

Terrorismo na Aviação Civil: Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea

Raquel Duque

Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa e auditora do Curso de Defesa Nacional

Resumo

Os ataques de 11 de setembro de 2001 impuseram um novo olhar sobre a ameaça terrorista contra a aviação civil e evidenciaram a vulnerabilidade da segurança aérea europeia pela inexistência de uma política comum nesse setor. A União Europeia desenvolveu, desde então, a prevenção do terrorismo e a proteção dos transportes (entendidos como infraestruturas críticas) através da ampliação do quadro normativo comunitário e da arquitetura institucional, securitizando assim o multifacetado setor da aviação civil.

Este artigo pretende, numa primeira parte, analisar a evolução da segurança aérea enquadrando as ameaças, a dinâmica global e a arquitetura institucional europeia da aviação; e numa segunda parte, questionar, com base nos desafios para a segurança da aviação, da necessidade de uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea.

Abstract

Terrorism in Civil Aviation: Perspectives for a European Strategy of Aviation Security

The September 11, 2001 attacks imposed a new look at the terrorist threat against civil aviation and showed the vulnerability of European aviation security by the lack of a common policy in this sector. The European Union developed since then terrorism prevention and transport protection (understood as critical infra-structures) through the expansion of the European normative framework and the institutional architecture, hence securitizing the multifaceted sector of civil aviation.

This article intends, in the first part, to analyze the evolution of aviation security by outlining the threats, the institutional architecture and the global dynamics of the aviation sector; and in the second part, given the challenges of aviation security it aims to question the need for a European Strategy for Aviation Security.

“A respeito da narrativa de vida, não há regras precisas. O início pode efetuar-se em qualquer momento da temporalidade, assim como o primeiro olhar pode incidir sobre qualquer ponto do espaço de um quadro; o importante é que, aos poucos, o conjunto se destaque.”

Michel Houellebecq (2006: 25)

Introdução

As relações internacionais e as percepções das ameaças à segurança têm sofrido, desde o final dos anos 80 do século XX, reconfigurações significativas devido a acontecimentos como a queda do muro de Berlim e o fim do mundo bipolar, o 11 de setembro de 2001, a intensificação da globalização, entre outros. A desagregação dos dois polos ideológicos da Guerra Fria permitiu, por um lado, a autonomização do poder de cada Estado em estabelecer o seu quadro referencial de segurança, já não alinhado com um dos blocos mas com base nos seus contextos político, histórico e cultural (Anderson e Apap, 2002: 2). Por outro lado, proporcionou o aparecimento e/ou fortalecimento de integrações regionais, que o caso europeu bem ilustra. Com efeito, a probabilidade da ocorrência da tradicional ameaça externa, a guerra, diminuiu, não só porque a tensão entre os dois blocos desaparecera como também pelo aumento de relações de cooperação entre os Estados e pelo grau de destruição da indústria bélica contemporânea.

Esta evolução tem gerado, indiscutivelmente, um profundo impacto na estruturação e no desenvolvimento das sociedades globalizadas¹ contemporâneas que têm evidenciado uma dificuldade, ou incapacidade, em estabelecer fronteiras conceituais claras entre segurança interna e segurança externa e, a partir delas, perspetivar e aplicar medidas políticas específicas.

No campo teórico, dominaram os pressupostos da Teoria Realista, caracterizada por uma visão centrada no Estado, enquanto ator racional que é alvo de ameaças de natureza militar e que está inserido num ambiente internacional de anarquia devido à ausência de uma autoridade reguladora superior a todos os Estados, no qual a ordem se atingiria através do equilíbrio de poder entre os Estados (Battistella, 2003: 111-113; Buzan e Hansen, 2010: 192-193). Todavia, a par das ameaças militar, outros fenómenos têm ganho destaque como ameaças securitárias, tais como o terrorismo, os diferentes tipos de tráfico, os refugiados, ou os Estados frágeis, para nomear alguns (Garcia, 2006: 344; TTRSL, 2007: 3; Bigo, 2006: 387). As ameaças contemporâneas pautam-se pela transnacionalidade, imprevisibilidade e heterogeneidade,

1 Cf. Anthony Giddens (1996).

tornando as fronteiras cada vez mais obsoletas e revelando a necessidade de cooperação entre vários países para a prevenção ou o combate destas ameaças. Uma tal abordagem pressupõe uma combinação de forças – de segurança e de defesa – que difere da divisão vestefaliana, relativamente clara até ao final do século XX quanto às ameaças internas, cujo combate cabia às forças de segurança, e às ameaças externas em que a defesa era assegurada pelas forças militares (Tomé, 2010: 34; Garcia, 2006: 341, 342 e 344; TTRSL, 2007: 3 e 6; Bigo, 2006: 387).

O debate sobre *segurança* incorporou novas perspetivas que questionaram a Teoria Realista e reclamavam a reorientação teórica em dois sentidos: um, apontando para a ampliação (*broadening*) da análise a outras questões para além das militares; outro, defendendo o aprofundamento (*deepening*) do objeto referente da segurança² incluindo não só o Estado, mas também o indivíduo, ou um espaço regional ou global (TTRSL, 2007: 32-35; Buzan, Waever e de Wilde, 1998: 2-3; Williams, 2008: 7). Os Estados europeus, espectadores e atores do sistema internacional aderiram a estas perspetivas quer através da veiculação de uma narrativa, quer em atos. Os Estados-membros da União Europeia, passaram a partilhar a perceção de sofrerem as mesmas ameaças e a privilegiar a cooperação em detrimento de ações unilaterais e puramente internas ou externas. Esta noção está patente num documento estruturante da UE, a *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* (2003: 7), quando nesta se afirma que:

“As novas ameaças são dinâmicas. (...) Contrariamente ao que se passava com a ameaça maciça e visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos”.

Verificamos também que desde o início da criação do projeto comunitário até à atualidade, a sua esfera de competências tem sido expandida. A Justiça e Assuntos Internos (JAI) é uma dessas esferas e é a consequência de uma extensa evolução institucional e, principalmente, de uma relação de confiança mútua que se foi construindo entre os Estados-membros. O domínio JAI abrange o espaço de liberdade, segurança e justiça, que viu os seus primeiros passos consolidados com a formalização da liberdade de circulação no interior das fronteiras europeias com a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985. Este percurso caracterizou-se por uma prolifidade de instrumentos – tratados, planos, estratégias e conferências – que resultam, talvez, da necessidade de agir com prudência em questões tradicionalmente intrínsecas à soberania dos Estados como é o caso das fronteiras. A mobilidade de pessoas e bens no espaço europeu pode ser encarada como uma vantagem, mas uma leitura porventura mais pragmática deve estar ciente dos problemas de segurança decorrentes dessa mesma liberdade, dado que a circulação sem controlos

2 Trata-se de um objeto cuja existência está ameaçada e que procura a sobrevivência (Buzan, Waever e de Wilde, 1998: 36).

internos está também disponível a cidadãos ligados a atividades ilícitas, cuja vigilância e detenção se torna mais difícil, em especial, se recordarmos que o Espaço Schengen compreende cerca de 44.000 km de fronteiras externas marítimas e 9.000 km de fronteiras terrestres (Frontex-Roles and Responsibilities, 2013). No Tratado da União Europeia (1992), surgiram as primeiras referências a uma política comum nos transportes e durante a consolidação do espaço comunitário, cada vez maior em número de Estados e em matérias abrangidas, a segurança aérea foi, progressivamente, ganhando maior importância.

Importa referir que a narrativa securitária possibilitou a ligação de fenómenos sociais e políticos a certas ameaças de segurança, facilitando a securitização desses fenómenos (Buzan, Waeber e de Wilde, 1998: 28). A securitização consiste no processo de legitimação de uma retórica percebida como autêntica e indesmentível porque é expressa por profissionais das instituições que lidam com as ameaças (donde adquirem legitimidade) e que a explicam aos cidadãos que a aceitam (Bigo, 1998: 7-11 e 13-38). Esta aceitação permite àqueles profissionais optarem por ações de emergência para lidar com um estado de exceção permanente (Bigo, 2006: 388-389), pois a lógica da segurança é assegurar a sobrevivência e, para tal, são utilizados os meios necessários para impedir o progresso ou a concretização da ameaça (Buzan, Waeber e de Wilde, 1998: 21, 27 e 33-35; Balzacq, 2011: 3).

É neste contexto que a segurança europeia tem sido desenvolvida e o presente artigo propõe-se circunscrever-se ao tema da segurança aérea que tem sido uma área negligenciada na literatura especializada em segurança europeia quando comparada com outras, detendo o setor da aviação, no entanto, elevada importância económica e relevância estratégica para os Estados-membros, ao constituir parte integrante dos sistemas de infraestruturas críticas que a UE procura proteger, nomeadamente, do terrorismo do qual tem sido alvo. Este é o momento para proceder a uma tentativa de balanço do percurso efetuado até agora, compreender a realidade e indicar as suas potencialidades para o futuro. Ao nível metodológico, este artigo privilegia a análise qualitativa, baseada em literatura primária, estudo de atos normativos assim como documentação oficial de entidades diversas, e em literatura secundária, análise de publicações académicas especializadas ou de estudos disponibilizados em páginas institucionais.

O artigo divide-se em duas partes: a primeira incidirá sobre a segurança aérea na UE - dinâmica global e arquitetura institucional - e a segunda analisará os desafios para a segurança da aviação e as perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea, antes das considerações finais.

A Segurança Aérea na União Europeia: Dinâmica Global e Arquitetura Institucional

O setor da aviação civil beneficiou amplamente dos progressos tecnológicos ocorridos durante o século XX, que incluíram a diminuição do tempo de voo e o aumen-

to no número de passageiros transportados (Leite, 2006: 103-112; Zacher e Sutton, 1996: 82). Estes elementos contribuíram para a deslocação de pessoas e bens a uma escala global e para o aumento exponencial do tráfego aéreo mundial. Porém, a partir do momento em que viajar de avião se tornou acessível praticamente a qualquer cidadão tornou a aviação civil permeável à atividade criminal, transformando a mobilidade aérea num problema de segurança. O conjunto de atividades criminosas é vasto e inclui, entre outras, a fraude com bilhetes, o furto de bagagem ou de bens nos aeroportos e atos de terrorismo (Zacher e Sutton, 1996: 99), porém, dedicaremos as próximas páginas ao estudo particular da ameaça do terrorismo.

No sentido de clarificar a nomenclatura técnica da área da aviação, importa definir alguns conceitos. A definição oficial designada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de *aviação civil* engloba as “operações aéreas efetuadas por aeronaves civis, excluindo as operações realizadas por aeronaves estatais” (Regulamento (CE) N.º 300/2008, Artigo 3.º). Por aeronaves estatais entende-se aquelas “usadas nos serviços militares, aduaneiros e policiais” (ICAO, 1944: 2). A UE define, de modo abrangente segurança da aviação como “a combinação de medidas e de recursos humanos e materiais destinada a proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita que ponham em causa a segurança da aviação civil” (Regulamento (CE) N.º 300/2008, Artigo 3.º). Assim, uma análise abrangente às ameaças ao setor da aviação deve considerar todas as ações que coloquem em perigo a segurança de uma aeronave mas também de um aeroporto, instalações de navegação aérea, tripulação, passageiros e pessoas e bens que se encontrem no aeroporto ou nas instalações referidas³.

A aviação civil representa uma opção atrativa para os terroristas pela importância da cobertura mediática na difusão dos ataques para a sociedade, cujo impacto psicológico gera um sentimento de medo generalizado e também permite disseminar as reivindicações dos terroristas e as suas técnicas (Naudin, 2007: 32-35). A exploração do choque psicológico em direto, transmitido pelas televisões em todo o mundo, leva Christophe Naudin (2007: 48 e 62) a caracterizar este momento de era do terrorismo de destruição maciça e de um estado permanente de guerra não-militar. Acresce que, num mundo globalizado, milhares de aeronaves atravessam diariamente várias fronteiras internacionais, o que abre a possibilidade de transformar a

3 Uma peculiaridade digna de nota é a presença na literatura em língua portuguesa de um único vocábulo para abordar a segurança na aviação civil – *segurança* – ao contrário do que se verifica nas línguas inglesa e francesa que recorrem a dois conceitos distintos para definir duas realidades diferentes. Assim, a gestão de ações de caráter intencional contra a aviação civil é designada por *security*, em inglês, e *sûreté*, em francês; já a gestão de ações de caráter accidental contra a aviação civil é designada por *safety*, em inglês, e *sécurité*, em francês (Naudin, 2007: 32-35).

aeronave não só num “alvo” mas num “meio” de ataque. Por fim, um ataque terrorista pode criar um elevado número de reféns cujas vidas têm grande influência nos processos de negociação de sequestros (Naudin, 2007: 32-35).

A relação entre atos de terrorismo e a aviação civil é quase tão antiga quanto o desenvolvimento da própria aviação, no entanto, a tipologia dos atos terroristas variou ao longo dos séculos XX e XXI. A América do Sul foi palco dos primeiros atos terroristas na década de 30 do século passado com o sequestro de aviões para a exigência do pagamento de resgates ou para a disseminação de propaganda política (Naudin, 2007: 40). Após a Segunda Guerra Mundial e ao longo da Guerra Fria, o terrorismo era considerado como um fenómeno sustentado pelo mundo bipolar, no qual algumas organizações terroristas surgiam com ligações a certos Estados e desenvolviam-se no seio da sua esfera de influência (Bruguière, 2002: 39). Na lógica da rivalidade Este-Oeste, o terrorismo aéreo assumiu diferentes formas: no início desenvolveu-se através de pedidos de asilo político (Naudin, 2007: 42), mas mais tarde as ações ganharam contornos mais graves. Entre finais dos anos 60 e meados dos anos 80, assistiu-se ao nascimento de organizações terroristas no Médio Oriente que pretendiam o reconhecimento da Palestina como um Estado livre e independente e que desviaram aviões com reféns cuja libertação dependia da negociação com vista ou à libertação de outros combatentes da mesma causa, ou a concessões políticas, ou ao pagamento de resgates (Naudin, 2007: 42-45).

Progressivamente a violência amplificou-se e o terrorismo ganhou a forma de sabotagem e destruição da aeronave em voo pelo recurso à colocação da bomba no avião, frequentemente, mas não só⁴, como bagagem de porão uma vez que esta não passava por um controlo de segurança tão rigoroso como a bagagem de cabine (Forest, 2008: 107). Paralelamente, alguns ataques utilizaram como recurso mísseis terra-ar contra aeronaves em voo⁵ (Forest, 2008: 110). Em 2001 consubstancia-se uma mudança paradigmática, na qual a aeronave deixa de ser considerada exclusivamente como “alvo” e passa a ser o “meio” de um ataque terrorista, com os atentados de 11 de setembro de 2001 (Alemán, 2008: 75; Forest, 2008: 111). A aeronave foi transformada numa arma de destruição muito poderosa quando os 19 terroristas sequestraram quatro aviões comerciais com o propósito de destruir símbolos das esferas económica, política e de defesa dos EUA. O ataque resultou no colapso das

4 Em 21 de dezembro de 1988, a aeronave da companhia Pan Am despenhou-se na localidade de Lockerbie, no sul da Escócia, depois de uma bomba disfarçada de leitor de cassetes explodir e ter provocado 270 vítimas – 259 a bordo e 11 na localidade de Lockerbie –, cidadãos de 21 países diferentes (Schiavo, 2008: 222; Carrell, 2008).

5 Do qual é exemplo o ataque contra o avião da Air Rodésia a 3 de setembro de 1978 pelo Exército Revolucionário do Povo Zimbabuano. Dos 56 passageiros que seguiam a bordo, apenas oito sobreviveram ao ataque ligado ao processo de independência da antiga Rodésia.

torres 1, 2 e 7 do World Trade Center, em danos estruturais no Pentágono e num número de vítimas sem precedente – cerca de 3.000 pessoas (Timeline 9/11; National Commission on Terrorist Attacks, 2004: 339).

Conscientes de que os terroristas podem beneficiar do setor da aviação civil e que este setor depende profundamente da confiança que pode garantir aos passageiros, vários intervenientes cedo se juntaram e se comprometeram na criação de organizações internacionais responsáveis pela edificação de quadros normativos direcionados a proteger o setor da aviação civil. Qualquer incidente com uma aeronave causa uma má imagem da indústria gerando apreensão e relutância na utilização deste tipo de transporte. A interdependência entre parceiros é, por isso, óbvia, porque o que um faz ou deixa de fazer afeta e tem repercussões no setor como um todo. Logo, a cooperação entre países e companhias aéreas é necessária para assegurar a aplicação de normas gerais e de boas práticas pelo maior número de intervenientes possível. Todavia, se é certo que uma rede de transporte aéreo eficiente e confiável requer regulação, uniformização e aplicação, também é verdade que fazer tudo isso representa um grande desafio para o setor porque, tal como Forest (2008: 116) alertou, *“many other countries – particularly in Africa and Asia – found it difficult to impose most of the costly security measures, thus providing vulnerabilities that could be exploited”*. Pelo menos duas vulnerabilidades podem ser exploradas pelos terroristas: corromperem as autoridades no setor da aviação em Estados frágeis e a utilizarem rotas aéreas para transporte de material perigoso ou mesmo de membros de grupos terroristas (Department of Homeland Security – NSAS, 2007: 9).

A regulação internacional remonta ao período pós-Primeira Guerra Mundial mas é só no final da Segunda Guerra Mundial que surgem duas das organizações que ainda hoje ordenam a aviação internacional: a Organização Internacional da Aviação Civil (International Civil Aviation Organization/ICAO) composta por Estados e a Associação Internacional de Transporte Aéreo (*International Air Transport Association/IATA*), constituída por companhias aéreas. No espaço europeu, podemos afirmar que os principais intervenientes na segurança da aviação são:

- 1) Conferência Europeia da Aviação Civil (European Civil Aviation Conference/ECAC);
- 2) Direção-Geral dos Assuntos Internos (DGAI), da Comissão Europeia;
- 3) Direção-Geral para a Mobilidade e o Transporte (DGMOVE), da Comissão Europeia;
- 4) Comissão de Transporte e Turismo (TRAN), do Parlamento Europeu;
- 5) Associação das Companhias Aéreas Europeias (Association of European Airlines/AEA);
- 6) Conselho Internacional dos Aeroportos (Airports Council International/ACI);

- 7) Agência Europeia para a Segurança da Aviação (European Aviation Safety Agency/EASA);⁶
- 8) European Aviation Security Training Institute (EASTI);
- 9) Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex);
- 10) Serviço Europeu de Polícia (Europol);
- 11) Rede Europeia de Serviços de Segurança Aérea (Airpol).

Cumpra perceber esta arquitetura institucional. Os países europeus foram progressivamente adaptando a sua legislação nacional às normas definidas no seio da ICAO. Contudo, o rápido desenvolvimento do tráfego aéreo revelou a necessidade de um fórum para debater as preocupações e os interesses europeus numa perspetiva regional. Neste sentido, em 1955 a ECAC teve a sua sessão inaugural com a participação de 19 Estados europeus, todos eles membros da ICAO⁷ (ECAC-History, 2013). A ECAC tem atualmente 44 Estados afiliados⁸ (ECAC-Member States, 2013) entre os quais todos os Estados-membros da UE. O seu objetivo primordial é promover a coordenação e melhor utilização do transporte aéreo intraeuropeu, porém, e tratando-se de um organismo intergovernamental e consultivo, as suas conclusões e recomendações estão sujeitas à aprovação de cada governo (ECAC-History, 2013).

A ECAC empreende uma colaboração próxima com as instituições Europeias para (1) prevenir a duplicação de trabalho, (2) fazer o melhor uso possível dos recursos e (3) assegurar ligações vitais para as políticas de transporte aéreo da UE para todos os membros da ECAC que não são membros da UE (ECAC-External Relations, 2013). De referir igualmente o trabalho em estreita relação com a ICAO na prossecução dos objetivos desta, utilizando, inclusivamente, os seus serviços de secretariado⁹ (ECAC-History; ECAC-Relationship ECAC/ICAO). Para além disso,

6 Neste trabalho não poderíamos ignorar a EASA. Todavia, e porque a sua missão passa por promover a adoção de padrões comuns de segurança e de proteção ambiental na aviação civil na Europa e no mundo, baseados no domínio de *safety* e não de *security*, afasta-se do âmbito deste artigo e, por isso, não será analisada.

7 Estes Estados são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça e Turquia.

8 A saber: Albânia; Arménia; Áustria; Azerbaijão; Bélgica; Bósnia e Herzegovina; Bulgária; Croácia; Chipre; República Checa; Dinamarca; Espanha; Estónia; Finlândia; França; Eslováquia; Eslovénia; Geórgia; Grécia; Hungria; Irlanda; Islândia; Itália; Letónia; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Moldávia; Mónaco; Montenegro; Noruega; Países Baixos; Polónia; Portugal; Reino Unido; República Federal da Alemanha, República da Macedónia; Roménia; San Marino; Sérvia; Suécia; Suíça; Turquia e Ucrânia.

9 A ICAO é responsável pelos custos indiretos atribuídos à atividade da ECAC e os Estados-membros da ECAC são responsáveis pelos custos diretos atribuídos à atividade da ECAC.

a ECAC encoraja a aplicação das normas e práticas recomendadas além da sua área geográfica, e nesse sentido, estão em processo de concretização alguns Memorandos de Entendimento com a Comissão Africana de Aviação Civil, a Comissão Latino-americana de Aviação Civil e a Comissão Árabe de Aviação Civil (ECAC -External Relations, 2013). Podemos atribuir à ECAC três marcos importantes: (1) a elaboração de um manual europeu de segurança de aviação conhecido como *Document 30*; (2) o desenvolvimento de um programa de auditoria de segurança (no sentido de avaliar a implementação das recomendações do *Document 30*, identificar áreas que necessitem de aperfeiçoamento e contribuir para a harmonização das medidas de segurança nos países ECAC); e (3) a realização de um programa de assistência técnica e integração que inclui programas de investigação e formação (Avia Solutions e Irish Aviation Authority, 2004: 21 e 25).

Na Comissão Europeia contamos com a DGAI e a DGMOVE: a DGAI trata, por um lado, da migração e do asilo¹⁰ e, por outro lado, da segurança interna, que inclui o combate ao crime organizado e ao terrorismo, a cooperação policial e a gestão das fronteiras externas da UE (DG Home Affairs-Policies). Existe um conjunto de organismos da UE que coadjuvam a ação desta DG e dos Estados-membros em questões de segurança interna como a Frontex, a Academia Europeia de Polícia¹¹, a Eurojust¹² e a Europol, que serão analisados adiante. A estes, devemos adicionar o trabalho realizado pelo Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (European Asylum Support Office/EASO), e pela agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (eu-LISA)¹³, que consistem na segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II)¹⁴,

10 Abrangendo as questões da migração legal e ilegal, da integração, da readmissão e do regresso ao país de origem.

11 O Conselho de Tampere anunciou, no seu ponto 47, a criação de uma Academia Europeia de Polícia (AEP), para a formação de altos funcionários policiais e judiciais (Conclusões da Presidência do Conselho de Tampere, 1999). Em 2005, a AEP tornou-se uma agência da UE com a missão de apoiar a cooperação transfronteiriça entre os Estados europeus e organizar atividades de treino (AEP-History, 2013).

12 Entidade composta por funcionários designados por cada Estado-membro com competências equivalentes na condução de investigações criminais, que facilitam a coordenação e as investigações entre as autoridades nacionais, com base nas análises da Europol.

13 Esta agência foi instituída pelo *Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2011*. A eu-LISA, compõe-se como um centro de excelência no desenvolvimento operacional nesta área política e assegura que os sistemas estão disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana e que são utilizados de acordo com os requisitos de segurança e proteção de dados.

14 O SIS II contém alertas emitidos para pessoas procuradas para detenção ou para extradição, assim como alertas sobre pessoas desaparecidas (Conselho da União Europeia, 2005: 10-11).

no EURODAC¹⁵ e no Sistema de Informação sobre Vistos. A propósito destes sistemas, interessa destacar o segundo pilar¹⁶ da *Estratégia Antiterrorista da UE* (2005), que concerne à proteção dos cidadãos e de infraestruturas através da melhoria da segurança da aviação civil com a análise de risco e a combinação de iniciativas baseadas em tecnologias de informação que recolham, processem e partilhem informação para aumentar a segurança nas fronteiras externas por meio, por exemplo, da introdução de dados biométricos nos passaportes da UE (Conselho da União Europeia, 2005: 3 e 10-11).

A DGMOVE pretende assegurar uma circulação que alie segurança, eficiência e proteção do ambiente assim como a criação de condições para a competitividade industrial dos transportes (Mobility and Transport-About Us, 2013). No ano de 2008, a DGMOVE desenvolveu a Rede de Alerta para as Infraestruturas Críticas (Critical Infrastructure Warning Information Network/CIWIN)¹⁷, e por Infraestrutura Crítica Europeia, entende-se: “a infraestrutura crítica situada nos Estados-membros cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo em pelo menos dois Estados-membros” (Diretiva 2008/114/CE: 77). À CIWIN cabe facilitar a implementação do Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas, uma vez que se trata de um sistema de informação e comunicação de domínio público na internet, supervisionado pela Comissão, que proporciona aos membros desta comunidade a oportunidade de trocar e discutir informação relativa à proteção e às boas práticas nos Estados-membros e nos setores relevantes da atividade económica¹⁸.

O papel do Parlamento Europeu na área da aviação envolve em especial a Comissão dos Transportes e Turismo (TRAN), que participa na elaboração de atos legislativos em virtude do processo de codecisão e colabora com os Estados-membros, desenvolvendo legislação em matéria de transportes, de política de turismo e de políticas relativas aos serviços postais (TRAN-Home, 2013).

A Associação das Companhias Aéreas Europeias (AEA), formalmente criada em 1954¹⁹, possui uma delegação permanente em Bruxelas e concentra hoje 31 companhias aéreas europeias. As sinergias que cria englobam as mais variadas questões da aviação, dinamizando uma rede extensa de instituições europeias, de parceiros da indústria aérea, de funcionários estatais, de meios de comunicação social, entre

15 O sistema EURODAC estabelece a comparação entre as impressões digitais dos nacionais de países terceiros ou apátridas, e pretende determinar o Estado-membro responsável, nos termos do Regulamento de Dublin, pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num Estado-membro (Parlamento Europeu e Conselho, 2013).

16 Os quatro pilares incluem: Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder.

17 Projetada na Diretiva 2008/114/CE do Conselho relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção.

18 O portal está a funcionar desde janeiro 2013.

19 Embora à época tivesse a denominação de *Air Research Bureau* (AEA-History, 2013).

outros (AEA-Air Transport in Europe, 2013). Esta associação empreende uma estratégia que conjuga conhecimento especializado, *lobby* e comunicação que é dirigida à Comissão, Parlamento e Conselho Europeu com vista a alcançar medidas benéficas para as companhias aéreas que a formam (AEA-Role, 2013). A AEA aponta críticas, tanto à diversidade de medidas de segurança nos aeroportos – que variam de aeroporto para aeroporto e têm implicações pela diferenciação de custos para as companhias –, além do seu caráter intrusivo, constante e inconsequente, para os passageiros. Na ótica da AEA urge proceder ao reconhecimento internacional dos padrões de segurança para se efetivar o regime de segurança de um controlo (ou de uma paragem), ou seja, a partir do momento em que se realiza um controlo de segurança aos passageiros e às mercadorias, estes deveriam ser considerados seguros até ao destino final sem mais paragens para controlos (AEA-Security, 2013). Da parte dos aeroportos, salientamos o Conselho Internacional dos Aeroportos (ACI), que nasceu em 1991 e compreende 573 membros a operar em 1751 aeroportos, em 174 países e territórios (ACI-Brief History; ACI-Structure). Este Conselho dispõe de cinco delegações regionais, uma delas na Europa, que fornece dados mais específicos sobre esta região (ACI-Aviation Security Standing Committee). Da informação disponibilizada pelo ACI, os custos com segurança representam uma média de 27% dos custos operacionais nos aeroportos (ACI Europa-Fast Facts). Das dinâmicas entre os diversos atores é perceptível a dificuldade em manter um equilíbrio de interesses entre o setor privado e o setor público. Por um lado, o setor empresarial deseja ter custos controlados, e por isso, considera vantajoso um regime de regulação da segurança por instituições internacionais porque se torna mais previsível em relação a ações unilaterais de cada Estado com as particularidades nacionais e a consequente multiplicação de medidas ao nível mundial (Zacher e Sutton, 1996: 98). Por outro lado, a prevenção de ameaças como o terrorismo exige meios tecnológicos em maior quantidade e qualidade, o que implica a necessidade de mais investimento e maiores custos. Enquanto as companhias aéreas precisam de ter em atenção os custos de gestão e o lucro – o que dissuade de fazer investimentos em medidas de segurança onerosas –, os governos ponderam e desenvolvem outros aspetos: a regulamentação, a partilha de dados por parte dos serviços de informações entre países e no seio de um mesmo país; e a tendência para implementar medidas reativas em detrimento de medidas preventivas (Forest, 2008: 116-117).

O trabalho realizado pelo EASTI centra-se na formação na área do transporte aéreo internacional com vista a atingir e garantir os padrões de segurança na aviação civil que a ICAO e a ECAC exigem na região da Europa. Este instituto foi inaugurado em novembro de 1997 enquanto centro de formação europeu da ICAO e tornou-se num projeto comum entre a ICAO, Comissão Europeia e Estados-membros, com cursos abertos a representantes governamentais e participantes oriundos da indústria aeroportuária (EASTI-About, 2013).

No que concerne às agências europeias ligadas à segurança interna, cumpre sublinhar a ação da Frontex, da Europol e da Airpol. A Frontex, formalmente criada em 2004²⁰, deve facilitar a aplicação das medidas da UE em matéria de gestão das fronteiras externas e facultar assistência técnica e conhecimentos especializados para garantir a coordenação das ações dos Estados-membros na aplicação dessas medidas, apesar da responsabilidade pelo controlo e vigilância das fronteiras externas incumbir aos Estados-membros. A Frontex desenvolveu nos últimos anos uma Rede Europeia de Patrulhas para conseguir dar uma resposta rápida e especializada no caso de uma situação de crise numa fronteira externa, e criou um inventário central do equipamento técnico disponível, o Centralised Record of Available Technical Equipment/CRATE²¹ (Frontex-Brochure). No caso da segurança da aviação, cabe a esta agência europeia realizar operações conjuntas nas fronteiras aéreas, materializadas nas operações em aeroportos.

A Europol, por seu turno, promove a cooperação entre as forças policiais europeias para combater o crime transnacional e o terrorismo e tornou-se uma agência comunitária em 1 de janeiro de 2010²², apesar da Convenção que estabeleceu a Europol datar de 1995 (Europol-History, 2013).

Com uma história recente (desde 2010) a Airpol institucionalizou-se por impulso do Conselho da UE como rede multidisciplinar e permanente de cooperação operacional para a troca de informações privilegiadas, experiências e boas práticas, composta por representantes dos serviços policiais, guardas fronteiriços e outros serviços com experiência de trabalho de segurança aérea no Espaço Schengen e nos Estados-membros (*Airpol-Output e Deliverables*). Com o objetivo de garantir a proteção da aviação civil, a Airpol deve concentrar esforços em três áreas: no policiamento de aeroportos, na segurança da aviação e na segurança da fronteira aérea (Resolução do Conselho, 2010).

Durante várias décadas, a regulação internacional da segurança do transporte aéreo foi desenvolvida através de recomendações não vinculativas. A implementação de tais recomendações ficava a cargo das instituições nacionais de aviação civil que trabalhavam em colaboração com os atores de segurança, internos e externos, públicos e privados. Acresce que no caso europeu, e à data do 11 de setembro de 2001, os assuntos relacionados com a segurança da aviação civil estavam confinados à responsabilidade individual de cada Estado-membro e não à esfera de competências legislativas da UE. Dada a natureza transnacional do terrorismo, a UE compreendeu a importância de constituir um conjunto de instrumentos institucionais, jurídicos e operacionais, que sejam coordenados e implementados por todos

20 Com o *Regulamento (CE) N.º 2007/2004* do Conselho, de 26 de outubro de 2004.

21 Previsto no artigo 7.º do *Regulamento (CE) N.º 2007/2004*.

22 Após a adoção da *Decisão 2009/371/JAI*, de 6 de abril de 2009.

os Estados-membros, de forma a lidar com as ameaças atuais que requerem uma resposta multilateral. O quadro normativo europeu sobre segurança aérea foi assim alargado com novos documentos vinculativos no sentido de um compromisso comum de todos os Estados-membros na aplicação daquelas medidas. Assinalamos os seguintes documentos para a harmonização da segurança do setor da aviação civil nos Estados-membros:

- 1) Regulamento (CE) N.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil. Revogado pelo Regulamento N.º 300/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008.
- 2) Regulamento (CE) N.º 622/2003 da Comissão de 4 de Abril de 2003 relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação. Revogado pelo Regulamento (CE) N.º 1546/2006 da Comissão de 4 de Outubro de 2006²³.
- 3) Regulamento (CE) N.º 1217/2003 da Comissão de 4 de Julho de 2003 que estabelece especificações comuns para os programas nacionais de controlo da qualidade da segurança no sector da aviação civil.
- 4) Regulamento (CE) N.º 1486/2003 da Comissão de 22 de Agosto de 2003 que estabelece procedimentos para as inspeções da Comissão no domínio da segurança da aviação civil.
- 5) Regulamento (CE) N.º 1138/2004 da Comissão de 21 de Junho de 2004, que estabelece uma delimitação comum das áreas críticas das zonas restritas de segurança nos aeroportos.

Este acervo é um exemplo claro do aumento de competências da UE. Testemunhamos um processo de convergência e harmonização da legislação europeia a ser integrada e aplicada pelos Estados-membros, pelo qual estes perdem um grau significativo de soberania que é transposta para a UE que, por sua vez, ganha competências de regulação e gestão da aviação civil. Trata-se do processo de europeização, definido por Maria Green Cowles, James Caporaso e Thomas Risse (2001: 3) da seguinte forma:

“the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among actors and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rule”.

23 Este Regulamento limitou o transporte de líquidos, aerossóis e géis aos passageiros na sua bagagem de mão. Esta medida surgiu em consequência da descoberta do plano terrorista travado em 2006, que previa detonar explosivos líquidos, camuflados de refrigerantes na bagagem de mão em dez aeronaves durante o voo.

Dada a especialização crescente das instituições europeias e de alguns destes organismos serem recentes, resta aguardar para poder avaliar se tal multiplicação e especialização tem valor acrescentado e se são positivos, em vez de dificultarem a agilização necessária para o fim desejado que é garantir a segurança aérea.

Os Desafios para a Segurança da Aviação e as Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea

As páginas antecedentes pretenderam examinar o processo de institucionalização do setor de aviação nas esferas europeia e internacional. Nesta parte interessará refletir sobre os desafios e as prioridades da JAI com implicações para a segurança aérea, mantendo em mente que a aviação proporciona uma rede de transporte global e rápida, que se tornou vital para os setores turístico e empresarial e que contribui indubitavelmente para a mobilidade e prosperidade económica das sociedades contemporâneas. Cerca de 750 milhões de passageiros atravessam o céu europeu, utilizando os serviços de companhias de aviação europeias e sustentando mais de 5 milhões de empregos neste setor que participa com aproximadamente 380.000 milhões de euros para o PIB europeu (AEA-Air Transport in Europe, 2013).

Num primeiro momento convém compreender um conjunto de aspetos funcionais do próprio domínio JAI que, se não forem resolvidos, poderão dificultar a prevenção das ameaças à segurança. Concentrar-nos-emos na dialética entre as esferas interna e externa da segurança comunitária, nas disfuncionalidades institucionais da UE e no equilíbrio entre segurança e liberdade – com vista a compreender a pressão que o progresso tecnológico, em prol de uma segurança mais eficaz, tem tido na privacidade dos passageiros. Num segundo momento, será analisada o potencial para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea contando com os constrangimentos e idiosincrasias da UE.

Desafios Funcionais

A dialética entre as esferas interna e externa da segurança comunitária

A dificuldade na limitação das esferas interna e externa ocorre pela simultaneidade de dois fenómenos na UE, por um lado, a expansão da dimensão interna para além das fronteiras estatais (Bigo, 2006: 395), projetando os valores da segurança e estabilidade em Estados vizinhos e não-vizinhos, através de acordos e até mesmo com o recurso a operações de intervenção de forças militares para pacificar determinadas áreas geográficas, como sucedeu nos Balcãs ou no Afeganistão – estamos perante o processo de externalização da segurança interna. Por outro lado, reconceptualizando as ameaças internas, salientando a sua dimensão externa e associando numa cadeia de ligações vários tipos de fenómenos como a imigração ilegal, os refugiados, o terrorismo e o crime organizado, tratando-os a todos como ameaças de segurança

e securitizando-os – estamos diante o processo de internalização da segurança externa (Anderson e Apap, 2002: 3).

A criação de uma zona de livre-circulação interna pressupôs desde o início a transferência dos constrangimentos inerentes aos controles de segurança para o exterior das fronteiras da União, o que requereu a adoção de medidas robustas para lidar com as ameaças, institucionalmente percebidas e designadas como tal. Para ser funcional, este espaço exige a cooperação das forças de segurança e das entidades judiciárias, assim como a partilha de informação recolhida por essas forças e entidades entre as instituições europeias especializadas e entre os sistemas europeus existentes como o Serviço de Informação Schengen ou a Europol.

Disfuncionalidades institucionais da União Europeia

A extensão gradual de competências e harmonização normativa num número crescente de matérias tornou a UE num ator político com expectativas e atribuições de Estado sem o ser. Na verdade, a UE é composta por 28 Estados e confronta-se com desafios provocados pela própria organização e interação das instituições europeias. A *europização*, ou a transferência gradual e crescente da tomada de decisão para Bruxelas, originou a proliferação de um conjunto de comités, grupos de especialistas e outros organismos que apoiam os organismos de coordenação mas que também podem produzir um efeito negativo pela sobreposição de competências que esta diversidade de organismos pode gerar (Argomaniz, 2011:140).

A fiscalização que a Comissão realiza a par da ECAC aos aeroportos europeus pode ser vista como uma duplicação de funções embora se verifiquem algumas diferenças: as fiscalizações realizadas pela Comissão pretendem averiguar a correta aplicação da legislação; são realizadas sem aviso prévio; ambicionam inspecionar um elevado número de aeroportos e autoridades nacionais; e os resultados são partilhados com todos os Estados-membros (Avia Solutions and Irish Aviation Authority, 2004: 29); já as inspeções realizadas pela ECAC são efetuadas voluntariamente por equipas internacionais certificadas pelo EASTI (Avia Solutions and Irish Aviation Authority, 2004: 25). Apesar das diferenças assinaladas, estamos perante um exemplo de duplicação ou sobreposição de competências em instituições onde todos os Estados-membros da UE têm representação e deveria ser perspectivada uma atribuição clara de competências a cada uma das instituições para evitar a dispersão de recursos.

O equilíbrio entre segurança e liberdade

Um dos temas incontornáveis na literatura sobre segurança trata do difícil equilíbrio entre garantir a segurança dos cidadãos e assegurar, ao mesmo tempo, os seus direitos e liberdades. No caso europeu, os líderes nacionais e das instituições europeias agem como *atores securitizadores* que apresentam um objeto referente – o modo de vida eu-

ropeu – em perigo de sobrevivência devido a ameaças transnacionais como o terrorismo (Buzan *et al*, 1998). Esta formulação da ameaça torna-se apelativa a uma grande audiência de cidadãos europeus que aceita a aplicação de uma série de medidas de emergência para reforçar a segurança através, designadamente, do aumento de legislação e de aplicação de medidas que são evidentes em muitos setores da vida dos cidadãos europeus. No setor da aviação, os aeroportos têm sido securitizados porque são identificados não só como *alvo* de ameaças securitárias, mas também como *meio* a partir do qual outros territórios/espacos são ameaçados. O desafio coloca-se entre o progresso tecnológico na deteção e prevenção de ameaças no setor aéreo *versus* a privacidade dos passageiros. O extenso leque de medidas de segurança implementadas pelos Estados europeus e companhias aéreas espelham a dissensão visível entre estes (que defendem essas medidas) e os passageiros (que reclamam os seus direitos). Alcançar um elevado nível de segurança requer avultados investimentos, quer na investigação para o progresso técnico em novos meios, quer na aplicação generalizada desses equipamentos na totalidade dos aeroportos. A necessidade de um maior desenvolvimento tecnológico para melhores padrões de segurança é, aliás, reconhecida e incentivada pelo ACI com o objetivo de diminuir o tempo despendido no controlo de segurança de passageiros e de mercadorias, propondo processos de uma só paragem (*one-stop processes*). Atualmente, cerca de 40% do pessoal do aeroporto está relacionado com a segurança (ACI Europe, 2010: 32). Paradoxalmente, o cenário ideal para passageiros, governos, companhias aéreas e aeroportos é aquele em que as tecnologias sejam tão eficazes quanto rentáveis de modo a que o controlo de segurança aos passageiros e mercadorias seja mais minuciosa, rápida e o menos intrusiva na privacidade possível.

Perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea

Se a UE pretende ser verdadeiramente um ator de segurança global, deverá desempenhar um papel ativo, o que será potenciado se for delineada uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea. Para um envolvimento efetivo entre os Estados-membros é necessária uma cultura estratégica que, nas palavras de Javier Solana (2004:18), “fosters early, rapid and when necessary, robust intervention”. Tal cultura estratégica carece de uma sustentação teórica orientadora de como alcançar a segurança aérea, identificando as ameaças contra a aviação e designando as medidas apropriadas e prioritárias para a prevenção, proteção e resposta (Posen, 2004: 33-34). Estes passos contribuirão para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea que deverá conter uma abordagem interna e uma abordagem externa. Para que ambas concorram para uma ação integrada e eficaz, deve assegurar-se a coordenação entre múltiplas autoridades e organismos nacionais, a sua relação com as congéneres dos restantes Estados-membros, assim como, a relação com as/e no seio das agências comunitárias, para além da relação com outros Estados não pertencentes à UE.

Tudo isto, ancorado na prevenção, porque esta é a base de qualquer estratégia de segurança em sociedades tanto mais desenvolvidas quanto dependentes de meios tecnológicos altamente sofisticados, e que possuem uma capacidade crescente de recolha, armazenamento e troca de informação.

O documento estratégico comunitário mais recente, o *Programa de Estocolmo*, elenca seis grandes prioridades da UE, a saber: (1) a cidadania e os direitos fundamentais; (2) uma Europa do Direito e da Justiça; (3) uma Europa que protege; (4) o acesso à Europa num mundo globalizado; (5) uma Europa responsável e solidária; (6) o papel da Europa num mundo globalizado – a dimensão externa. Com níveis de intensidade e urgência variados, todas estas prioridades estão relacionadas com a segurança aérea, senão vejamos: é fundamental que a UE mantenha o seu papel de promoção dos direitos dos cidadãos, designadamente, da sua liberdade e privacidade, garantindo ao mesmo tempo a segurança dos cidadãos e das infraestruturas, reforçando a cooperação judicial e a partilha de informações em matérias civis e criminais, devendo, portanto, dinamizar os contactos entre os diversos parceiros comunitários e não-comunitários para elaborar objetivos tangíveis e apostar no desenvolvimento tecnológico. Além do mais, as relações externas da UE autonomizaram-se com a formação do Serviço Europeu de Ação Externa, promovido pelo Tratado de Lisboa, que visa assegurar uma melhor coesão entre os “instrumentos tradicionais de política externa e os instrumentos internos com importantes dimensões externas, como os que dizem respeito à liberdade, segurança e justiça” (Conselho da UE-Dimensão Externa, 2013). A Ação Externa desenvolve-se ao nível bilateral e multilateral. No primeiro caso, a UE privilegia relações com os países candidatos e os países com perspectivas de adesão à União, os países abrangidos pela política europeia de vizinhança, os países do Espaço Económico Europeu/Schengen, os EUA, a Federação Russa e outros países que possam contribuir para as prioridades estratégicas da UE. No segundo caso, as relações multilaterais refletem o trabalho no seio de organizações internacionais como a ONU e o Conselho da Europa.

Creemos, no entanto, que a justificação primordial para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea reside na evidência de que a segurança aérea tem sido desenvolvida de forma reativa, isto é, em resposta aos fenómenos que vão surgindo e não de forma antecipadora de ameaças. Acresce que o papel principal das organizações internacionais ligadas à aviação baseia-se no desenvolvimento de diretrizes e estas organizações revelam que têm, de facto, poderes limitados e carecem de meios coercivos para imponham as medidas e os padrões securitários. Aliás, as decisões tomadas no seio das organizações internacionais têm o carácter de recomendações e não fazem parte de uma abordagem integrada, coerente, uniformizada e vinculativa. A aplicação das decisões tem estado dependente da vontade e interesse dos Estados.

Embora a dimensão aérea da UE esteja bem definida através de estruturas institucionais, instrumentos políticos e mecanismos operacionais, ela não só carece de um

quadro estratégico relativo à segurança da aviação, como padece de uma estrutura institucional demasiado fragmentada e com poucos poderes vinculativos. Além disso, mesmo que a UE se veja confrontada com determinados riscos e ameaças, não significa automaticamente que a União queira agir e/ou tenha as capacidades necessárias (recursos financeiros e materiais, especialistas, entre outros) para lidar com eles. Será, pois, essencial que exista vontade política.

Na tentativa de potenciar uma tal Estratégia, determinadas áreas-chave deverão dela fazer parte, de forma clara e objetiva: (1) os riscos e as ameaças à aviação que a UE enfrenta e deseja abordar; (2) os objetivos aéreos estratégicos; (3) os meios para implementar a Estratégia; (4) a forma para avaliar o cumprimento dos objetivos da Estratégia.

Todas as políticas têm um custo e as metas da UE são atingidas com base num orçamento comunitário que permite o recurso a um conjunto de instrumentos financeiros. O orçamento da UE para o período 2014-2020, no valor de 10.911 milhões de Euros, indica um aumento em relação à média do atual quadro financeiro plurianual para o período 2007-2013 que é de 6.449 milhões de Euros. Existem duas rubricas separadas para a atribuição de financiamento às questões dos Assuntos Internos: i) o Fundo para o Asilo e a Migração, no valor de 3.869 milhões de Euros e ii) o Fundo para a Segurança Interna, com o montante de 7.042 milhões de Euros – no qual se inserem os novos sistemas informáticos de grande escala e as agências da UE como a Europol, a AEA, a Frontex e o EASO (Comissão Europeia, 2011: 5). Não dispomos dos valores detalhados mas seria pertinente perceber qual o montante destinado à segurança aérea.

Os elementos expostos constituem importantes desafios à segurança aérea e, de certa maneira, compõem as bases para perspetivar uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea. A tentativa de resolução destes desafios poderá ser melhor alcançada se forem identificadas as ameaças ao setor da aviação e se os objetivos forem devidamente estruturados e avaliados. Concomitantemente, manter a segurança interna num mundo interdependente implica medidas de prevenção e resposta tanto nos Estados-membros como no exterior das suas fronteiras. Torna-se, por isso, imperativo pugnar pela implementação de normas de segurança aérea num número cada vez mais abrangente de países, para que a aviação sofra o mínimo de ameaças e perturbações possível.

Considerações Finais

A evolução da segurança aérea no espaço comunitário pauta-se por uma progressividade cautelosa que tem conduzido os Estados europeus a concretizarem gradualmente importantes avanços. Assim, com mais ou menos reservas dos Estados-membros, a penetração da esfera comunitária na vida dos cidadãos operou uma diminuição da soberania nacional em matérias tão sensíveis como o controlo de

fronteiras e a administração e a gestão da segurança. Vários episódios confluíram e influenciaram o quadro atual europeu como a unificação alemã, o fim da Guerra Fria, o colapso da União Soviética, os sucessivos alargamentos da União, o 11 de setembro de 2001 e a percepção de uma alteração das ameaças securitárias, a globalização, entre outros. Negligenciá-los seria ignorar o peso dos contextos político, económico, social e cultural a que os líderes políticos estão sujeitos e, consequentemente, da subjetividade na tomada de decisões.

Na primeira parte deste artigo enquadrámos a segurança aérea nas dinâmicas mundial e europeia e constatámos uma intrincada rede de organismos com uma diversidade no seu grau de institucionalização, de dimensão e de capacidade de influência. O objetivo comum destes organismos visa a harmonização normativa dentro e fora da UE para se alcançar o máximo de segurança possível na aviação civil.

Na segunda parte, analisámos três grandes desafios no âmbito da segurança aérea para a UE e tencionámos compreender a oportunidade e as perspetivas para uma Estratégia Europeia de Segurança Aérea. Concluímos que esta é necessária, uma vez que urge assegurar uma política abrangente que consista em informações seguras e partilhadas em tempo útil, uma melhor tecnologia para uma maior previsibilidade das ameaças, para além de uma cooperação real entre as autoridades nacionais (ao nível interno), entre estas e as suas congéneres europeias, e, ainda, no seio das agências europeias das quais fazem parte. A cooperação será igualmente necessária com países terceiros e em fóruns multilaterais e a comunicação constante é fulcral para evitar inconsistências e/ou sobreposições nas ações. Do exposto decorre também a vantagem da partilha de recursos materiais (como equipamentos) e imateriais (como os encontros e a formação dada na área especializada da segurança aérea), concorrendo para uma maior solidariedade, confiança mútua entre os Estados-membros e os diversos parceiros do setor da aviação, a eficiência e a racionalização dos fundos comunitários e, por fim, o sentimento de partilha de responsabilidades entre os Estados-membros na elaboração e execução das políticas europeias (Comissão Europeia, 2011: 4).

A União deverá, portanto, apostar numa abordagem pró-ativa e baseada na análise de risco das ameaças que o setor da aviação enfrenta. Afirmando-se como um *ator securitizador*, a UE poderá conservar os mais altos padrões de segurança no seu território, e melhorá-los também em regiões fora do seu território. A segurança aérea é uma vertente que concorre para a segurança global e a Estratégia Europeia de Segurança Aérea seria uma mais-valia se conseguisse congregar num documento estratégico, basilar, todos os instrumentos, mecanismos e organismos especializados na segurança aérea, e potenciar maior coerência, cooperação, coordenação e vínculo entre todos os parceiros.

Referências

- Alemán, Moses A. (2008). "The International Civil Aviation Security Program Established by ICAO". *Aviation Security Management*, vol. 1, *The context of Aviation Security Management*. Westport: Praeger Security International.
- Anderson, Malcolm e Apap, Joanna (2002). "Changing Conceptions of Security and their implications for EU Justice and Homes Affairs Cooperation". *CEPS Policy Brief*, nº26.
- Argomaniz, Javier (2011). *The EU and the counter-terrorism: politics, policy and policies after 9/11*. London: Routledge.
- Balzacq, Thierry (ed.) (2011). *Securitization Theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.
- Battistella, Dario (2003). *Théories des Relations Internationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bigo, Didier (1998). "Sécurité e immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?", *Cultures et Conflits*, N.º 31-32, printemps-été 1998. Disponível em <http://conflits.revues.org/539>.
- Bigo, Didier (2006) "Internal and External Aspects of Security". *European Security*, vol. 25, n.º 4, pp. 385-404.
- Bruguère, Jean-Louis (2002). "O Desafio da Ameaça Islamita no Limiar do Século XXI: riscos e processo de reação". Comunicação ao Seminário Internacional *Terrorismo e violência: segurança do Estado, direitos e liberdades individuais*, Centro de Estudos Judiciários, 27 e 28 de maio de 2002. Brasília-DF.
- Buzan, Barry e Hansen, Lene (2010). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Waever, Ole e de Wilde, Jaap (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Carrell, Severin (2008). "Lockerbie still mourns, 20 years on", *The Guardian*, 21 December 2008. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/dec/21/lockerbie-anniversary-20-years?INTCMP=SRCH>.
- Cowles, M. G., Caporaso, J. e Risse, T. (eds.) (2001). *Transforming Europe: europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University.
- Forest, James J. F. (2008). "Modern Terrorist Threats to Aviation Security". *Aviation Security Management*, vol. 1, *The Context of Aviation Security Management*. Westport: Praeger Security International.
- Garcia, Francisco Proença (2006). "As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados", *Revista Negócios Estrangeiros* nº1, pp. 339-374. Disponível em: <http://www.mne.gov.pt/NR/rdonlyres/6AEF1A50-8C6B-4A14-931B-E4A4A98B3512/0/revista91.pdf>.
- Giddens, Anthony (1996). "Essential Matter: Globalization Excerpts from a Keynote Address at the UNRISD Conference on Globalization and Citizenship", *United Nations Research*

Institute for Social Development, 1 December 1996. Disponível em <http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/0/3F2A5BF8EF7300D480256B750053C7EC?OpenDocument>.

Houellebecq, Michel (2006). *A possibilidade de uma ilha*. Lisboa: Dom Quixote.

Leite, J. (2006). "O Terrorismo e a Segurança da Aviação Civil". *Segurança e Defesa* n.º 1, pp.103-112.

Naudin, Christophe (2007). *Sûreté Aérienne - La grande illusion*. Paris: La Table Ronde.

Posen, Barry (2004). "The European Security Strategy - Practical Implications". *Oxford Journal on Good Governance* nº1, pp. 33-38.

Schiavo, Mary, (2008). "A Chronology of Attacks against Civil Aviation", *Aviation Security Management*, vol. 1, *The Context of Aviation Security Management*. Westport: Praeger Security International,

Solana, Javier (2004). "Thoughts on the reception of the European Security Strategy". *Oxford Journal on Good Governance* nº1, pp. 17-19.

Tomé, Luís (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais", *JANUS. NET e-journal of International Relations* nº1, pp.33-49. Disponível em http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol1/portuguese/pt_vol1_n1_art3.pdf.

Williams, Paul D. (ed.) (2008) "Security Studies: An Introduction", *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge.

Zacher, Mark W. e Sutton, Brent A. (1996). *Governing global networks: international regimes for transportation and communications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Textos Jurídicos e Institucionais

ACI Europe (2010). *An Outlook for Europe's Airports. Facing the Challenges of the 21st Century*, Bruxelas. Disponível em <https://www.aci-europe.org/policy/position-papers.html?view=groupgroup=1id=4>.

Avia Solutions and Irish Aviation Authority (2004). *Civil Aviation Security Financing Study*, September 2004. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/themes/security/studies/doc/2004_09_study_financing_aviation_security_en.pdf.

Comissão Europeia (2011). *Construir uma Europa aberta e segura: orçamento no domínio dos assuntos internos para o período 2014-2020*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2011) 749 final, Bruxelas, 15.11.2011. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0749:FIN:PT:PDF>.

Comissão Europeia (2004). *Regulamento (CE) N.º 1546/2006 a Comissão de 4 de Outubro de 2006 que altera o Regulamento (CE) N.º 622/2003 relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:286:0006:0007:PT:PDF>.

- Comissão Europeia (2004). *Regulamento (CE) N.º 1138/2004 da Comissão de 21 de Junho de 2004 que estabelece uma delimitação comum das áreas críticas das zonas restritas de segurança nos aeroportos*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:L:2004:221:0006:0007:EN:PDF>.
- Comissão Europeia (2003). *Regulamento (CE) N.º 1486/2003 da Comissão de 22 de Agosto de 2003 que estabelece procedimentos para as inspecções da Comissão no domínio da segurança da aviação civil*.
- Comissão Europeia (2003). *Regulamento (CE) N.º 1217/2003 da Comissão de 4 de Julho de 2003 que estabelece especificações comuns para os programas nacionais de controlo da qualidade da segurança no sector da aviação civil*.
- Comissão Europeia (2003). *Regulamento N.º 622/2003 da Comissão de 4 de Abril de 2003 relativo ao estabelecimento de medidas de aplicação das normas de base comuns sobre a segurança da aviação*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0622:PT:HTML>.
- Conselho da União Europeia (2010). *Council Resolution on the creation of a European network of airport law enforcement services (AIRPOL)*, 3051st Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 2 and 3 December 2010. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118139.pdf.
- Conselho da União Europeia (2009). *Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol)*, (2009/371/JAI). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>.
- Conselho da União Europeia (2008). *Diretiva 2008/114/CE do Conselho relativa à identificação e designação e à avaliação da necessidade de melhorar a sua protecção das infraestruturas críticas europeias*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:PT:PDF>.
- Conselho da União Europeia (2007). *Regulamento (CE) N.º 2007/2004 do Conselho de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20111212:PT:PDF>.
- Conselho da União Europeia (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Disponível em <http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>.
- Conselho da União Europeia. (2003) *Estratégia Europeia em matéria de Segurança*, Conselho da União Europeia, Bruxelas, 12 dezembro 2003.
- Conclusões da Presidência do Conselho de Tampere* (1999). Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Consultado em 12.10.2013.
- Department of Homeland Security (2007). *National Strategy for Aviation Security*, March 26.
- ICAO (1944). *Convenção sobre Aviação Civil Internacional*. Disponível em http://www.icao.int/publications/Documents/7300_orig.pdf.
-

National Commission on Terrorist Attacks (2004). *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Official Government Edition, *The 9-11 Commission Report: We Have Some Planes*. US.

Parlamento Europeu e Conselho (2013). *Regulamento (UE) N.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema "Eurodac"*.

Parlamento Europeu e Conselho (2011). *Regulamento (CE) N.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Outubro de 2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça*.

Parlamento Europeu e Conselho (2008). *Regulamento (CE) N.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2008 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil e que revoga o Regulamento (CE) N.º 2320/2002*.

Parlamento Europeu e Conselho (2002). *Regulamento (CE) N.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2002, relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil*.

TTSRL (2007). *Notions of Security - Shifting Concepts and Perspectives*, Transnational Terrorism, Security the Rule of Law, Deliverable 1, Work package 2, *Citizens and governance in a knowledge-based society*, 15 February.

Fontes Eletrónicas

ACI Aviation Security Standing Committee. Disponível em <http://www.aci.aero/About-ACI/Overview/Standing-Committees/Aviation-Security>.

ACI Brief History. Disponível em <http://www.aci.aero/About-ACI/Overview/ACI-History>.

ACI Europa-Fast Facts. Disponível em <https://www.aci-europe.org/policy/fast-facts.html>.

ACI Structure. Disponível em <http://www.aci.aero/About-ACI/Overview/Mission-Objectives-Structure>.

AEA Air Transport in Europe. Disponível em <http://www.aea.be/about/airtransportineurope/index.html>.

AEA History. Disponível em <http://www.aea.be/about/history/index.html>.

AEA Role. Disponível em <http://www.aea.be/about/role/index.html>.

AEA Security. Disponível em <http://www.aea.be/areas/priorities/security/index.html>.

AEP History. Disponível em <https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=history>.

Airpol Output Deliverables. Disponível em <http://www.airpoleuropa.eu/node/37>.

Comissão dos Transportes e Turismo do Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/tran/reports.html?action=3#menuzone>

Conselho da União Europeia-Dimensão Externa. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/dimension-exterieure?lang=pt](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/dimension-exterieure?lang=pt).

DG Home Affairs-Policies. Disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/index_en.htm.

EASTI About. Disponível em <http://www.easti.eu/index.php?tekst=about-easti>.

ECAC External Relations. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//activities/external_relations.

ECAC History. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//about_ecac/history_of_ecac/the_ecac.

ECAC Member States. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//about_ecac/ecac_member_states.

ECAC Relationship ECAC/ICAO. Disponível em https://www.ecac-ceac.org//about_ecac/history_of_ecac/relationship_ecac-icao..

Europol History. Disponível em <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>.

Frontex Brochure. Disponível em http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Brochure.pdf.

Frontex Mission Tasks. Disponível em <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>.

Frontex Roles and Responsibilities. Disponível em <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>.

Mobility Transport About us. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/about-us/index_en.htm.

Timeline of the 9/11 attacks. Disponível em <http://timeline.national911memorial.org/>.

TRAN Home. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/committees/pt/tran/home.html>.