “*The global reach on an American concept*” in Edwards, Adam; Gill, Peter (eds) *Transnational Organised Crime: Perspectives on global security*. Routledge, 13-27

Wyn, Rees (2003) “*Transnational organized crime, security and the European Union*” in Allum, Felia; Siebert, Renate (eds) *Organized Crime and the challenge to democracy*. Routledge, 100-111

Figura 1: Os principais fluxos do Crime Organizado Transnacional



Source: UNODC, 2010

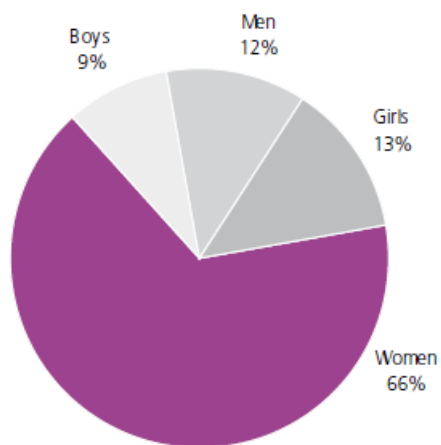
Figura 2: Os principais fluxos de tráfico de seres humanos



Source: UNODC,2010

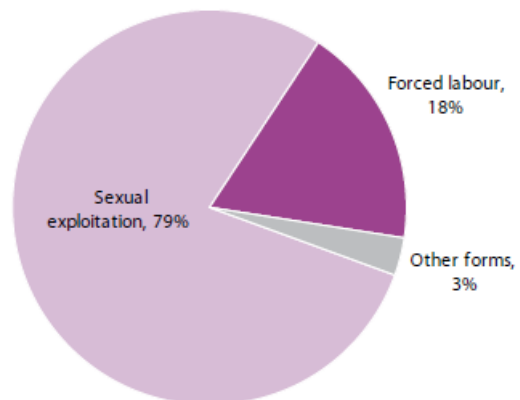
Figura 3: As características das vítimas de escravatura de acordo com a forma de exploração

FIG. 27: PROFILE OF VICTIMS IDENTIFIED BY STATE AUTHORITIES IN 61 COUNTRIES, 2006



Source: UNODC/UN.GIFT

FIG. 28: DISTRIBUTION OF VICTIMS IDENTIFIED BY STATE AUTHORITIES ACCORDING TO THE FORM OF EXPLOITATION, 2006



Source: UNODC/UN.GIFT

Source: UNODC, 2010

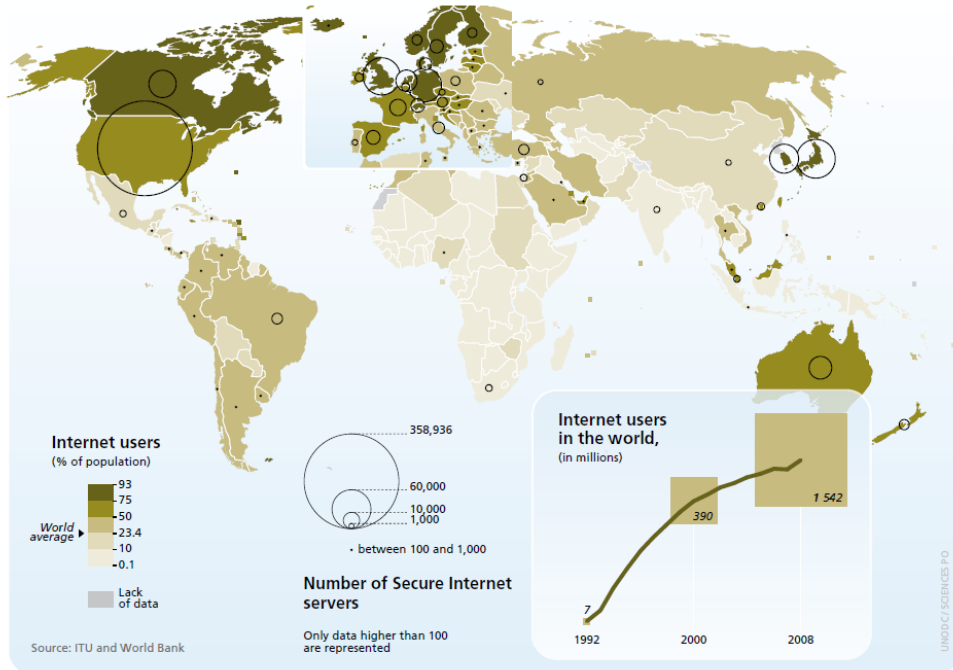
Figura 4: O fluxo do tráfico de recursos naturais



Source: UNODC, 2010

Figura 5: O alcance internacional da Internet

FIG. 160: SHARE OF INTERNET USERS AND NUMBER OF SECURE INTERNET SERVERS, 2008



Source: UNODC, 2010