

**TENSÕES NA LUTA CONTRA O TERRORISMO NA EUROPA:  
ANÁLISE CRÍTICA AOS DESENVOLVIMENTOS NACIONAIS E  
EUROPEUS EM 2015 E 2016**

Ana Isabel Xavier<sup>1</sup>  
Bruno Oliveira Martins<sup>2</sup>

**RESUMO**

Ao longo dos últimos dois anos, vários países europeus têm vindo a ser alvo de atentados de matriz terrorista, em número superior ao verificado nas últimas décadas. A natureza transnacional destes atentados, desde a sua preparação até à execução e prossecução, tem colocado em evidência a manifesta incapacidade de uma resposta concertada a nível europeu da política de luta contra o terrorismo, política esta que se tem desenvolvido desde 2001. No entanto, e em sentido oposto, alguns avanços concretos têm sido dados, nomeadamente a invocação da cláusula de assistência mútua após os atentados de Paris e a adoção da diretiva quanto ao registo de dados de passageiros.

Não obstante, as medidas de prevenção e resposta à mais recente vaga de atentados na Europa têm-se revelado sobretudo de índole interna/nacional, desde a mudanças legislativas nacionais para combater com mais eficiência o crime organizado e o terrorismo, até à suspensão unilateral do acordo de Schengen por questões de segurança. Por sua vez, o papel da UE tem sido relegado para o debate sobre o equilíbrio entre liberdade, segurança e justiça, bem como a coordenação de diversas políticas nacionais. Neste contexto, este artigo pretende analisar criticamente os mais recentes desenvolvimentos da política da UE de combate ao terrorismo bem como as medidas desenvolvidas no âmbito da segurança interna dos países para colmatar a ausência de uma resposta concertada ou mais eficaz.

**Palavras-chave:** União Europeia, Segurança, Schengen, Terrorismo, DAESH

**ABSTRACT**

Over the past two years, and more than in the recent decades, several European countries have been the target of terrorist attacks. The transnational nature of these attacks, from their preparation to execution and prosecution,

---

<sup>1</sup> Contacto: ana.isabel.xavier@iscte-iul.pt

<sup>2</sup> Contacto: bruno.martins@mah.se

has highlighted the inability of a collective counter-terrorism action at European level, a policy developed at the EU level since 2001. However, in the opposite direction, some developments have been achieved, namely the request of the mutual assistance clause after the Paris attacks and the adoption of the directive on the passenger name record.

Nonetheless, measures to prevent and respond to the latest wave of attacks in Europe have been mainly of an internal/national nature, ranging from changes in the national legislation to combat organized crime and terrorism more effectively, to the unilateral suspension of Schengen Agreement for security reasons. In turn, the role of the EU has been relegated to the debate on the balance between freedom, security and justice, and the coordination of the different policies of EU member states. Bearing in mind this framework, this chapter intends to critically review both the latest developments in EU counter-terrorism policy and the internal security measures to address the absence of a combined or more effective European response.

**Key Words:** European Union, Security, Schengen, Terrorism, DAESH

## INTRODUÇÃO

Em 2015 e 2016, vários países europeus foram alvo de atentados de matriz terrorista e natureza transnacional, em número superior ao verificado nas últimas décadas. Tal suscita duas evidências, aparentemente opostas, que constituem a nossa linha de argumentação: por um lado, verifica-se uma manifesta incapacidade de uma resposta concertada a nível europeu da política de luta contra o terrorismo, já que o papel da UE tem sido relegado para o debate sobre o equilíbrio entre liberdade, segurança e justiça, bem como para a coordenação de diversas políticas nacionais, não obstante o reconhecimento que uma ameaça a um Estado-membro é uma ameaça a todos (o que legitimou medidas como a invocação da cláusula de assistência mútua após os atentados de Paris e a adoção da diretiva quanto ao registo de dados de passageiros); por outro, e decorrente da primeira, as medidas de prevenção e resposta à mais recente vaga de atentados na Europa revelaram-se sobretudo de índole interna/nacional, desde a mudanças nas legislações nacionais para combater com mais eficiência o crime organizado e o terrorismo até à suspensão unilateral do acordo de Schengen por questões de segurança. A lógica subjacente a estes desenvolvimentos reside no entendimento que o inimigo não é só de um país em concreto, mas sim de toda a Europa. Assim, a problemática metodológica subjacente centra-se numa análise crítica dos mais recentes desenvolvimentos da política da UE de combate

ao terrorismo, bem como as medidas desenvolvidas no âmbito da segurança interna dos países para colmatar a ausência de uma resposta concertada ou mais eficaz, traçando em conclusão tendências que emanam da nossa reflexão e que se afigurarão como essenciais para o debate presente e futuro nesta matéria. Tratando-se de uma investigação ainda embrionária, porque se baseia em desenvolvimentos empíricos que continuam a ocorrer (recordem-se os mais recentes atentados no Reino Unido, em março e junho de 2017), a nossa opção foi a de delimitar temporalmente a nossa análise, focando-nos no período que decorre dos atentados de *charlie hebdo* em janeiro de 2015 ao atentado no mercado de natal de Berlim em dezembro de 2016.

Para além de identificarmos os principais atentados cometidos em 2015 e 2016, esta reflexão irá centrar-se ainda em duas dimensões complementares: a primeira, pretende compreender que medidas foram desenvolvidas a nível comunitário e a nível interno de resposta aos atentados terroristas, sobretudo no que aos anos em análise diz respeito; a segunda, pretende olhar para uma dimensão mais prospetiva, de identificação de tendências e cenários que, a julgar pelo objeto de estudo em apreço, se tendem a replicar e, por isso, a servir de reflexão para eventuais conclusões orientadas para a tomada de decisão política. Em particular, iremos ressaltar o exemplo do modelo de Aarhus, um projeto-metodologia piloto de desradicalização bem-sucedida, e concluir pela necessidade de um maior investimento nos processos de prevenção da radicalização.

## **1. UMA CRONOLOGIA ESSENCIAL: A EUROPA NA MIRA DO DAESH**

Começamos por recordar então a cronologia dos factos que sustentam a nossa investigação. Logo a 7 de janeiro de 2015, Paris foi notícia pelo ataque à equipa do semanário satírico Charlie Hebdo, alegadamente como forma de protesto contra insultos aos muçulmanos que o jornal supostamente publicava. Os irmãos Kouachi mataram 12 pessoas e dois agentes da polícia nacional francesa e, durante um tiroteio, feriram mais 11 pessoas. Um outro cidadão francês de origem muçulmana, Amedy Coulibaly, matou um polícia em Montrouge (periferia de Paris) e causou 4 mortes quando invadiu um supermercado kosher perto de Porte de Vincennes. Quer os irmãos Kouachi quer Coulibaly eram membros do DAESH, tal como reivindicado num vídeo publicado a 11 de janeiro.

Ainda em 2015, na noite de 13 de novembro, 130 pessoas morreram no acontecimento mais mortífero em França desde o final da segunda guerra mundial. Dos atentados quase simultâneos em Paris e Saint-Denis, o mais

dramático ocorreu no clube noturno Bataclan, símbolo da *joie de vivre* dos jovens parisienses, onde sete terroristas fizeram dezenas de reféns até ao início da madrugada de 14 de novembro. Morreram 89 pessoas e mais de 350 pessoas ficaram feridas. Os ataques foram reivindicados pelo DAESH como retaliação pela guerra na Síria<sup>3</sup>.

Por sua vez, já em 2016, na manhã de 22 de março, uma ação terrorista de 3 bombistas-suicidas no aeroporto e metro de Bruxelas causou a morte a 35 pessoas e mais de 300 feridos. Poucas horas depois, o DAESH reivindicou a autoria dos ataques. Neste seguimento, o Ministro do Interior belga elevou o nível de ameaça terrorista para o quatro (máximo) e foi acionado um plano de catástrofe regional para Bruxelas. O espaço aéreo da capital da Bélgica foi imediatamente fechado e o aeroporto encerrado por 3 dias com todos os voos cancelados. O sistema de metro de Bruxelas foi totalmente evacuado após a explosão na estação de Maelbeek, nas imediações dos edifícios das instituições europeias. O edifício Sede da Comissão Europeia foi encerrado, as centrais nucleares de Doel e de Tihange foram evacuadas. A capital belga ficou paralisada nos dias seguintes (sem rede de transportes ou serviços públicos em funcionamento), com 19 operações realizadas nos bairros de Molenbeek, Anderlecht, Jette, Schaerbeek, Woluwé-Saint-Lambert, Forest e Charleroi. A cobertura noticiosa destas operações policiais contra o terrorismo foi temporariamente suspensa para evitar que a divulgação em direto do raio de ação das operações pudesse comprometer a eficiência das mesmas.

Já na noite de 14 de julho, em plenas comemorações da tomada da Bastilha (Dia Nacional Francês), na *Promenade des Anglais* em Nice (França), um camião foi conduzido contra a multidão<sup>4</sup> vitimando 84 mortos e dezenas de feridos. O condutor foi identificado como sendo Mohamed Bouhlel, 31 anos, com dupla nacionalidade francesa e tunisina. A 16 de Julho, o ataque foi reivindicado pelo DAESH, denunciando ainda que Bouhler era um dos seus “soldados” instruídos a cometer atentados terroristas contra países europeus. Neste seguimento, as medidas de segurança foram reforçadas para a *Tour de France*, mas também para os Jogos Olímpicos do Rio.

Também em julho, mas na Alemanha, uma semana negra de ataques deslocalizados: a 18 de julho, um jovem refugiado Afegão feriu 5 pessoas num comboio com um machado; a 22 de julho, um jovem Iraniano matou 9 pessoas em Munique; a 24 de julho, um refugiado sírio matou uma mulher e feriu duas pessoas com um machado em Reutlingen e, no mesmo

---

<sup>3</sup> Recorde-se que estes atentados aconteceram um dia após um ataque em Beirute que matou 43 pessoas e do assassinato de Jihadi John, um destacado membro do Estado Islâmico.

<sup>4</sup> O *modus operandi* “inaugurado” em Nice foi depois replicado em Berlim (dezembro de 2016), Londres (22 março 2017), Estocolmo (7 abril) e Paris (20 abril).

dia, em Ansbach, ocorreu uma explosão à frente de um restaurante junto a um festival de música. A única vítima, o atacante, era um refugiado de origem Síria (cujo pedido de asilo na Alemanha fora recusado, porque o seu estatuto de refugiado tinha sido concedido pelas autoridades Búlgaras e estava prestes a ser deportado), de 27 anos, que tinha declarado fidelidade ao DAESH<sup>5</sup>. Perante quatro ataques consecutivos na mesma semana, o Ministro do Interior Alemão Thomas De Maizière, reforçou o dispositivo policial em todo o país, nomeadamente nos aeroportos.

O ano de 2016 não terminou sem que, a 19 de dezembro, um atentado a um mercado de Natal na Praça Breitscheid em Berlim, com o mesmo *modus operandi* de Nice, tivesse vitimado 12 pessoas e fizesse dezenas de feridos. Este atentado foi perpetrado por Anis Amri, um tunisino que tinha visto o seu pedido de asilo rejeitado desde junho de 2016. Um caso complexo já que Amri utilizara 14 identidades diferentes para receber benefícios sociais e confundir os serviços de informações e, por isso, as autoridades alemãs não conseguiram expulsá-lo porque a sua cidadania não foi reconhecida pelas Autoridades Tunisinas. Alguns dias mais tarde a seguir ao atentado, Amri acabaria por ser intercetado em Milão numa operação de rotina e morto por polícias Italianos. Ora, os atentados acima elencados configuram os casos mais marcantes de uma tendência mais ampla: de acordo com o relatório TE-SAT 2017 produzido pela Europol (2017), a UE enfrenta uma plêiade de ameaças e ataques terroristas de natureza jihadista, tanto da parte de grupos organizados, como por indivíduos que atuam de forma isolada. Em 2016, oito Estados Membros reportaram à Europol um total de 142 incidentes terroristas, entre ataques falhados, desmantelados ou concretizados. Ainda que este número confirme a tendência decrescente dos valores totais de incidentes terroristas (226 casos em 2014 e 211 em 2015), estes valores absolutos permanecem inquestionavelmente altos. Em 2017, os atentados em Estocolmo, Londres, Manchester, Barcelona, entre outros, parecem confirmar que a ameaça permanece relevante.

## **2. MEDIDAS A NÍVEL EUROPEU E NACIONAL**

### **2.1. A NÍVEL EUROPEU**

No que diz respeito à primeira evidência - debate a nível europeu centrado no equilíbrio entre liberdade, segurança e justiça e para a coordenação de diversas políticas nacionais a nível do terrorismo – verificamos que, antes de 2015 (mais

---

<sup>5</sup> No final de 2015, a Alemanha anunciou que iria mobilizar aviões de reconhecimento, navios e um contingente militar para prestar auxílio às ações em curso na Síria. Recorde-se que a Alemanha é o Estado-membro da UE que mais refugiados têm acolhido (só em 2015 recebeu mais de 1 milhão).

em particular a seguir aos atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e reforçado pelos atentados de Atocha em março de 2004 e Londres em julho de 2005), a União Europeia desenvolveu uma série de Estratégias, programas e comunicações com relação direta com a ação integrada da UE na luta contra o terrorismo e com o reforço da dimensão externa da segurança interna. Entre estes encontram-se: a Decisão-Quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo, a Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003); a Comunicação da Comissão n.º 698 intitulada “Prevenção, Estado de preparação e capacidade de resposta aos atentados terroristas”; a Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo; Estratégia antiterrorista da União Europeia; o Programa específico: prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo (2007-2013); a Revisão da estratégia contra o financiamento do terrorismo (2008); o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança (Conselho Europeu, 2008); a Estratégia de segurança interna da União Europeia (Conselho Europeu, 2010a); o Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (Conselho Europeu, 2010b); e o Relatório do Conselho da União Europeia relativa ao plano de ação da UE para lutar contra o terrorismo (2011).

No seguimento dos atentados ao semanário *charlie hebdo*, sai de uma reunião ministerial de 29 e 30 de janeiro de 2015 a Declaração Conjunta de Riga, onde os Ministros reiteram que o terrorismo, a radicalização, o recrutamento e o financiamento relacionado com o terrorismo constituem desafios comuns à segurança interna da UE. Consideraram ainda de extrema relevância e necessidade a apresentação de uma abordagem europeia coerente, coordenada e eficaz para os próximos anos, tendo sublinhado o papel de uma Estratégia de Segurança Interna renovada.

A 28 de abril, é formalmente apresentada a Agenda Europeia para a Segurança (Comissão Europeia, 2015) que reafirma a prossecução dos objetivos estratégicos definidos na Estratégia de Segurança Interna 2010-2014 e identifica três áreas de ação prioritárias: (a) combate ao terrorismo e ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros; (b) combate à criminalidade transnacional grave e organizada; e (c) luta contra a cibercriminalidade.

A 25 de novembro, no rescaldo dos atentados de Paris, o Discurso do Presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker na sessão plenária do Parlamento Europeu é claro no que à preservação do espaço e do espírito de Schengen diz respeito:

“(…) Sim, o sistema de Schengen está parcialmente em estado comatoso e é necessário que aqueles que acreditam na Europa, nos seus valores, nos seus princípios e nas suas liberdades tentem – e vão fazê-lo – revitalizar o espírito de Schengen. Se o espírito de Schengen

deixar os nossos territórios e o nosso íntimo, perderemos mais que Schengen. Uma moeda única não faz sentido se Schengen cair. E, por conseguinte, é necessário saber que Schengen não é um conceito neutro, não é um conceito anódino, mas sim uma das pedras angulares da construção europeia”.<sup>6</sup>

Em dezembro, o Parlamento Europeu e o Conselho chegam a acordo sobre um texto de compromisso sobre os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR, a sigla para a expressão inglesa *Passenger Name Record*) que são constituídos por informações pessoais fornecidas pelos passageiros e recolhidas e conservadas pelas transportadoras aéreas. O Parlamento Europeu viria a adotar a sua posição já a 14 de abril de 2016 e o Conselho adotou a respetiva diretiva a 27 de abril do mesmo ano<sup>7</sup>. Os Estados-Membros terão assim dois anos para colocar em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta diretiva.

A 24 de março de 2016, no seguimento dos atentados de dia 22 em Bruxelas, os Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos da UE e dos Representantes das Instituições Europeias aprovaram uma declaração comum que condenou veementemente os ataques, manifestou a sua solidariedade com a Bélgica e reconheceu a necessidade de melhorar a ação conjunta entre a UE e os Estados-Membros na luta contra o terrorismo. Neste documento, foram ainda identificadas dez medidas prioritárias<sup>8</sup>:

1. Intensificar os esforços nacionais conjugados para investigar, com a maior urgência, as redes implicadas nos atentados de Paris e Bruxelas, bem como outras redes semelhantes.
2. Adotar a diretiva PNR em abril de 2016 e aplicá-la com caráter de urgência, garantindo assim que as unidades de informações de passageiros (UIP) possam trocar dados entre si o mais rapidamente possível.
3. Prosseguir com determinação os trabalhos em curso: rápida conclusão da legislação sobre o combate ao terrorismo, a realização de controlos sistemáticos nas fronteiras externas do espaço Schengen, o controlo da aquisição e posse

---

<sup>6</sup> Tradução livre do original em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-6168\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6168_fr.htm), consultado em 10 Setembro 2017.

<sup>7</sup> DIRETIVA (UE) 2016/681 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de abril de 2016 relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

<sup>8</sup> Declaração Comum dos Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos da UE e dos representantes das instituições da UE sobre os atentados terroristas perpetrados em Bruxelas a 22 de março de 2016 in <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/> consultado em 02 Julho 2017.

de armas de fogo e o alargamento do Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS) aos nacionais de países terceiros; execução do plano de ação de luta contra o financiamento do terrorismo; luta contra a falsificação de documentos e plena aplicação das regras da UE em matéria de precursores de explosivos; e uma maior cooperação no combate ao terrorismo entre a União Europeia e a Turquia, bem como com os países do Norte de África, do Médio Oriente e dos Balcãs Ocidentais.

4. Partilhar informações com as autoridades e os operadores de transportes, consoante o que for adequado, para que as avaliações de risco possam ser realizadas com eficácia e eficiência e as medidas de atenuação das consequências possam ser adaptadas, consoante as necessidades, às potenciais ameaças aos transportes.
5. Reforçar com urgência a alimentação regular, a utilização sistemática e a interoperabilidade das bases de dados europeias e internacionais nos domínios da segurança, das viagens e da migração, tirando pleno partido dos desenvolvimentos tecnológicos e prevendo desde o início salvaguardas em matéria de privacidade. Este aspeto é particularmente relevante para a fiabilidade da verificação da identidade. A Comissão apresentará nas próximas semanas uma comunicação sobre as fronteiras inteligentes e a interoperabilidade. Neste contexto, deve ser acelerado o trabalho de desenvolvimento à escala europeia de um sistema de reconhecimento automático de impressões digitais integrado no Sistema de Informação Schengen (SIS). O Coordenador da Luta Antiterrorista da UE, a Presidência, a Comissão, as agências e peritos competentes congregarão esforços para apresentar resultados concretos até junho de 2016, nomeadamente a fim de aperfeiçoar a recolha, a verificação e o cruzamento de informações no domínio da luta contra o terrorismo.
6. Encontrar, com carácter prioritário, formas de assegurar e obter com mais rapidez e eficácia provas digitais, intensificando a cooperação com os países terceiros e com os prestadores de serviços com atividade no território europeu, de modo a reforçar o cumprimento da legislação da UE e dos Estados-Membros e os contactos diretos com as autoridades de aplicação da lei. A reunião do Conselho de junho apontará medidas concretas para resolver esta complexa problemática.
7. Continuar a desenvolver medidas preventivas eficazes, especialmente melhorando a deteção precoce dos sinais de radicalização a nível local, e contrariando a retórica do DAESH, em especial através de estratégias de comunicação e do desenvolvimento de programas de reabilitação sólidos. Neste contexto, a Rede de Sensibilização para a Radicalização e a Rede de Comunicações Estratégicas irão reforçar ainda mais o seu apoio aos profissionais, à sociedade



civil e aos Estados-Membros. A Comissão intensificará o trabalho com as empresas informáticas, nomeadamente no Fórum Internet da UE, para contrariar a propaganda terrorista e elaborar, até junho de 2016, um código de conduta contra o discurso de ódio na Internet.

8. Apoiar plenamente o trabalho do Grupo Antiterrorista (GAT), nomeadamente através da aceleração da criação de uma plataforma específica de troca multilateral de informações em tempo real.
9. Recorrer mais regularmente às Equipas de Investigação Conjuntas, que demonstraram a sua utilidade após os atentados de Paris, para coordenar as investigações e proceder à recolha e ao intercâmbio de provas.
10. Criar no Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo da Europol uma equipa conjunta de ligação de especialistas nacionais na luta antiterrorista, para apoiar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros na investigação das dimensões mais vastas a nível europeu e internacional da atual ameaça terrorista e para a qual os Estados-Membros são convidados a destacar peritos. Esta equipa recorrerá às capacidades policiais da Europol para controlar a ameaça representada pelos combatentes estrangeiros, os fluxos de financiamento do terrorismo e o tráfico de armas de fogo, bem como a propaganda na Internet.

A 28 de junho, a Alta Representante Federica Mogherini apresenta o documento “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy” (EEAS, 2016), vulgo Estratégia Global para a política externa e de Segurança da UE. Em articulação com o plano de Execução sobre Segurança e Defesa, esta Estratégia pretende reforçar a abordagem integrada dos conflitos e das crises, o reforço donexo entre política interna e externa, a atualização das estratégias regionais e temáticas existentes ou a preparação de novas estratégias e o reforço dos esforços no domínio da diplomacia pública.

Por sua vez, a 14 de setembro, no “Discurso sobre o Estado da União 2016: Por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção”, Jean-Claude Juncker (Presidente da Comissão Europeia) não hesitou em reconhecer que a UE precisa de tomar medidas urgentes para conhecer melhor quem atravessa as nossas fronteiras, nomeadamente: a) a edificação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia; a definição de um sistema de Entrada/Saída (EES) da UE que recolherá informações, como a identidade, os documentos de viagem e os dados biométricos, e registará as entradas e saídas no ponto de passagem; b) a implementação de um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) com objetivos semelhantes aos do bem conhecido sistema ESTA dos EUA; c) o reforço da Europol facultando-lhe acesso às bases de

dados e a novos recursos; e d) o reforço de documentos de viagem seguros para uma melhor gestão da livre circulação, da migração e da mobilidade assenta em sistemas sólidos destinados a prevenir os abusos e as ameaças à segurança interna provocados pela facilidade com que alguns documentos podem ser falsificados. Mais uma vez, a mensagem de Juncker é clara:

“Uma Europa que protege é uma Europa que defende e vela pela sua segurança – dentro e fora das suas fronteiras. Temos de nos defender contra o terrorismo. Desde os atentados de Madrid em 2004, foram perpetrados na Europa mais de 30 atentados terroristas, dos quais 14 só neste último ano. Mais de 600 pessoas inocentes perderam a vida em Paris, Bruxelas, Nice, ou Ansbach. (...)”<sup>9</sup>

## 2.2. A nível nacional

Como referido anteriormente, grande parte das respostas à atual vaga terrorista surgiu a nível nacional. Os exemplos que se seguem, com um foco em França, ilustram algumas das tendências que retomaremos mais adiante. Em resultado do atentado terrorista ao jornal *Charlie Hebdo* e ao mercado kosher em Paris, o *état d’urgence* é decretado em França. De acordo com a lei de 3 de abril de 1955, definida durante a guerra da Argélia, esta situação excecional não pode ser superior a 12 dias e destina-se a enquadrar “casos de perigo iminente, como resultado de quebras na ordem pública ou no caso de ameaças, pela sua natureza e gravidade.” No entanto, a excecionalidade exigirá um prolongamento temporal indefinido.

De facto, respondendo aos ataques de Paris de novembro de 2015 e considerando tratar-se de um “ato de guerra”, François Hollande, decreta o estado de emergência nacional no país, instaura o recolher obrigatório (última vez que tinha sido acionado tinha sido em 1944) e emite controlos temporários sobre as fronteiras francesas. A 18 de novembro, Hollande invoca o art.º 42, n.º 7 TUE, introduzido pelo Tratado de Lisboa. A cláusula de defesa e assistência mútua prevê que, “se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros. Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro

---

<sup>9</sup> Ver [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3042\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm), consultado em 04 Setembro 2017

da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar”.

A 19 de novembro, o estado de emergência é prorrogado por mais 3 meses (até 25 de Fevereiro), numa lei aprovada pelos deputados do Parlamento Francês, prevendo-se ainda algumas alterações substanciais ao texto original de 1955 já que, por um lado, são reforçados os poderes do governo e chefes dos departamentos franceses (possibilidade de encerrar locais públicos, como museus, teatros, restaurantes, entre outros sempre que se justificar; reforçar a segurança em escolas e universidades, aeroportos, estações de comboio e de metro; estabelecer um toque de recolher obrigatório e zonas de segurança de não circulação de pessoas nem veículos; proibir ajuntamentos de pessoas; restabelecer o controlo nas fronteiras). Por outro, são reforçados os poderes da polícia e autoridades de segurança, nomeadamente permissão para realizar buscas em habitações, a qualquer altura do dia ou noite e sem supervisão judicial; reforçar as detenções de pessoas “cujas atividades sejam perigosas para a segurança e ordem pública”; confiscar determinadas armas, mesmo que de posse legal. Os agentes policiais podem ainda utilizar as armas de serviço, mesmo que fora do horário de trabalho; recorrer à pulseira eletrónica para controlar alguns detidos em prisão domiciliária; e fazerem uso e porte das armas de serviço mesmo que não estejam no seu horário de trabalho.

A 10 de fevereiro de 2016, a Assembleia Nacional Francesa, aprova um projeto de revisão constitucional (com 317 votos favoráveis, 199 contra e 51 abstenções) que prevê a inscrição na Lei fundamental do regime de estado de emergência e a retirada da nacionalidade francesa a binacionais condenados por terrorismo. À data da revisão deste artigo (01 de Novembro), foi declarado o fim do estado de emergência em França, dois anos após os atentados de Paris, e anunciada uma nova lei contra o terrorismo que foi aprovada por uma larga maioria no Parlamento francês. Com esta nova legislação, as autoridades policiais podem, como se de um estado de emergência permanente se tratasse, fazer buscas, fechar instalações religiosas e restringir movimentos de pessoas suspeitas de ligações a extremistas. Por sua vez, e na sequência do atentado no mercado de Natal de Berlim, o governo alemão anunciou, a 10 de janeiro de 2017, um reforço das medidas de segurança, incluindo o uso de pulseira eletrónica a numerosas pessoas consideradas potencialmente perigosas, em particular aos que saíram da prisão após uma condenação relacionada com terrorismo; a aceleração das expulsões de requerentes de asilo recusados; a intenção de pressionar os países que rejeitem voltar a receber os requerentes de asilo com pedidos negados através da redução ou supressão da ajuda ao desenvolvimento; medidas mais facilitadas para a detenção provisória de estrangeiros considerados perigosos para a segurança nacional ou cujo pedido de

asilo foi rejeitado e aguardam uma expulsão do país; e obrigação de residência num território restrito para os requerentes de asilo que utilizem diversas identidades no país para se registarem junto das autoridades alemãs.

Não obstante não constituir o nosso objeto de estudo, importa aludir brevemente a Portugal e ao seu suporte legislativo nesta matéria, reforçado com a Estratégia Nacional de combate ao terrorismo (fevereiro 2015) e no Decreto Regulamentar 2/2016 de 23 de Agosto que estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT). No que ao primeiro documento diz respeito, este assenta em cinco objetivos estratégicos (detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder) e inclui referências diretas a vários dos instrumentos e medidas (o reforço da partilha de informação entre forças e serviços de segurança a nível nacional, europeu e internacional; redução das vulnerabilidades nas fronteiras; aumento da eficácia dos mecanismos de cooperação transfronteiriça; reforço da cooperação entre as estruturas nacionais, europeias e internacionais relacionadas com a imigração, o asilo e a gestão integrada das fronteiras; reforço do desenvolvimento de ações conjuntas). Por sua vez, o decreto-regulamentar estabelece o regime aplicável ao órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito da ameaça e do combate ao terrorismo, entre as entidades que a integram, competindo à UCAT a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

### **3. ANÁLISE E TENDÊNCIAS**

Como podemos verificar pela imagem 1 abaixo disponibilizada, a atividade terrorista no território da UE manifestou-se em vários países e as detenções relacionadas com terrorismo ocorreram um pouco por todo o continente. Ao mesmo tempo, desde o atentado ao museu judaico de Bruxelas de 2014, a influência do DAESH têm sido uma constante, ainda que não caracterize a totalidade da atividade terrorista na Europa. Esta dinâmica faz com que, no total de atentados terroristas ocorridos no território da UE, a percentagem de ataques terroristas de inspiração islamita tenha vindo a crescer.

Imagem 1. Atentados terroristas na Europa e detenções relacionadas com terrorismo na Europa, por estado membro 2016.



têm muita relutância em partilhar ou delegar competências em matérias de segurança, e porque, no que se refere à partilha de *intelligence*, as suas alianças privilegiadas não cobrem todos os Membros da UE.

Os dois desenvolvimentos mais importantes ao nível europeu foram a adoção da Diretiva PNR e a utilização, pela primeira vez, da cláusula de assistência mútua (CAM). O processo que levou à adoção do PNR desenvolveu-se em várias fases, envolveu o Parlamento Europeu, e permite a partilha de algumas informações importantes relativas a viagens aéreas. Mas é preciso ter em mente que o PNR não permite a recolha de dados de quem se desloca dentro da Europa por comboio, automóvel ou autocarro – e esses meios de transporte têm sido os mais utilizados recentemente. Por outras palavras, ainda que esta medida tenha sido apresentada como um passo fundamental para combater atividade terrorista na Europa, está longe de ir ao encontro das principais necessidades operacionais com que a UE e os seus membros se deparam. Quanto à CAM, o facto de a sua utilização ser analiticamente relevante não significa que tenha sido a melhor resposta, ou pelo menos que a forma como foi implementada tenha sido a mais correta. Este mecanismo permitiu de facto reunir diferentes contributos por parte dos Estados-Membros na resposta aos atentados de Paris de novembro de 2017, mas todo o processo foi liderado por Paris, não por Bruxelas, e por isso dificilmente se pode falar de um avanço na política comum da UE de luta contra o terrorismo. Acresce que um enquadramento histórico que remeta a atividade terrorista na Europa em 2015 ou 2016 a uma comparação com os números décadas de 1960 ou 70 dará sempre uma imagem de que já existiu mais terrorismo na Europa do que há hoje. Mas esse tipo de análise, ainda que assente em números reais, corre o enorme risco de relativizar a ameaça atual e gerar inércia política. Se é verdade que já houve mais terrorismo, também é verdade que já houve muito menos.

Neste sentido, considera-se que há pelo menos três aspetos essenciais em que parece ser possível melhorar procedimentos ou metodologias, a saber: (1) a partilha de informação em vários níveis operacionais (entre serviços secretos de países diferentes, entre serviços policiais, secretos e militares dentro do mesmo país) e partilha de informação e coordenação entre vários níveis de decisão operacional – patente em todos os países, mas sobretudo em Estados federais como o Alemanha, por exemplo, em que há significativa autonomia regional; (2) o reforço de *human intelligence*, para melhor gerir e interpretar a imensa quantidade de dados que existem hoje em dia; (3) aumento de fundos para processos de desradicalização (Martins e Ziegler, 2017; Bossong, 2016) e de processos piloto que experimentam novas metodologias. Neste sentido, o chamado Modelo de Aarhus (Lindekilde et al, 2016; Bertelsen, 2015; Braw, 2014), implementado desde há alguns anos na segunda maior cidade dinamarquesa com excelentes resultados, emerge como um exemplo de

boas práticas. Este modelo baseia-se num esquema de acompanhamento por parte de mentores especializados que constituem uma teia social em redor dos militantes retornados à Dinamarca após um período junto do DAESH. Esta teia inclui psicólogos e técnicos especializados, mas também a família e os círculos sociais mais próximos da pessoa em causa. Ainda que este modelo seja difícil de replicar em contextos em que o número de militantes retornados é substancialmente mais elevado, a sua implementação bem-sucedida mostra que o envolvimento social e a não-estigmatização destes indivíduos constituem parte importante do esforço de desradicalização.

## CONCLUSÕES

Ao longo dos últimos quinze anos, a UE desenvolveu um conjunto de medidas que constituem uma política comum europeia de combate ao terrorismo. No entanto, estas medidas configuram apenas uma pequena parte da atividade antiterrorista no território europeu, atividade esta que se encontra claramente centralizada nos Estados-Membros. Deste modo, apenas parte dos sucessos e insucessos verificados na luta contra a ameaça terrorista podem ser assacados às políticas de Bruxelas. Neste artigo, salientou-se um paradoxo acentuado pelo crescimento da atividade terrorista na Europa verificado desde a emergência do DAESH em 2014: por um lado, a natureza transnacional da ameaça e do *modus operandi* terrorista parecem reclamar um maior comprometimento da UE e um reforço das suas competências; por outro, aquilo que se verifica é justamente o seu oposto, ou seja, uma grande incidência de medidas tomadas a nível nacional pelos Estados-Membros individualmente considerados. Ainda que algumas medidas comuns importantes tenham sido tomadas no período em análise aqui (2015-2016), o quadro geral da política antiterrorista da UE permanece largamente inalterado, tendo a UE usado da criatividade para lidar com as limitações à ação política impostas pela sua natureza não-estadual. No domínio da segurança, essas limitações são particularmente visíveis e, por isso, requerem pensamento inovador e arrojado, no sentido de encontrar formas de acrescentar valor àquilo que já existe a nível nacional. Neste quadro, o desenvolvimento de esquemas de desradicalização e a criação de estruturas que facilitem a partilha de informações deverão ser prioritários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTELSEN, Preben (2015). “Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model”. *From the Desert to World Cities the New Terrorism*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapura, pp. 241-253.

BOSSONG, Raphael (2014). “EU cooperation on terrorism prevention and violent radicalization: frustrated ambitions or new forms of EU security governance?”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 27, No 1, pp. 66-82.

BRAW, Elisabeth (2014). “Inside Denmark’s Radical Jihadist Rehabilitation Programme”, *Newsweek*, 17 October. P.

Comissão Europeia (2015). *Agenda Europeia de segurança*. Bruxelas.

Conselho Europeu (2003). *Uma Europa segura num mundo melhor – Estratégia Europeia em matéria de segurança*. Bruxelas.

Conselho Europeu (2008). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. Bruxelas

Conselho Europeu (2010a). *Estratégia da Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança*. Bruxelas.

Conselho Europeu (2010b). *Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Proteja os Cidadãos*. Bruxelas.

EEAS (2016). *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte - Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Bruxelas

EUROPOL (2017). *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017*. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>

LINDEKILDE, Lasse, BERTELSEN, Preben e STOHL, Michael (2016). “Who Goes, Why, and With What Effects: The Problem of Foreign Fighters from Europe”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 25, No 5, pp. 858-877.

MARTINS, Bruno Oliveira e ZIEGLER, Monika (2017). “Counter-Radicalization as Counter-Terrorism: The European Union Case”. In K. STEINER and A. ÖNNERFORS eds, *Expressions of Radicalization: Global Politics, Processes and Practices*, Palgrave: Basingstoke (em impressão).

NEUMANN, Peter R (2016). *Radicalized: New Jihadists and Threat to the West*, IB Tauris: Londres

### **Ana Isabel Xavier**

Investigadora Integrada do CEI-IUL (Centro de Estudos Internacionais) e Investigadora associada do CIDIUM (Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar). Doutorada em Relações Internacionais



(Universidade de Coimbra, 2011), a sua principal linha de investigação centra-se na segurança europeia e defesa nacional. É coordenadora da secção de Estudos Europeus da APCP – Associação Portuguesa de Ciência Política. Desempenhou as funções de subdiretora-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN-MDN) entre Março de 2015 e Fevereiro de 2017.

**Bruno Oliveira Martins**

Investigador do Department of Global Political Studies, Universidade de Malmö, Suécia e Investigador Sénior no Peace Research Institute Oslo (PRIO). Com um doutoramento sobre contraterrorismo na União Europeia (Universidade do Minho, 2014), a sua principal linha de investigação atual centra-se na intersecção entre desenvolvimentos tecnológicos, segurança e dinâmicas sociais. É um dos coordenadores da rede internacional INTERSECT: Technology - Security - Society Interplays in Europe, financiada pela UACES para o período 2017-2019, e membro da organização civil European Forum on Armed Drones, promovendo – junto de Estados, da UE e da ONU – avanços nos parâmetros legais e éticos do uso destas armas.