



Bruxelas, 27.6.2019
COM(2019) 293 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação do Plano de Ação de 2015-2019 sobre o tráfico de armas de fogo entre a UE e a região da Europa do Sudeste

{SWD(2019) 282 final}

Avaliação do Plano de Ação de 2015-2019 sobre o tráfico de armas de fogo entre a UE e a região da Europa do Sudeste

Índice

1.	INTRODUÇÃO	2
1.1.	Contexto	2
1.2.	Conteúdo do Plano de Ação	3
1.3.	Objetivos da avaliação e metodologia.....	4
2.	EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO	5
3.	CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO	6
3.1.	Relevância	6
3.2.	Valor acrescentado da UE e sustentabilidade.....	7
3.3.	Eficácia.....	9
3.4.	Eficiência.....	12
3.5.	Coerência.....	13
4.	CONCLUSÕES.....	15

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

A UE tomou medidas firmes na União da Segurança para privar os terroristas e os criminosos de meios de ação, dificultando-lhes: i) o acesso às armas de fogo e aos precursores de explosivos, ii) o financiamento das suas atividades e iii) as viagens sem serem detetados¹. Um aspeto importante destes esforços são as medidas para: i) controlar a aquisição e a detenção de armas² e ii) restringir o aprovisionamento de armas ilegais disponíveis para criminosos e terroristas.³ O tráfico de armas de fogo e de armas ligeiras e de pequeno calibre (ALPC – a seguir «armas ligeiras»)⁴ faz parte das principais atividades dos grupos de criminalidade organizada e está estreitamente ligado ao terrorismo, exigindo uma resposta adequada e firme. Os Balcãs Ocidentais são a principal fonte de armas de fogo e armas introduzidas clandestinamente na UE⁵, pelo que têm sido o ponto central de uma crescente cooperação no domínio da segurança entre a UE e os seus parceiros na região. Esta cooperação ocorre por meio de um diálogo político e de uma assistência operacional e técnica⁶.

Em dezembro de 2014, a UE e os seus parceiros dos Balcãs Ocidentais adotaram um Plano de Ação sobre o tráfico de armas de fogo entre a UE e a região da Europa do Sudeste para 2015-2019⁷. Esse plano de ação visa fornecer um quadro de cooperação coerente entre a UE e a região, definindo objetivos e medidas para aumentar a cooperação, em função das necessidades específicas desses parceiros, e ajudá-los a combater melhor o tráfico de armas de fogo.

¹ Para uma visão geral, ver o décimo oitavo relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz [COM(2019) 145 final de 20.3.2019].

² Ver Diretiva (UE) 2017/853, que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (de 17.5.2017).

³ Ver o Plano de Ação da UE, de dezembro de 2015, contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos [COM(2015) 624 final de 2.12.2015].

⁴ As armas ligeiras e de pequeno calibre e respetivas munições são de tipo militar (ALPC). Incluem: a) armas ligeiras; espingardas de assalto; espingardas e carabinas semiautomáticas de tipo militar; revólveres e pistolas semiautomáticas de tipo militar; metralhadoras ligeiras; metralhadoras ligeiras, incluindo pistolas-metralhadoras; b) armas de pequeno calibre: metralhadoras pesadas; canhões, obuses e morteiros de calibre inferior a 100 mm; lança-granadas; armas sem recuo; bazucas e outros sistemas antitanque e de defesa aérea que disparam projéteis, incluindo MANPADS (sistemas portáteis de defesa antiaérea), desde que portáteis por um homem ou por uma equipa; c) peças de ALPC; d) acessórios de ALPC (dispositivos de visão noturna, silenciadores, etc.); e e) munições de ALPC.

O termo «armas de fogo» apresenta um âmbito mais abrangente, que inclui as armas de fogo tanto para utilização civil como de tipo militar. O Protocolo das Nações Unidas sobre as armas de fogo, de 11 de julho de 2001, define «arma de fogo» como uma arma portátil, com cano, apta a disparar, concebida para disparar ou suscetível de ser modificada para disparar chumbos, balas ou projéteis através da ação de uma carga propulsora, excluindo as armas de fogo antigas e suas réplicas. Importa notar que algumas armas ligeiras, como lançadores de foguetes, não são armas de fogo. Por conseguinte, o termo «arma de fogo» não abrange todas as armas ligeiras.

⁵ Avaliação da ameaça que representa a criminalidade grave e organizada de 2017 da Europol, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>.

⁶ Albânia, Sérvia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, Macedónia do Norte e Kosovo*. No presente documento, quaisquer referências ao Kosovo não prejudicam as posições relativas ao estatuto e estão conformes com a Resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

⁷ Documento 15516/14 do Conselho, de 14 de novembro de 2014, adotado pelo Conselho de 4 e 5 de dezembro de 2014 (Documento 16526/14 do Conselho); Fórum Ministerial UE-Balcãs Ocidentais sobre Justiça e Assuntos Internos de 12 de dezembro de 2014, em Belgrado.

A necessidade de uma cooperação reforçada neste domínio levou os parceiros da Europa do Sudeste a adotarem, em 2018, um «Roteiro regional conducente a uma solução sustentável para a posse ilegal, utilização indevida e o tráfico de ALPC/armas de fogo e respetivas munições nos Balcãs Ocidentais até 2024», elaborado por iniciativa da França e da Alemanha e aprovado pelo Conselho⁸.

O Centro Regional de Intercâmbio de Informações da Europa do Sudeste e Oriental para o Controlo de Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre (SEESAC – a seguir «Centro de Intercâmbio de Informações»), criado em Belgrado em 2002 e financiado pela União Europeia⁹ como unidade de apoio técnico, sempre foi um dos principais intervenientes para garantir a cooperação entre diferentes iniciativas e a utilização dos fundos da UE na região. Coordena nomeadamente as reuniões da Rede de Peritos em Armas de Fogo da Europa do Sudeste (SEEFEN – a seguir «Peritos dos Balcãs Ocidentais»), a qual inclui representantes da polícia, das autoridades aduaneiras e dos ministérios públicos e peritos em balística. Também inclui um subgrupo – o Grupo de Peritos em Armas de Fogo da Europa do Sudeste (SEEFEG) – que foi criado na sequência da adoção do Plano de Ação.

1.2. Conteúdo do Plano de Ação

O Plano de Ação visa: i) intensificar o intercâmbio de dados e informações de natureza criminal; ii) reforçar a cooperação operacional no domínio da aplicação da lei; iii) melhorar a recolha e o intercâmbio de estatísticas; iv) promover o trabalho em rede a todos os níveis; e v) harmonizar a legislação nacional no domínio das armas de fogo dos parceiros dos Balcãs Ocidentais com as normas da UE e internacionais. Delineia várias medidas operacionais, a realizar em 2015-2019, a fim de alcançar três objetivos estratégicos.

O **objetivo 1** consiste em modernizar os serviços responsáveis pela aplicação da lei nos Balcãs Ocidentais. Existem três medidas distintas previstas para alcançar este objetivo:

A 1.ª medida prevê que todos os parceiros da região da Europa do Sudeste criem um ponto focal para as armas de fogo até ao final de 2019. Esse ponto focal tem de utilizar todos os instrumentos disponíveis para rastrear as armas de fogo, nomeadamente o iTRACE¹⁰, o iARMS¹¹ e o sistema de análise Europol.

A 2.ª medida consiste na criação de um projeto-piloto de recolha de dados.

⁸ Decisão (PESC) 2018/1788 do Conselho, de 19 de novembro de 2018, que apoia o Centro Regional de Intercâmbio de Informações da Europa do Sudeste e Oriental para o Controlo de Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre (SEESAC) na execução do Roteiro regional de combate ao tráfico de armas nos Balcãs Ocidentais (JO L 293 de 20.11.2018, p. 11–23).

⁹ Decisão 2002/842/PESC do Conselho, de 21 de outubro de 2002, relativa à execução da Ação Comum 2002/589/PESC relativa ao contributo da União Europeia para o combate à acumulação e proliferação desestabilizadoras de armas de pequeno calibre e armas ligeiras na Europa do Sudeste, (JO L 289 de 26.10.2002, p. 1), prorrogada e alterada várias vezes, com a última redação que lhe foi dada pela Decisão (PESC) 2016/2356 do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, de apoio às atividades de desarmamento e controlo de armas do SEESAC na Europa do Sudeste no âmbito da Estratégia da UE de luta contra a acumulação ilícita e o tráfico de ALPC e respetivas munições (JO L 348 de 21.12.2016, p. 60–71).

¹⁰ O iTrace é um projeto financiado pela União Europeia que fornece aos decisores políticos dados dinâmicos e quantificados sobre transferências de armas convencionais ilícitas, munições e material conexo desviados.

¹¹ O sistema de gestão do registo e rastreio de armas ilícitas (iARMS) da Interpol é uma ferramenta avançada que facilita o intercâmbio de informação e a cooperação em matéria de inquéritos entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei no que se refere à circulação internacional de armas de fogo ilícitas, bem como de armas de fogo lícitas que foram utilizadas na prática de um crime.

A 3.ª medida prevê o lançamento de um estudo sobre sistemas para a recolha de informação capaz de melhorar a respetiva análise estratégica e operacional.

O **objetivo 2** consiste em reforçar a confiança mútua.

A 1.ª medida prevê a organização de reuniões conjuntas de peritos em armas de fogo. Um Comité Conjunto de Peritos em Armas de Fogo da UE e dos parceiros dos Balcãs Ocidentais foi mais longe e convidou peritos em armas de fogo da Europa do Sudeste para uma reunião do Grupo Europeu de Peritos em Armas de Fogo.

A 2.ª medida visou a organização anual de jornadas de ação conjunta¹² e a participação dos parceiros dos Balcãs Ocidentais na Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas no âmbito do ciclo político da UE (EMPACT, a seguir «Plataforma Armas de Fogo»).

O **objetivo 3** consiste na criação de capacidades mediante a organização de atividades de formação no domínio do tráfico de armas de fogo. O Comité Conjunto também solicitou um estudo de viabilidade sobre a prossecução das entregas voluntárias de armas não registadas.

1.3. Objetivos da avaliação e metodologia

O presente relatório apresenta as realizações do Plano de Ação no combate ao tráfico ilícito de armas de fogo e armas ligeiras entre a UE e a região da Europa do Sudeste desde 2015. A avaliação baseia-se principalmente na consulta das autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, dos parceiros dos Balcãs Ocidentais, das agências da UE, nomeadamente a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), a Agência da UE para a Formação Policial (CEPOL), e das organizações internacionais que trabalham no terreno, como o Centro de Intercâmbio de Informações e o Gabinete das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade (UNODC). Essa consulta incluiu um questionário, que a Comissão Europeia enviou a estes organismos em junho de 2018.

A Comissão também organizou quatro reuniões específicas¹³, cujas conclusões contribuíram para a sua avaliação.

O relatório tem igualmente em conta as conclusões das reuniões dos Peritos dos Balcãs Ocidentais; reuniões operacionais no domínio da aplicação da lei; e reuniões das comissões para as armas ligeiras nos Balcãs Ocidentais.

A Comissão teve ainda em conta um conjunto de estudos externos realizados por organizações independentes.

A ausência de indicadores de desempenho no Plano de Ação dificultou a avaliação da sua execução. A análise foi igualmente prejudicada pelos diferentes níveis de pormenor nas informações comunicadas e pelas limitações em termos de comparabilidade das informações a nível da UE. A Comissão baseou-se sobretudo em informações qualitativas, obtidas de testemunhos em vez de valores. Contudo, os valores, quando disponíveis, confirmaram as

¹² As jornadas de ação conjunta são um ou mais dias de controlos coordenados, realizados pelos serviços responsáveis pela aplicação da lei de diversos países, que visam grupos de criminalidade organizada envolvidos no tráfico de armas de fogo.

¹³ 26 de janeiro de 2016, 30 de novembro de 2016, 26 de janeiro de 2018 e 24 de setembro de 2018.

opiniões das partes interessadas, e a sua convergência garante a fiabilidade das conclusões da avaliação e responde às perguntas desta última.

2. EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

No âmbito da 1.^a medida, os Estados-Membros da UE e os países da região envidaram esforços no sentido de criar pontos focais nacionais para as armas de fogo. O Centro de Intercâmbio de Informações prestou assistência, fornecendo equipamento, formação e aconselhamento especializados. Paralelamente, a UE adotou orientações sobre melhores práticas para a criação de pontos focais nacionais para as armas de fogo¹⁴. A partir de 31 de dezembro de 2018, passaram a existir quatro pontos focais nos Balcãs Ocidentais (o ponto focal no Kosovo* encontrava-se plenamente operacional; e os pontos focais na Albânia, na Macedónia do Norte e na Sérvia estavam criados, mas ainda não estavam plenamente operacionais).

No âmbito da 2.^a medida, o Centro de Intercâmbio de Informações desenvolveu uma metodologia para os inquéritos regionais sobre armas ligeiras, cujo objetivo consistia em promover: i) o reforço de capacidades dos serviços responsáveis pela aplicação da lei e ii) um melhor fluxo de dados para uma avaliação coordenada. Os seis parceiros deram o respetivo contributo e estão agora a utilizar esta metodologia. A fim de executar esta medida, a Comissão Europeia afetou 1,5 milhões de EUR dos Fundos para a Segurança Interna de 2016 ao UNODC, tendo em vista a recolha de dados e a obtenção de valores relevantes para medir indicadores relativos aos parceiros dos Balcãs Ocidentais¹⁵.

No âmbito da 3.^a medida, o Centro de Intercâmbio de Informações realizou um estudo de viabilidade¹⁶ intitulado «*Linking small arms & light weapons registration systems in south-east Europe*» (Ligação dos sistemas de registo das armas ligeiras e de pequeno calibre na Europa do Sudeste). O estudo visava melhorar a análise estratégica e operacional das informações sobre armas de fogo legais e prevenir o seu desvio.

No âmbito do objetivo 2 sobre o reforço da confiança mútua, a Comissão organizou quatro reuniões de coordenação entre 2016 e 2018, para avaliar as medidas operacionais adotadas e orientar as diversas atividades, a fim de assegurar uma intervenção mais bem coordenada na região.

A parte principal da cooperação operacional foi realizada na Plataforma Armas de Fogo no âmbito do ciclo político da UE¹⁷. Todos os anos, foram organizados, com o apoio da Europol, controlos coordenados, fronteiriços e terrestres, que visavam autocarros de viagens de longa distância e traficantes de armas de fogo. A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) também prestou apoio no sentido de reforçar os controlos fronteiriços dentro e à volta da região, uma vez que o tráfico de armas de fogo se enquadra na definição de «criminalidade transfronteiriça», cuja área é da sua responsabilidade. A Frontex considerou os Balcãs Ocidentais uma área operacional importante e apoia a recolha coordenada de dados sobre o tráfico de armas de fogo graças a indicadores estabelecidos pela Rede de Análise de Riscos dos Balcãs Ocidentais, criada pela Frontex.

¹⁴ Documento 8586/18 do Conselho, de 15 de maio de 2018.

¹⁵ <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/data-collection-and-analysis.html>

¹⁶ <http://www.seesac.org/publication/p2.html>

¹⁷ Conclusões do Conselho sobre a criação e implementação de um ciclo político da UE para a criminalidade internacional grave e organizada (Documento 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, 10.6.2011).

Existem acordos de cooperação entre a Europol e a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, o Montenegro, a Macedónia do Norte e a Sérvia¹⁸. Tais acordos proporcionam a oportunidade de intercâmbio de dados e informações e de cooperação nas operações. Cinco parceiros dos Balcãs Ocidentais¹⁹ participaram em 16 das 19 medidas operacionais no âmbito da Plataforma Armas de Fogo.

No âmbito do objetivo 3, a CEPOL desenvolveu métodos de trabalho com todos os parceiros dos Balcãs Ocidentais sobre formação e reforço de capacidades (exceto com a Macedónia do Norte, em relação à qual estão em curso negociações sobre os métodos de trabalho). Forneceu duas a quatro atividades de formação e seminários em linha por ano, bem como módulos em linha e um programa de intercâmbio. Além disso, o Centro de Intercâmbio de Informações desenvolveu módulos de formação especializados sobre os pontos focais para as armas de fogo, destinados a analistas operacionais, investigadores criminais, analistas de informação sobre a criminalidade e investigadores forenses. Também ajudou as instituições públicas a coordenar as atividades de controlo de armas ligeiras e a alinhar a sua legislação nacional com as normas da UE e os respetivos planos de ação nacionais.

3. CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

3.1. Relevância

As armas de fogo traficadas para, dentro e a partir dos Balcãs Ocidentais continuam a representar uma ameaça para todo o continente europeu. Estima-se que, nos Balcãs Ocidentais, estejam registadas mais de 2,3 milhões das armas nas mãos de civis, e que 3,8 milhões não estejam registadas²⁰.

O desvio de armas de alarme ou gás sem projétil convertidas ilegalmente em armas de fogo reais é uma tendência emergente e a região é um ponto de trânsito para traficantes deste tipo de armas.

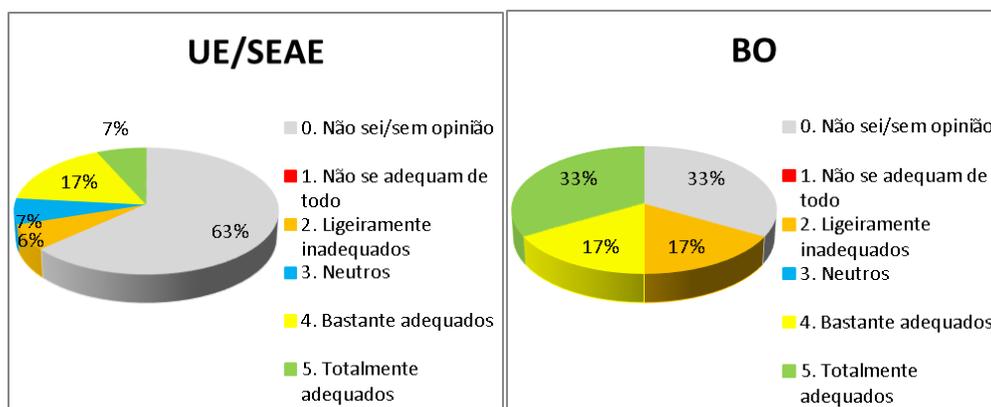


Gráfico 1: Relevância do Plano Ação para as necessidades atuais²¹

Em geral, os parceiros dos Balcãs Ocidentais consideraram o plano de ação e a cooperação com a UE mais relevantes e importantes do que os Estados-Membros da UE.

¹⁸ Respetivamente, de 9 de dezembro de 2013, 31 de agosto de 2016, 29 de setembro de 2014, 22 de dezembro de 2011 e 16 de janeiro de 2014.

¹⁹ Albânia, Bósnia-Herzegovina, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia.

²⁰ *Reforçar a resiliência nos Balcãs Ocidentais, op. cit.*

²¹ Respostas ao questionário enviado aos serviços responsáveis pela aplicação da lei em junho de 2018.

As partes interessadas consultadas avaliaram positivamente o Plano de Ação por este incidir nas estruturas, na cooperação no domínio da aplicação da lei e na assistência e formação técnicas. No entanto, declararam que a cooperação com outros países, nomeadamente a Moldávia e a Ucrânia, onde o controlo das armas de fogo é menos rigoroso, deve ser desenvolvida. A Plataforma Armas de Fogo também aceitou a expansão da atual medida operacional para outros países. As partes consultadas referiram que o Plano de Ação não se centrou o suficiente na política no domínio penal, no reforço das sanções penais e nos processos penais. Estes temas parecem ser questões de grande importância, uma vez que as sanções penais nos Balcãs Ocidentais muitas vezes não contemplam de forma adequada o tráfico de armas de fogo enquanto crime distinto e, por conseguinte, raramente são objeto de ação penal por parte das autoridades nacionais. As partes interessadas também salientaram a insuficiente atenção dada às atividades de sensibilização para a gestão dos arsenais, a redução dos excedentes ou a dimensão do género (sub-representação das mulheres, sensibilização para a violência baseada no género).

Em geral, as partes interessadas referiram que, apesar de o Plano de Ação ter desempenhado um papel importante no reforço da cooperação para o combate ao tráfico de armas de fogo, ainda necessita de ser melhorado e atualizado.

Principais conclusões

- O Plano de Ação centrou-se nas principais questões relacionadas com a luta contra o tráfico de armas de fogo, analisando as estruturas administrativas comuns, os métodos de trabalho estabelecidos e as necessidades comuns de formação.
- O Plano de Ação promoveu a recolha coordenada de dados para a avaliação de ameaças e identificou ameaças comuns.
- O Plano de Ação promoveu controlos conjuntos específicos, realizados de forma coordenada e apoiados pelas agências da UE.
- O Plano de Ação não se centrou o suficiente na política no domínio penal, no reforço das sanções penais e nos processos penais.
- O Plano de Ação não dá uma resposta satisfatória às potenciais ameaças futuras relacionadas com o tráfico para ou proveniente da Ucrânia e da Moldávia.
- Os parceiros dos Balcãs Ocidentais estão, em geral, mais envolvidos do que os Estados-Membros da UE
- O Plano de Ação não tem suficientemente em conta a questão das sanções e políticas no domínio penal e da redução dos arsenais.

3.2. Valor acrescentado da UE e sustentabilidade

Não é possível estabelecer uma ligação direta entre as atividades mencionadas no Plano de Ação e as atuais tendências registadas no tráfico de armas de fogo, que são influenciadas por vários outros fatores e iniciativas individuais e bilaterais. A falta de indicadores de desempenho no Plano de Ação e os diferentes níveis de pormenor nas informações comunicadas também contribuíram para a dificuldade de quantificar o valor acrescentado da UE no Plano de Ação.

Todavia, a maioria das partes interessadas envolvidas reconheceu o valor acrescentado do Plano de Ação. A importância do papel de coordenador desempenhado pela Comissão Europeia foi considerada positiva, dada a ajuda que presta através da disponibilização de um fórum no qual os serviços responsáveis pela aplicação da lei podem reunir-se, estabelecer relações e melhorar a cooperação com os parceiros dos Balcãs Ocidentais. As partes

interessadas comentaram que este facto, por si só, pode considerar-se uma realização importante numa região onde existem tensões políticas significativas.

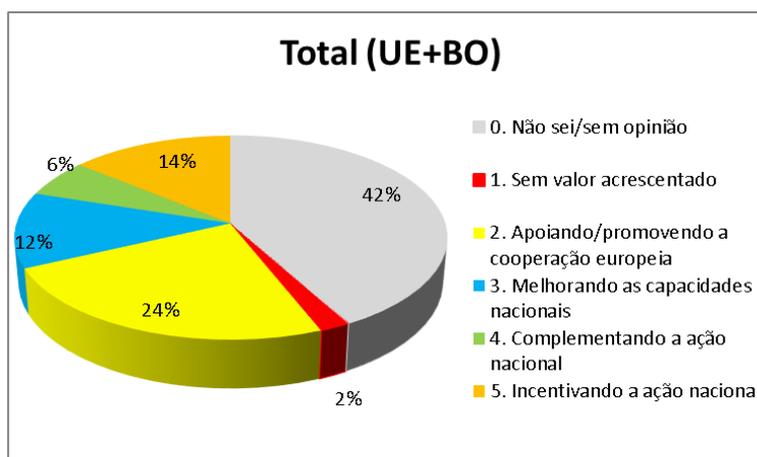


Gráfico 2: Principais domínios de valor acrescentado do Plano de Ação²²

No que toca à cooperação operacional, a organização de controlos conjuntos específicos, realizados de forma coordenada, foi enaltecida por facilitar a recolha e partilha de informações e identificar pontos de estrangulamento.

A maioria dos parceiros dos Balcãs Ocidentais reconheceu o apoio da Europol à cooperação operacional através do envolvimento do seu centro de operações e da sua comunicação de informações permanente. Ao mesmo tempo, alguns parceiros dos Balcãs Ocidentais expressaram que o apoio da Europol não assegurou respostas tempestivas nem uma análise de informações útil. A Europol conseguiu produzir apenas um reduzido número de casos de informação relacionados com os Balcãs Ocidentais (5,4 % do número total de casos em 2017, 7,6 % em 2018)²³. Os parceiros dos Balcãs Ocidentais consideraram que as outras agências, nomeadamente a Eurojust e a Frontex, deram apenas um contributo marginal. A Eurojust não apoiou nenhuma equipa de investigação conjunta nos Balcãs Ocidentais; além disso, a participação da Frontex e o recurso aos serviços de fusão do Eurosur²⁴ não forneceram informações suficientemente úteis para permitir grandes apreensões de armas de fogo²⁵.

Todas as partes interessadas da UE e dos Balcãs Ocidentais avaliaram de forma positiva as reuniões dos Peritos dos Balcãs Ocidentais, que facilitaram a criação de pontos focais para as armas de fogo nos Balcãs Ocidentais. Ademais, estas reuniões facilitaram a participação dos serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Balcãs Ocidentais no Plano de Ação Operacional para 2019 da Plataforma Armas de Fogo.

A sustentabilidade dos resultados alcançados no âmbito do Plano de Ação depende, em grande medida, da continuidade do Plano de Ação no futuro e da forma em que tal se fará. A sua mera prorrogação, sem ter em conta as novas realidades e necessidades identificadas, provavelmente não produzirá qualquer efeito significativo.

Porém, o Plano de Ação tem constituído um documento dinâmico que, além de conter objetivos e metas gerais, também permitiu ao Comité Conjunto de Peritos em Armas de Fogo

²² Respostas ao questionário enviado aos serviços responsáveis pela aplicação da lei em junho de 2018.

²³ Fonte: Europol.

²⁴ Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.

²⁵ Albânia, Bósnia-Herzegovina, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia.

da UE e dos parceiros da Europa do Sudeste basear-se nas suas conclusões e definir objetivos e atividades específicos para o executar.

Principais conclusões

- O Plano de Ação forneceu um quadro geral de cooperação, proporcionando um fórum para os serviços responsáveis pela aplicação da lei se reunirem, estabelecerem relações e melhorarem a cooperação.
- Avaliação e incentivo pelos pares para criar pontos focais nacionais e receber cursos de formação conjuntos.
- Plena participação, em condições equitativas com os Estados-Membros da UE, na Plataforma Armas de Fogo.
- Participação limitada das agências da UE (Europol, Eurojust e Frontex) nas atividades do Plano de Ação.

3.3. Eficácia

Conforme explicado na secção 3.2, houve dois fatores que dificultaram a avaliação da eficácia do Plano de Ação: a falta de indicadores de desempenho do Plano de Ação e os diferentes níveis de pormenor nas informações comunicadas. Ao realizar a sua avaliação, a Comissão dispôs de um acesso limitado às informações operacionais da Europol, dos Estados-Membros da UE e dos parceiros da Europa do Sudeste. Os casos de apreensão e as operações conjuntas muito raramente forneceram informações pormenorizadas que permitissem uma avaliação das rotas de tráfico e dos métodos operacionais dos traficantes. A Comissão também recebeu valores contraditórios, o que tornou difícil avaliar a participação dos países. As estatísticas sobre apreensões, entregas voluntárias e destruição de armas não eram suficientemente pormenorizadas para permitir a realização de análises das tendências e de comparações entre jurisdições.

As partes interessadas consultadas mostraram-se divididas quanto à eficácia do Plano de Ação. As atividades relacionadas com a modernização dos serviços responsáveis pela aplicação da lei (objetivo 1) foram consideradas, em geral, mais eficazes do que as atividades relacionadas com o reforço da confiança mútua e da cooperação efetiva (objetivo 2). Do mesmo modo, também se mostraram divididas no que se refere às atividades de reforço da formação e reforço de capacidades (objetivo 3).

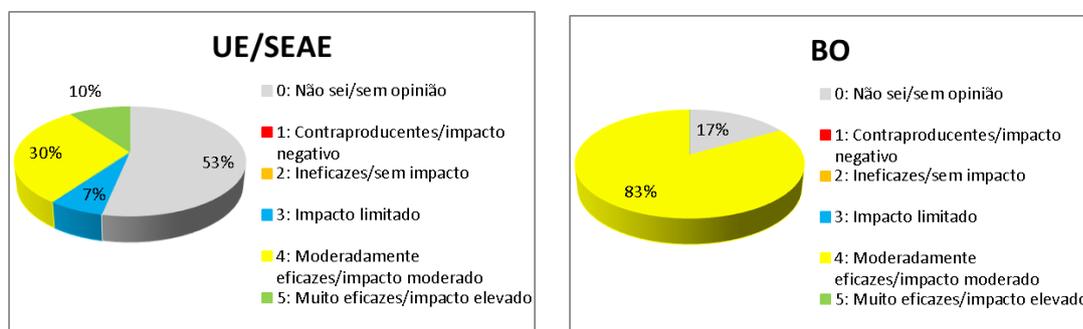


Gráfico 3: Eficácia das medidas no âmbito do objetivo 1²⁶

No âmbito do objetivo 1, a recolha harmonizada de dados sobre as apreensões de armas de fogo permanece um dos pontos mais problemáticos tanto na UE como nos Balcãs Ocidentais.

²⁶ Respostas ao questionário enviado aos serviços responsáveis pela aplicação da lei em junho de 2018.

Apenas 16 Estados-Membros da UE²⁷ e 4 parceiros dos Balcãs Ocidentais²⁸ participam no estudo global sobre armas de fogo realizado pelo UNODC e financiado pela UE, o que limita a eficácia do estudo. O baixo nível de participação deve-se ao facto de serem poucos os pontos focais suficientemente operacionais para fornecer os dados necessários. Não foi criado um modelo com os requisitos normalizados mínimos em matéria de informação, e os serviços responsáveis pela aplicação da lei consideravam muitas vezes que um modelo limitaria a utilidade das informações trocadas.

A legislação nacional dos parceiros dos Balcãs Ocidentais, em geral, tem vindo a ser harmonizada com a legislação da UE²⁹; contudo, a revisão da Diretiva Armas de Fogo³⁰, bem como as suas medidas de execução, exigem que os parceiros realizem alterações legislativas, especialmente nas normas de desativação e marcação de armas de fogo.

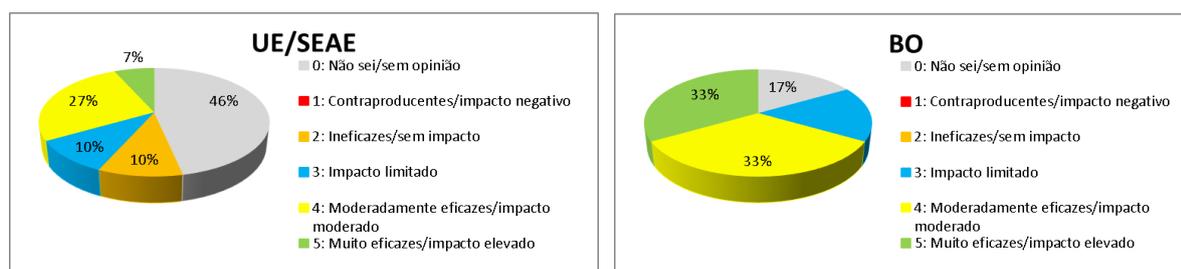


Gráfico 4: Eficácia das medidas no âmbito do objetivo 2³¹

No âmbito do objetivo 2, as partes interessadas revelaram-se, de um modo geral, satisfeitas com a eficácia das reuniões conjuntas, mas notaram que a sua eficácia foi, por vezes, prejudicada pelo facto de os participantes serem investigadores dos quadros médios, os quais necessitavam de autorizações e instruções para participarem nas reuniões internacionais e nem sempre tinham conhecimento do que acontecia nas respetivas instituições.

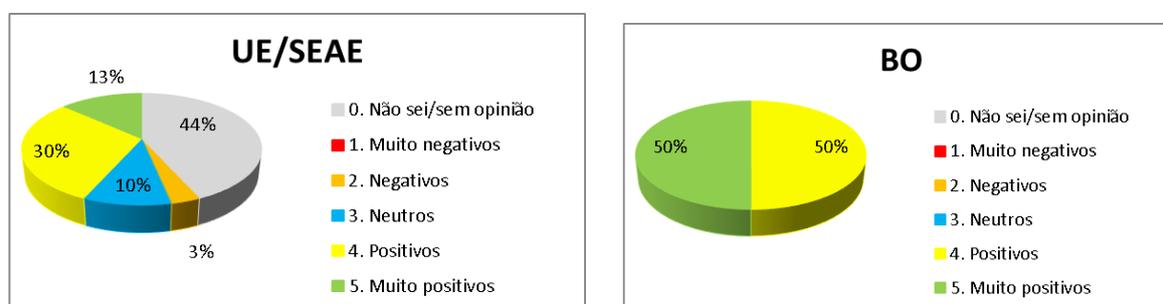


Gráfico 5: Eficácia das reuniões conjuntas UE-BO³²

²⁷ AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK.

²⁸ AL, BiH, MD, ME.

²⁹ Diretiva 91/477/CEE do Conselho, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (JO L 256 de 13.9.1991, p. 51). Regulamento (UE) n.º 258/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que aplica o artigo 10.º do Protocolo das Nações Unidas contra o fabrico e o tráfico ilícitos de armas de fogo, das suas partes e componentes e de munições, adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Protocolo das Nações Unidas sobre as armas de fogo), e estabelece autorizações de exportação e medidas de importação e de trânsito de armas de fogo, suas partes, componentes e munições (JO L 94 de 30.3.2012, p. 1–15).

³⁰ Diretiva (UE) 2017/853, de 17 de maio de 2017, que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (JO L 137 de 24.5.2017, p. 22–39).

³¹ Respostas ao questionário enviado aos serviços responsáveis pela aplicação da lei em junho de 2018.

³² Respostas ao questionário enviado aos serviços responsáveis pela aplicação da lei em junho de 2018.

A grande rotatividade de pessoal nos serviços nacionais responsáveis pela aplicação da lei dos parceiros dos Balcãs Ocidentais dificultou a cooperação e o intercâmbio de informações diários. Não obstante, os dados disponíveis demonstraram a capacidade dos participantes para aprenderem com as dificuldades sentidas durante os controlos conjuntos específicos, realizados de forma coordenada. Este facto é demonstrado pelo crescente número de mensagens trocadas através da Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA) no âmbito das operações conjuntas específicas (conforme ilustra o gráfico 6). O número de armas de fogo apreendidas (durante as jornadas de ação e nas investigações de acompanhamento) também tem registado um crescimento constante (conforme ilustra o gráfico 7).

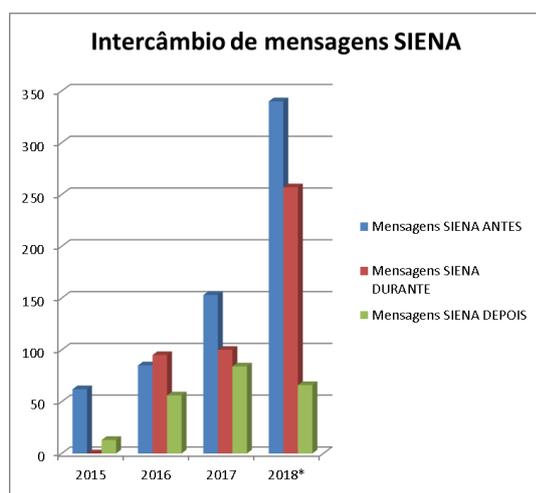


Gráfico 6: ³³

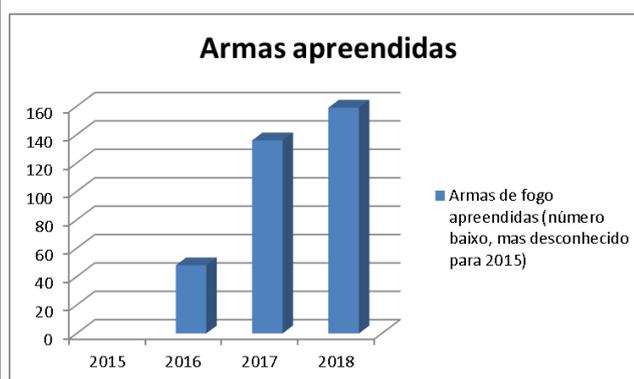


Gráfico 7: ³⁴

No terreno, os controlos fronteiriços entre os parceiros dos Balcãs Ocidentais revelaram-se inadequados. Apesar dos indícios da circulação de armas de fogo nos Balcãs Ocidentais, a partir e para a União Europeia, tal como reconhecido por todas as partes interessadas e nas avaliações das informações, as apreensões raramente ocorrem nas fronteiras, sendo mais comuns dentro dos territórios nacionais. Várias partes interessadas também referiram deficiências: Os guardas de fronteira e os funcionários aduaneiros não recorrem suficientemente à definição de perfis de risco e às informações obtidas anteriormente; não receberam formação específica para detetar armas de fogo e não dispõem de equipamento adequado, concentrando-se nos pontos de passagem fronteiriços, sem ter uma estratégia clara para controlar o resto das fronteiras terrestres utilizadas pelos traficantes.

A cooperação operacional entre a UE e os Balcãs Ocidentais permitiu identificar várias insuficiências nos procedimentos penais de cada um dos países de ambas as regiões: as técnicas especiais de investigação diferem consideravelmente entre países e as entregas controladas são limitadas por uma relutância geral em autorizar essas operações em países de trânsito. Também consideraram que um quadro legislativo comum favorável a nível nacional poderia contribuir para um intercâmbio de informações mais eficiente, para fins de informação fora do âmbito de investigações específicas.

No domínio da ciência forense (nomeadamente da balística), as tecnologias variam consideravelmente em toda a região, o que impede os intercâmbios e a comparações cruzadas transfronteiriças. A análise balística e as comparações internacionais são realizadas caso a caso, não sendo sistemáticas nem totalmente automatizadas.

³³ Fontes: Europol, EMPACT. Os valores de 2018 não são definitivos.

³⁴ Ibidem.

No âmbito do objetivo 3, importa notar que a participação dos parceiros dos Balcãs Ocidentais nas formações prestadas pela CEPOL aumentou substancialmente. Os valores demonstram uma participação desigual pelos Estados-Membros da UE, sem uma tendência específica identificável, bem como uma taxa de participação baixa e estável³⁵. Nesta participação, podem destacar-se dois países: Grécia e Portugal, com um número muito mais elevado de formandos a participarem efetivamente nos seminários em linha (uma média de 66 e 15 formandos nos seminários em linha, respetivamente).

Todavia, várias partes interessadas lamentaram que as formações não tenham sido suficientemente práticas; também identificaram necessidades na criação de equipas conjuntas de investigação e em questões específicas, como as armas de fogo convertíveis, bem como atividades de sensibilização especialmente vocacionadas para funcionários aduaneiros e guardas de fronteira.

Principais conclusões

- Atividades realizadas no âmbito do Plano de Ação para modernizar os serviços responsáveis pela aplicação da lei.
- Aproximação da legislação nos Balcãs Ocidentais às normas da UE.
- Organização de reuniões conjuntas para a criação de um espaço único de diálogo e intercâmbio de melhores práticas entre peritos em armas de fogo.
- Melhoria contínua no intercâmbio de informações e na cooperação operacional durante os controlos conjuntos específicos, realizados de forma coordenada.
- Boa receptividade por parte dos países dos Balcãs Ocidentais às oportunidades de formação e de reforço das capacidades.
- Falta de indicadores-chave de desempenho, os quais teriam possibilitado uma avaliação global do progresso realizado na consecução dos objetivos.
- Pontos focais nacionais ainda não estabelecidos em todos os países nem operacionais e, conseqüentemente:
 - ainda não existe uma recolha harmonizada de dados sobre as apreensões de armas de fogo;
 - a base de dados iArms não é alimentada sistematicamente;
 - não há um rastreio sistemático das armas apreendidas;
 - não há uma análise balística sistemática e automatizada nem comparações transfronteiriças.
- Os controlos nas fronteiras nos Balcãs Ocidentais revelaram-se inadequados para detetar o tráfico de armas de fogo, principalmente devido aos guardas de fronteira e funcionários aduaneiros não disporem de informação, formação e equipamento.
- Inadequação das ferramentas de investigação nas operações transfronteiras devido aos diferentes quadros jurídicos.

3.4. Eficiência

A realização de uma análise da relação custos-benefícios do Plano de Ação foi limitada pelo facto de os valores e os dados concretos serem praticamente inexistentes, sobretudo no que respeita aos custos financeiros.

³⁵ Os Estados-Membros enviaram, em média, 3,8 participantes por ano a todas as formações (presenciais e em linha), ao passo que os parceiros dos Balcãs Ocidentais enviaram 2,7 participantes.

Em princípio, a Plataforma Armas de Fogo pode prestar um apoio financeiro substancial aos Estados-Membros da UE e aos parceiros dos Balcãs Ocidentais. O apoio financeiro pode cobrir despesas como custos de participação nas jornadas de ação conjunta, recompensas para o público pelo fornecimento de informações, financiamento de equipamento especial e arrendamento de instalações para operações secretas. Este apoio financeiro está disponível através de diversos fundos, designadamente o Fundo para a Segurança Interna da DG HOME; o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão 2015-2020; o Instrumento para a Estabilidade e a Paz (2014-2020); e a política externa e de segurança comum (2017-2019). Todavia, aparentemente, os agentes de ligação dos Estados-Membros da UE nos parceiros dos Balcãs Ocidentais e os investigadores nacionais não têm pleno conhecimento deste mecanismo, pelo que contam sobretudo com o financiamento nacional e a cooperação puramente bilateral.

Ao longo dos anos, a cooperação operacional entre a União Europeia e os parceiros dos Balcãs Ocidentais ou não melhorou ou registou mesmo uma tendência negativa, o que é demonstrado pelo número decrescente de mensagens SIENA (fora das operações conjuntas de controlo) dos parceiros dos Balcãs Ocidentais, as quais passaram de 67 % em 2017 a 29 % em 2018. Pode observar-se a mesma tendência nos casos partilhados com a Europol: embora o número tenha aumentado entre 2017 e 2018 no caso dos Estados-Membros (de 26 para 29), diminuiu no caso dos países dos Balcãs Ocidentais (de 4 para 2)³⁶.

Em matéria de formação, a CEPOL decidiu cobrir as despesas dos participantes de cada parceiro dos Balcãs Ocidentais para as suas atividades (6 em 2016 e 2017 e 4 em 2018), tendo enviado duas vezes mais participantes do que os que receberam financiamento (ao mesmo tempo, os Estados-Membros enviaram 1,62 a 1,69 vezes mais estagiários do que o número de participantes financiados pela CEPOL)³⁷. Este facto revela um empenho e interesse proporcionalmente maior por parte dos parceiros dos Balcãs Ocidentais do que os Estados-Membros nas oportunidades de formação transnacionais, proporcionando uma boa relação custo-benefício. O Centro de Intercâmbio de Informações também prestou formações úteis e práticas a funcionários dos serviços responsáveis pela aplicação da lei em toda a região. Por exemplo, criou uma plataforma de identificação de armas para ajudar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a: i) identificar armas, munições e explosivos apreendidos e ii) elaborar relatórios para as investigações criminais subsequentes. Porém, a eficiência das formações é difícil de avaliar, uma vez que os respetivos organizadores não forneceram análises das formações em cascata (ou seja, outras formações realizadas a nível nacional por pessoas que participaram nas formações a nível regional). A maioria dos formandos consultados não emitiu qualquer opinião sobre as formações que recebeu. Aqueles que o fizeram sublinharam a falta de aconselhamento prático sobre a criação de equipas conjuntas de investigação e sobre questões específicas, como as armas de fogo convertíveis.

Principais conclusões

- Apoio útil da Plataforma Armas de Fogo para a cooperação operacional.
- Elevada taxa de interesse e participação dos parceiros dos Balcãs Ocidentais nas formações fornecidas pela CEPOL e pelo SEESAC.
- Não existem dados suficientes sobre resultados concretos. Falta de conhecimento do apoio prestado pela EMPACT ou por outros instrumentos da UE.
- O intercâmbio de informações entre a Europol e os países ocidentais produziu resultados insuficientes para todas as partes interessadas.

³⁶ Fonte: Europol.

³⁷ Fonte: CEPOL.

3.5. Coerência

A Comissão Europeia envidou esforços no sentido de assegurar que todas as ações das partes interessadas sejam complementares. Tal irá reduzir o risco de sobreposições e melhorar a cooperação nas investigações da criminalidade transfronteiriça, em consonância com as conclusões do Conselho de 13 de dezembro de 2016³⁸. O tráfico de armas de fogo também foi incluído no Plano de Ação Conjunto de combate ao terrorismo nos Balcãs Ocidentais, de 5 de outubro de 2018³⁹. A Plataforma Armas de Fogo e as atividades do Centro de Intercâmbio de Informações também estavam previstas no âmbito da abordagem de Governança Integrada da Segurança Interna (GISI) para os Balcãs Ocidentais, que assenta em três pilares: combate ao terrorismo, luta contra a criminalidade grave e organizada e segurança nas fronteiras⁴⁰.

O Centro de Intercâmbio de Informações foi reconhecido pelo órgão de coordenação da GISI como promotor das atividades de coordenação sobre o controlo das armas e a luta contra o tráfico ilícito de armas de fogo. Tal irá assegurar a coerência com outras vertentes de trabalho e grupos de peritos.

A cooperação entre a UE e a região da Europa do Sudeste continua a ser difícil devido à existência de muitas partes interessadas, as quais nem sempre estão bem coordenadas. Vários países e organizações internacionais, como a *Small Arms Survey*, o Centro para a Aplicação da Lei da Europa do Sudeste, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), o UNODC ou a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), também estão ativas na região. Porém, não existe uma coordenação unívoca das atividades destes grupos com o Centro de Intercâmbio de Informações, a Plataforma Armas de Fogo e a Governança Integrada da Segurança Interna.

Muitas partes interessadas referiram uma duplicação desnecessária das reuniões, com os mesmos participantes e o debate dos mesmos temas. Por outro lado, devido à falta de coordenação interna e de partilha de informações, os representantes nacionais participam, muitas vezes, em reuniões diferentes sem terem o conhecimento prévio de que já foram realizados debates ou apresentações semelhantes em formatos idênticos.

A existência de vários canais de financiamento [nomeadamente, o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, incluindo a modalidade de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações (TAIEX), e o Fundo para a Segurança Interna] originou inicialmente incoerências e falta de coordenação. No entanto, estas questões foram abordadas e superadas com a ajuda da Comissão. Um dos desafios que subsistem é o facto de o financiamento da política externa e de segurança comum ser, por vezes, concedido sem uma visão geral de outras atividades semelhantes na região.

Por fim, foi assegurada a coerência entre o Plano de Ação e o roteiro regional. A Comissão, a Plataforma Armas de Fogo, a Europol e o Centro de Intercâmbio de Informações foram estreitamente associados à formulação da avaliação das necessidades do roteiro regional e à definição de objetivos.

³⁸ Documento 15536/16 do Conselho.

³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf; ver objetivo 5.

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

Principais conclusões

- Forte coerência com outras estratégias globais, nomeadamente a estratégia da UE para as armas ligeiras e de pequeno calibre e o roteiro regional.
- Estreita coordenação assegurada pela evolução legislativa na UE em matéria de controlo das armas de fogo, a fim de garantir a aproximação das leis dos Balcãs Ocidentais às normas da UE, proporcionada pelos instrumentos internacionais.
- Pouca coerência entre as atividades das diversas partes interessadas. muitas sobreposições; Falta de uma estrutura de coordenação integrada na organização de várias atividades.
- Ausência de uma abordagem orçamental integrada e abrangente a nível da UE.

4. CONCLUSÕES

A UE e os parceiros dos Balcãs Ocidentais enfrentam desafios comuns.

O valor acrescentado do Plano de Ação foi mais evidente na melhoria do trabalho em rede, no intercâmbio de informações e na criação dos elementos essenciais para a futura cooperação.

Contudo, a avaliação do Plano de Ação revela que ainda não foram plenamente adotadas várias das medidas previstas, o que reduziu a eficácia do Plano de Ação. Este é nomeadamente o caso da criação dos pontos focais para as armas de fogo, os quais são necessários para estratégias de aplicação da lei, coordenação, atividades de informação e intercâmbios de dados e informações adequados, tanto a nível nacional como europeu. Também não existe uma recolha harmonizada de dados sobre as apreensões de armas de fogo, a qual permitiria uma política baseada em dados concretos e uma avaliação adequada e fiável das tendências do tráfico. Do mesmo modo, as partes interessadas não desenvolveram um modelo normalizado para o intercâmbio de informações, conforme previsto no Plano de Ação.

A avaliação revela igualmente que a eficácia do Plano de Ação é suscetível de ser melhorada. Por exemplo, para que as reuniões conjuntas produzam resultados concretos, poderá ser útil fornecer instruções claras aos participantes, os quais devem ser autorizados a emitir opiniões ou a dar o seu contributo para os eventuais resultados. Muitas partes interessadas consideraram que as formações poderiam ser mais eficazes se se centrassem em casos práticos, na criação de investigações conjuntas e em questões específicas, como as armas de fogo convertíveis.

No que concerne ao âmbito geográfico, as atividades centraram-se nos Balcãs Ocidentais, mas os futuros desafios poderão justificar o seu alargamento efetivo a toda a Europa do Sudeste, incluindo a República da Moldávia e a Ucrânia, a fim de desenvolver soluções duradouras na vizinhança oriental da UE.

Os Estados-Membros e os parceiros dos Balcãs Ocidentais devem agora orientar os seus compromissos políticos para as prioridades e os resultados operacionais. É necessária uma coordenação mais estreita entre os Estados-Membros, as agências da UE e as organizações internacionais, a fim de assegurar resultados melhores e concretos na luta conjunta contra o tráfico de armas de fogo. Neste contexto, o roteiro regional apresenta uma avaliação global das necessidades de uma política futura na região. Pode ser complementado por objetivos operacionais específicos por país, indicadores de desempenho mais pormenorizados e uma estrutura de coordenação e orçamental unívoca. A Comissão está preparada para apoiar os Estados-Membros, os parceiros dos Balcãs Ocidentais, as agências da UE e as organizações internacionais com vista a dar resposta a estes desafios. As diferentes partes interessadas

consultadas defenderam a necessidade de um plano de ação. De um modo geral, a avaliação deste plano de ação deverá ser tida em conta para assegurar uma cooperação contínua neste domínio no futuro.