

# A Luta contra a Ameaça Terrorista na Europa Ocidental

José Manuel Duarte da Costa

*Coronel Tirocinado de Infantaria. Chefe do Estado-Maior do Comando das Forças Terrestres. Comandou uma FND no Teatro de Operações do Afeganistão, foi Intel Analysis Section Chief na Operação Concórdia da EUFOR no Teatro de Operações da FYROM/Macedónia. Foi Professor de Estratégia no Instituto de Altos Estudos Militares. Possui um MBA da Universidade Católica Portuguesa e um Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada.*

## **Resumo**

Comunicação efetuada no Seminário Internacional “A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia”, realizado no dia 29 de fevereiro de 2016, no Instituto da Defesa Nacional.

## **Abstract**

*The Fight against the Terrorist Threat in Western Europe*

*Speech at the International Seminar “The Terrorist Threat and European Security”, organised on February 29<sup>th</sup>, 2016, at the National Defense Institute.*

O terrorismo pode ser considerado uma forma de violência cinética ou não cinética, contra pessoa e bens e é uma forma instrumental de fazer disseminar o pânico no seio de um povo, um governo, um Estado ou um grupo de Estados. Independentemente das causas e das desculpas invocadas pelos seus agentes para o justificar, o terrorismo é uma forma de exercer poder que ambiciona alcançar consequências, pelo que é planeado pragmaticamente. O que significa que um atentado terrorista pode ocorrer em qualquer lugar e em qualquer altura, sim, até em Lisboa.

O terrorismo é um fenómeno com uma longa história nas relações internacionais sendo reportado em textos antigos desde há pelo menos dois mil anos, desde os tempos dos *sicarii*, não tendo deixado de ser utilizado ao longo dos séculos para produzir resultados concretos e imediatos. Sendo assim, é útil analisá-lo ao nível das causas e consequências, que acabam por ser mais ou menos padronizadas e estudadas, e que conferem características especiais a este fenómeno, mesmo agora que adotou um perfil mais pós-moderno e transnacional na contemporaneidade, mas também muito mais sanguinário em termos dos efeitos produzidos.

A ameaça terrorista não se confina meramente às fronteiras estáticas dos Estados individualmente considerados: é um problema transfronteiriço que deve ser tratado com soluções a nível Europeu. Portanto a sua luta pode e deve ser feita no interior dos Estados mas também na faixa das fronteiras de segurança desses mesmos Estados, muito mais longe da Europa geográfica. O terrorismo, como forma de criminalidade que não respeita fronteiras, tem de ser confrontado com medidas adequadas num espaço de livre circulação. É um problema europeu e internacional que requer respostas da União, quer internas, quer nas relações com países terceiros.

Mas não basta encarar o terrorismo apenas de um ponto de vista repressivo pois a realidade mostra-nos que neste momento de intensos fluxos migratórios é essencial a Europa compreender as causas básicas do terrorismo e repensar as suas políticas de integração social pois o isolamento e a exclusão social mesmo que inadvertidamente promovidos conduzem ao racismo e à xenofobia nas sociedades anfitriãs, rastilhos endémicos desta forma de violência.

Também o Direito Internacional Público continua falho de uma definição única, uniformemente aplicável nos *fora* multilaterais mais emblemáticos onde possam ser debatidas de forma alargada a luta contra este fenómeno. Tal situação cria obstáculos à implementação do seu combate coordenado no terreno. Temos como certo que uma abordagem coordenada e alargada na Europa seria uma forma de limitar danos e acima de tudo de atuar de forma preventiva. A ação europeia neste domínio não é apenas vantajosa: é necessária.

Mas seria um erro olharmos o fenómeno como uma questão puramente criminal, como um mero assunto de polícia a ser resolvido pelos tribunais e pelas autoridades policiais. Os últimos atentados de Londres, Madrid, Paris e Bruxelas, para citar apenas os do continente europeu corresponderam a um terrorismo com caracterís-

ticas específicas que se afastam do terrorismo a que estávamos habituados na Europa – da ETA ao IRA, das Brigate Rosse ao Baader-Meinhof.

É, desde logo, um terrorismo de matriz islâmica radical, cujos protagonistas são oriundos principalmente dos países do Norte de África. E começamos perigosamente a identificar terrorismo com Islão e com imigração – o que, para além de não ser verdade, é perigoso.

Importa antes de mais perceber que os autores confessos dos atentados não são marginais que emergiram e se assomaram da clandestinidade para executar estes atos. Pelo contrário, são pessoas inseridas nas respetivas comunidades onde vivem, que levam existências aparentemente normais. Isto deve levar-nos a fazer algumas reflexões e a colocar determinadas questões que tornem mais perceptível e fundamental o entendimento de que há fatores que propiciam o terrorismo e o fundamentalismo na Europa, e que têm de ser encarados de frente: não podemos consentir que as comunidades islâmicas sejam isoladas e marginalizadas pela pobreza, porque a exclusão social é um terreno fecundo para fundamentalismos e radicalismos.

Urge portanto perceber que estas pessoas que se arrogam na missão de levar a cabo os ataques terroristas em solo europeu, não entram clandestinamente no território da União Europeia mas já cá estão, vivem connosco e têm na sua maioria um comportamento social em nada diferente do resto da população. Pelo que o problema não parece ser o da entrada de agentes ilegais pelas fronteiras externas. Presenciamos, por esta razão, já mais um fenómeno de insurgência ou de insurreição interna, nas suas matizes mais diversificadas do que uma tipologia uniforme de movimentos terroristas. E a luta contra este fenómeno deve ser vista mais como uma sequência de operações contra a insurgência do que meros assuntos de índole de ordem pública tratados apenas pela ordem policial. É uma luta em que todas as capacidades dos Estados devem convergir para o fim em vista: prevenir e reduzir ao máximo os efeitos de potenciais ataques desta tipologia.

Quem são estas pessoas? O que as leva a agir? E, sobretudo, em que contextos desenvolvem uma ideologia que as leva a reagir contra as sociedades em que estão inseridas?

Não se pode afirmar categoricamente que o multiculturalismo praticado por alguns Estados europeus tenha falhado irremediavelmente, ou que o único modelo aceitável de integração seja uma assimilação fracionada. Mas devemos olhar criticamente para as políticas de imigração dos Estados-membros: são propícias à “guetização”, à marginalidade e à xenofobia? Sobretudo é importante que uma política de integração permita fazer face também a riscos de xenofobia e racismo nas sociedades de acolhimento.

E não é saudável que o único contacto que a maioria da população não islâmica dos Estados-membros tem com o Islão seja quando há relatos de ataques terroristas.

Mas também não podemos ser ingênuos e não perceber as sinergias de transferência entre este terrorismo de matriz islâmica e as sedes de tensões e moldagem ideológica, pois sabemos que a organização de células terroristas deste tipo, apesar de muito fragmentada, se revelam no papel importante de algumas comunidades islâmicas em torno de algumas mesquitas na Europa. Estas tensões passam despercebidas à maioria dos cidadãos e mesmo a muitos políticos, e devem levar-nos a repensar os modelos de integração de imigrantes nos Estados-membros. E esta abordagem é essencial para uma Europa que se quer estável e segura para os seus cidadãos.

Importa perceber o terrorismo como algo que se situa a nível do espectro dos conflitos e a nível de escalada como um problema entre o militar e o policial. Muitas vezes ouvimos a pergunta: é um problema policial o militar?

Mas será verdadeiramente importante responder a esta pergunta? Importa aos cidadão, a quem paga os seus impostos, saber se face ao fenómeno do terrorismo quem lhes confere segurança e bem-estar são os militares ou os polícias?

Tenho a certeza que não.

O problema do terrorismo é que esta é uma ameaça que ultrapassa as fronteiras dos Estados-membros, e não é adequado estar a combatê-lo exclusivamente com base em regras destinadas à criminalidade localizada dentro de um território e portanto de uma jurisdição meramente militar ou policial em termos de segurança e defesa. Num espaço de livre circulação, um problema transfronteiriço desta natureza carece de respostas que permitam uma coordenação adequada e dos esforços de todas as entidades que possam colaborar para um Estado securitário que atenuar as consequências potencialmente gravosas para a segurança interna.

Ou seja, a luta contra o terrorismo não é da responsabilidade deste ou daquele setor do Estado, mas sim uma responsabilidade do Estado em si e portanto de todos os órgãos do próprio Estado.

Que pode então a União Europeia fazer para combater este fenómeno?

Quanto ao combate ao terrorismo na Europa propriamente dito, há que revitalizar vários aspetos:

- Abordar de forma determinada o problema das trocas de informações para efeitos de investigações criminais entre as autoridades dos Estados-membros, já que estes num espaço sem fronteiras internas, não podem assegurar sozinho a sua segurança interna, ou seja, têm de contribuir para a segurança da União no seu conjunto e de poder contar com os outros Estados;
- Estabelecer um “princípio da disponibilidade”, segundo o qual um funcionário competente num Estado que necessite de informações para o desempenho das suas funções poderá obtê-las de outro Estado-membro, que lhas facultará para os devidos efeitos. Um Estado deve trazer espontaneamente à atenção de outro Estado informações que digam respeito a ameaças à segurança interna deste;

- Utilizar dados de passageiros para efeitos de segurança aérea e fronteiriça ou o combate ao financiamento do terrorismo;
- Desenvolver uma estratégia de longo prazo para examinar os fatores que contribuem para a radicalização e o recrutamento dos terroristas;
- Alargar os poderes da Europol, e ao mesmo tempo conferir maior controlo sobre estas entidades ao Parlamento Europeu e aos Parlamentos nacionais;
- Reforçar o Comité de Segurança Interna no Conselho para assegurar a cooperação operacional em matéria de segurança interna;
- Reforçar a jurisdição do Tribunal de Justiça sobre as áreas de cooperação em matéria penal e cooperação policial;
- Potenciar a integração entre forças policiais e forças armadas por forma a que num plano de ação conjunta possam ser articuladas as capacidades e prevenção, luta e controle de zonas e áreas sensíveis mesmo sem que sejam declaradas situações de exceção.

Finalmente será porventura importante determo-nos por um momento na ideia de que a baixa taxa de natalidade na Europa e as necessidades laborais do espaço europeu talvez venham a ditar os destinos demográficos do velho continente. A Europa e os europeus de amanhã não terão obrigatoriamente de ser idênticos aos de hoje. Os Estados-membros e a União terão de ter sensatez e imaginação para, com políticas de preservação da segurança dos seus cidadãos, aproveitarem a riqueza que traz a diversidade que é, afinal, a história da Europa e dos europeus.

E em Portugal?

Em Portugal existe uma Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo desde fevereiro de 2015, mas o plano de articulação operacional – já referido nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 – ainda não foi totalmente implementado. Este plano de articulação operacional irá permitir operacionalizar e definir a cooperação e coordenação entre autoridades policiais e forças armadas. Este plano deverá contemplar medidas de coordenação associadas aos diferentes tipos de ameaças transnacionais, como os procedimentos e as relações de comando. Nestas situações, fora do quadro da Defesa Nacional, facilmente se entende que as forças militares devem atuar debaixo do controlo de uma autoridade nacional de segurança.

De acordo com a lei, a cooperação entre as forças armadas e as forças de segurança é aprofundada, no quadro constitucional e legal em situações de intervenção perante agressões terroristas, de acordo com o Plano de Articulação Operacional, que contemplará medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e equipamentos, serviços de proteção civil, emergência médica e forças armadas.

Positivo é já termos o núcleo da Unidade de Coordenação Antiterrorista com representantes de nove entidades – Sistema de Segurança Interna, Sistema de Informações da República Portuguesa e os dois serviços de informações (SIS e SIED), PJ,

PSP, GNR, SEF e Polícia Marítima. Sempre que o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, que preside, entender, o Conselho pode ainda ser ampliado a mais oito entidades. Entre elas, as Forças Armadas, os Serviços Prisionais, a Proteção Civil e o Ministério Público.

Esta Unidade de Coordenação passa a ser constituída por um Conselho, que integra os chefes máximos de todas entidades e reúne trimestralmente e por um Grupo de Execução que integra representantes de nível intermédio e reúne semanalmente ou sempre que convocado e tem a responsabilidade de garantir e desenvolver os planos de prevenção da radicalização e de recrutamento, o de proteção das infraestruturas críticas e o de articulação operacional entre as forças policiais e as forças armadas.

Elevar a Unidade de Coordenação Antiterrorista a um patamar superior, não só na partilha de informações, mas também na coordenação, execução e operacionalidade, em tudo o que diz respeito ao terrorismo, foi o objetivo principal do Sistema de Segurança Interna.

Em meu entender e como corolário, quatro conceitos são fundamentais para nacionalmente fazer face ao fenómeno do terrorismo:

- Planeamento;
- Coordenação;
- Cooperação;
- Treino.

Estes conceitos devem envolver todas as entidades com capacidades para combater o terrorismo, pois sendo os recursos escassos, não deverá haver duplicação de meios que sendo onerosos impediriam investimentos noutras áreas de combate ao terrorismo. E nesta área, todo o investimento é pouco.