

TERRORISMO E CONTRATERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA: DE LISBOA A BUCARESTE

LUÍS DE LEMOS TRIUNFANTE
VÍTOR TEIXEIRA DE SOUSA

Resumo: partindo da controvérsia gerada em torno dos conceitos políticos operacionais de terrorismo e de contraterrorismo, os autores empreendem um voo rasante e atualista sobre os instrumentos (acervo legislativo e institucional) da União Europeia de combate ao terrorismo e um hipotético instrumento nacional (os Centros de Fusão de Inteligência), deixando aberta a porta a novas interrogações — e consequentes análises — nesta matéria.

Palavras-chave: conceitos políticos operacionais de terrorismo e de contraterrorismo; caracterização do terrorismo; centros de fusão de inteligência; estratégia antiterrorista da União Europeia; Eurojust (*Counter-Terrorism Team*); Europol (*European Counter Terrorism Centre*); Agenda Estratégica da União Europeia 2019-2024.

1. INTRODUÇÃO

Analisar, de forma sistemática e precisa, o terrorismo — esse fenómeno em constante mutação que tem sido o “teatro de operações” de um sem número de cientistas e práticos (do direito e da criminologia, mas também da política, das ciências militares, da sociologia ou da psicologia) — é, desde logo, realizar a aproximação a um dos objetos de estudo mais complexos e controversos dos dias de hoje: aquela complexidade decorre da sofisticação do terrorismo, que é caracterizado pela omnipresença, multidimensionalidade e polimorfismo; por sua vez, a controvérsia é a fonte da incapacidade demonstrada pela comunidade internacional em definir, com rigor, um seu conceito político operacional¹ suscetível de delimitar de forma clara, objetiva e global (GANOR, B.)² as respetivas fronteiras e de, por essa via, fazer luz sobre os

¹ MOREIRA, A. (2003), *Ciência Política* (7.ª reimpressão da 1.ª edição), Coimbra: Almedina, p. 115, afirma que o conceito operacional «(...) organiza, por abstração da realidade, vários conceitos nominais de observáveis, e justifica-os pela utilidade para as operações de classificar, comparar e quantificar».

² GANOR, B. (2018), MIA: An international definition for terrorism. *International Institute for Counter-Terrorism*. Herzliya: International Institute for Counter-Terrorism, obtido em 30 de junho de 2019 de “<https://www.ict.org.il/Article/2259/MIA#gsc.tab=0>”.

contornos jurídico-normativos da criminalização do terrorismo — e, consequentemente, dos instrumentos de contraterrorismo — nos níveis internacional e doméstico.

São muitos — e deveras diversos — os instrumentos de direito penal europeu relevantes da cooperação judiciária em matéria penal no âmbito da União Europeia (UE) suscetíveis de serem mobilizados no sentido do combate ao terrorismo no *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* (ELSJ) constituído pelas suas fronteiras internas. Aqueles instrumentos, que concretizam os eixos principais dessa cooperação — o princípio do reconhecimento mútuo de decisões judiciais em matéria penal e a «(...) *harmonização criminal através da fixação de regras mínimas em certos domínios específicos (...)*»³ —, têm contribuído para uma cada vez maior eficiência e eficácia dos sistemas jurídico-penais dos Estados-Membros (EM) no que concerne à prevenção e repressão dos crimes de terrorismo, mas também da criminalidade altamente organizada que, não raro, consigo caminha de mãos dadas.

Em Portugal, em resultado dos ventos que sopram das instituições internacionais, *maxime* europeias, com competências nesta matéria, o legislador penal dedicou ao contraterrorismo um importante espaço do direito penal (aqui se incluindo o direito processual penal), pese embora a «(...) *inexistência de ameaças visíveis à segurança nacional (...) conduza, muitas vezes, à ideia errada de que o combate ao terrorismo se traduz numa «(...) benfeitoria voluptuária*»⁴.

Neste escasso *espaço-tempo*, ensaia-se definir os conceitos políticos operacionais de terrorismo e de contraterrorismo, percorrem-se as principais artérias e veias dos instrumentos criados pela UE nesta matéria e perspetiva-se o afloramento de uma nova ferramenta doméstica apta a combater aquela ameaça, tudo com o objetivo de explicitar, no domínio da *law in action*, alguns dos significados possíveis para as palavras *antecipar, prevenir, reprimir e recuperar*⁵.

Como diz Mações, B.⁶, «*nunca o mundo pareceu tanto ser uma fonte de perturbação e desordem. É menos uma metáfora do que uma descrição exata: a UE é um mecanismo de precisão que precisa de condições ambientais perfeitas para funcionar bem; por isso qualquer perturbação significativa vinda*

³ FERREIRA MONTE, M. (2009), *O direito penal europeu de “Roma” a “Lisboa”: Subsídios para a sua legitimação*. Lisboa: Quid Juris, p. 29. No mesmo sentido, vide LEMOS TRIUNFANTE, L. (2018), *Manual de cooperação judiciária internacional em matéria penal*, Coimbra: Almedina, pp. 55-64.

⁴ TELES PEREIRA, J. A. (2002), O 11 de setembro e o debate sobre o modelo de serviços de informações em Portugal, *Separata da Revista do Ministério Público* (n.º 89), p. 164.

⁵ Utiliza-se aqui a terminologia adotada na Estratégia Antiterrorista da União Europeia — UNIÃO EUROPEIA (2005), *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*, Bruxelas: União Europeia, obtido em 30 de junho de 2019 de “<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+R+EV+4&l=pt>”.

⁶ MAÇÃES, B. (2018), *O despertar da Eurásia: Em busca da nova ordem mundial*, Lisboa: Círculo de Leitores, p. 309.

do exterior faz com que comece a avariar-se e pare». De um extremo ao outro da UE, entre Lisboa e Bucareste, da Velha para a Nova Europa, observar-se-ão alguns dos mecanismos do “relógio suíço” constituído pela arquitetura contraterrorista erigida neste grande espaço de democracia e liberdade que é permanentemente testado pela “perturbação” constituída pelo terrorismo.

2. TERRORISMO E CONTRATERRORISMO: CONCEITOS POLÍTICOS OPERACIONAIS

2.1. Uma primeira aproximação

Não obstante a enorme relevância do terrorismo em termos de segurança internacional — incluindo da segurança externa e interna da UE —, que foi sendo reafirmada a propósito dos ataques terroristas que impactaram distintos países da comunidade das nações, até ao momento não foi possível reunir o consenso internacional em torno de um seu conceito político operacional.

Em primeiro lugar, esta letargia universal decorre de «(...) *fatores de ordem política, estritamente relacionados com (...) a expressão “soberanista” do poder público estadual*»⁷, designadamente da profundidade estratégica da ação externa dos membros daquela comunidade com maiores responsabilidades em matéria de segurança internacional (ex. os Estados Unidos da América, a Federação Russa e a República Popular da China) e dos atos que, em concreto, os funcionários ao seu serviço, sobretudo os militares, praticam neste contexto — em face de determinadas propostas formuladas nesta conjuntura, tais atos poderiam vir a ser incluídos na definição de terrorismo, com todas as implicações daí decorrentes, por um lado, para a responsabilidade internacional dos Estados e, por outro, para a responsabilidade internacional penal desses indivíduos⁸.

Em segundo lugar, os fortes laços existentes entre alguns movimentos que se autointitulam de “libertação nacional”, determinados Estados colocados na periferia do sistema internacional e movimentos sociais (e respetivas organizações) dos quais os primeiros recebem diversos apoios (político, logístico, financeiro ou outros) impedem que este tema seja colocado no epicentro das relações internacionais. E, por sua vez, tal ocorre como corolário do facto de aquelas “coligações negativas” desenvolverem campanhas de propaganda que, recolhendo o apoio dos seus cidadãos (seu público-alvo), condicionam

⁷ BACELAR GOUVEIA, J. (2015), *Direito internacional penal: Uma perspetiva dogmático-crítica*, Coimbra: Almedina, p. 285.

⁸ A propósito deste tema, vide ÁVILA, F. L. (2006), Uma justiça penal internacional sem os Estados Unidos da América. *Nação e Defesa*, (3.ª Série, n.º 113), p. 53., e MIRANDA, J. (2012), *Curso de direito internacional público* (5.ª edição), Lisboa: Principia Editora, pp. 345-360.

as opções políticas dos governos do mundo ocidental. Como diz GANOR, B.⁹, neste contexto a opinião pública internacional está contaminada pelo uso de expressões simplistas, mas eficazes, tais como «*one man's terrorist is another man's freedom fighter*».

Em resultado do que se vem dizendo, esta temática transformou-se numa autêntica *via sacra*, com várias estações: a primeira materializou-se na *Convenção para a Prevenção e Repressão do Terrorismo*, de 16 de novembro de 1937, que acabou por não entrar em vigor em função da dissolução da Sociedade das Nações. Nesta Convenção — que obrigava os Estados Partes a criminalizarem o terrorismo na sua legislação penal (artigo 2.º) —, os atos de terrorismo eram definidos como sendo os crimes cometidos contra os Estados com o objetivo de provocar o terror em pessoas, em grupos de pessoas ou na população em geral (n.º 2 do artigo 1.º)¹⁰; a segunda consuma-se na dificuldade da comunidade internacional para, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), promover a conclusão do projeto de *Convenção sobre o Terrorismo Internacional* — da versão consolidada do projeto de Convenção¹¹ decorre que a incriminação do terrorismo deve ser configurada na ordem jurídico-penal dos Estados Partes a partir do seguinte conceito jurídico (artigo 2.º): «*any person commits an offence within the meaning of the present Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes: (a) Death or serious bodily injury to any person; or (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; or (c) Damage to property, places, facilities or systems referred to in paragraph 1 (b) of the present article resulting or likely to result in major economic loss, when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act*».

⁹ BACELAR GOUVEIA, J., *op. cit.*, p. 287, alude neste contexto a «(...) aproveitamentos e convivências de certos Estados com algumas organizações terroristas, incluindo pontuais intervenções de terrorismo de Estado». No âmbito de um estudo comparatístico de legislação contraterrorista, ROACH, K. (2015), *Comparative counter-terrorism law comes of age*. Em K. Roach, *Comparative counter-terrorism law*, Nova Iorque: Cambridge University Press, p. 13, afirma que «*a recurring issue in all counter-terrorism laws is the difficulty — or, some would argue, the impossibility — of defining terrorism in a legally and politically satisfactory manner. The United Nations as long struggled with the difficulty of whether to include state terrorism and whether to exempt freedom fighters from a general definition of terrorism*». Para um aprofundamento da temática dos movimentos sociais e respetivas organizações, vide TEIXEIRA DE SOUSA, V. (2013), *Novíssimos movimentos sociais e warning intelligence*, em A. Sousa Lara, *A crise e o futuro* (pp. 327-362), Lisboa: Pedro Ferreira.

¹⁰ SOCIEDADE DAS NAÇÕES (1937), *Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo*, Genebra: Sociedade das Nações, obtido em 30 de junho de 2019 de “<https://www.wdl.org/pt/item/11579/#q=conven%C3%A7%C3%A3o+para+a+preven%C3%A7%C3%A3o+e+puni%C3%A7%C3%A3o+do+terrorismo>”.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2005), *Documento A/59/894*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, obtido em 30 de junho de 2019 de “<https://undocs.org/en/A/59/894>”. O pontapé de saída para o processo de elaboração desta Convenção foi dado com a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 51/210, de 17 de dezembro de 1996.

Mais do que nunca, é indispensável mobilizar os cidadãos no sentido de exigirem aos EM da ONU que, de uma vez por todas, concluam os trabalhos preparatórios daquela Convenção, na certeza de que nela reside a esperança de harmonização universal das normas de incriminação do terrorismo.

A esta problemática junta-se uma outra, que com ela se mostra intimamente relacionada: a não elevação do terrorismo — pelo menos em termos de direito positivo — à categoria de *crime internacional*. Pois bem, um dos motivos pelos quais o terrorismo ainda não pôde fazer companhia aos crimes mais graves que afetam a comunidade internacional no seu conjunto (o crime de genocídio, os crimes contra a Humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão — n.º 1 do artigo 5.º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (ERTPI))¹² corporiza-se no facto de três dos cinco membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Estados Unidos da América, Federação Russa e República Popular da China) não terem aderido ao ERTPI — estes “pesos-pesados” da cena internacional são os grandes contendores do atual ambiente estratégico internacional, que é marcado por múltiplas intervenções militares (convencionais e não convencionais). Logo, pelas mesmíssimas razões já enunciadas a propósito da dificuldade em alcançar-se um acordo universal quanto ao conceito de terrorismo estes países não demonstram ter interesse nessa adesão. No caso particular dos Estados Unidos da América, tradicionalmente um baluarte da democracia e da defesa dos direitos humanos, as razões invocadas para a posição assumida a este propósito clarificam a questão: elas são «a minimização pelo TPI do papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz internacional e segurança», a «ausência de checks and balances no funcionamento do TPI, já que o seu Estatuto cria um sistema de exercício da ação penal sem controlo» e o «facto de o TPI estar fundado numa base defeituosa que pode potenciar perseguições de natureza política a membros do governo, funcionários e pessoal militar»^{13/14}.

¹² Neste domínio, veja-se os elementos dos crimes internacionais (artigo 9.º do ERTPI), constantes de TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (2013), *Elementos dos crimes internacionais*, Haia: Tribunal Penal Internacional, obtido em 30 de junho de 2019 de “<https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/ElementsOfCrimesEng.pdf>”. Estes elementos foram aprovados na Primeira Sessão da Assembleia dos Estados Partes, ocorrida entre 3 e 10 de setembro de 2002, bem como na Conferência de Revisão do Estatuto, que teve lugar entre 31 de maio e 11 de junho de 2010. A propósito, BACELAR GOUVEIA, J., *op. cit.*, p. 287, defende que, apesar de tudo, «a não inclusão formal do fenómeno do terrorismo no leque dos crimes punidos pelo ERTPI não tem automaticamente de provocar a sua irrelevância jurídico-penal no contexto deste capítulo do Direito Internacional Público, ainda que se pensando em crimes diversamente qualificados. É o caso de algumas situações que preenchem os crimes contra a Humanidade e os crimes de guerra, oferecendo múltiplas situações que podem sem dificuldade incluir atos terroristas nessa incriminação». No que respeita à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, MIRANDA, J., *op. cit.*, p. 355, reportando-se ao artigo 17.º do ERTPI, sublinha a congregação entre o princípio da jurisdição obrigatória com o princípio da complementaridade (e não propriamente de subsidiariedade), tudo se passando como se os crimes constantes do Estatuto tivessem uma dimensão ao mesmo tempo nacional e internacional.

¹³ ÁVILA, F. L., *op. cit.*, pp. 52-54.

¹⁴ As dificuldades apontadas não resultam da ausência de propostas nesse sentido — SCHMID, A. *et al.* (1988), citado por GANOR, B., *op. cit.*, mas também PROENÇA GARCIA, F. (2014).

Paradoxalmente, são inúmeros os instrumentos legais internacionais celebrados no âmbito da ONU, da Agência Internacional da Energia Atómica, do Conselho da Europa e de outras organizações internacionais regionais com o objetivo de batalhar contra o terrorismo dos quais decorre a obrigação internacional dos Estados Partes no sentido da sua criminalização no contexto do direito interno¹⁵. De todos eles, aquele que deu o contributo mais válido para a aproximação a uma definição universal de terrorismo foi a *Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo*, adotada em Nova Iorque, em 9 de dezembro de 1999, na medida em que, tendo sido ratificada por um grande número de Estados (cento e setenta e nove, de cento e noventa e três membros da ONU), aduziu um passo importante nesse sentido — para efeitos da Convenção (alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º), o terrorismo identifica-se com «qualquer outro ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato».

A adoção, pelo Conselho de Segurança da ONU, da Resolução 2178 (2014), de 24 de setembro de 2014, trouxe consigo uma maior «(...) *definitional ambiguity by targeting not only all undefined “terrorism”, including presumably domestic terrorism, but also “violent extremism” and “radicalization”*»¹⁶, acrescentando, por esta via, um novo patamar ao difícil processo de alcançar uma noção de terrorismo suscetível de ser acolhida a nível global.

GANOR, B.¹⁷, ciente deste drama, construiu uma noção de terrorismo que resolve um conjunto de problemas que estão na origem da incapacidade em construir-se um modelo global de terrorismo suscetível de potenciar o surgimento de ferramentas de contraterrorismo que possam garantir, de forma eficaz, a segurança internacional. Segundo o Autor, que identifica o terrorismo com «(...) *the deliberate use of violence against civilian targets by a non-state actor to achieve political aims*», o fundamento axiológico deste conceito, e o

Terrorismo, em N. Canas Mendes e F. Pereira Coutinho, *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: D. Quixote, pp. 509-514, aludem ao facto de serem cem as definições de terrorismo encontradas na literatura especializada.

¹⁵ Cf., neste contexto, os textos oficiais das Convenções que tratam o terrorismo enquanto *treaty crime* — CONSELHO DA EUROPA (2019), *Legal instruments*, Estrasburgo: Conselho da Europa, obtido em 30 de junho de 2019 de “<http://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/legal-instruments>”; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2008), *International instruments related to the prevention and suppression of international terrorism*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, obtido em 30 de junho de 2019 de “https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Int_Instruments_Prevention_and_Suppression_Int_Terrorism/Publication_-_English_-_08-25503_text.pdf”; *Idem* (2019), *United Nations office of counterterrorism*, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, obtido em 30 de junho de 2019 “<https://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>”.

¹⁶ ROACH, K., *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁷ *Op. cit.*

respetivo horizonte, encontram o seu fundamento nas seguintes proposições: *i)* esta noção não abrange o “*terrorismo de Estado*” — por isso mesmo, o terrorismo é considerado como sendo o resultado de um ato cometido por um agente-não estatal (organização ou indivíduo). Esta opção é justificada pelo facto de o *jus in bello* proibir os Estados de usarem de violência contra civis (nestes casos, a violência pode subsumir-se nos crimes de guerra ou nos crimes contra a Humanidade — artigos 7.º e 8.º do ERTPI); *ii)* estabeleceu-se que o terrorismo é uma tática cujo uso não pode ser justificado pelo direito à liberdade e à autodeterminação dos povos, objetivo último dos “*freedom fighters*”; *iii)* excluiu-se desta definição o uso deliberado de violência contra civis no decurso da guerra, porquanto ela se subsume nos crimes de guerra; *iv)* não se tomou partido quanto à questão de saber se entes não-estatais têm o direito de fazer uso de violência para atingirem objetivos políticos (mas excluiu-se deste conceito o uso deliberado de violência contra alvos militares); *v)* incluiu-se no perímetro desta definição qualquer ato deliberado de violência contra alvos civis, independentemente da sua gravidade e da circunstância de ser cometido no mundo físico ou no ciberespaço; *vi)* não se operou qualquer distinção entre combatentes e não combatentes; *vii)* por último, na definição não se incluiu a referência à circunstância de o terrorismo difundir medo e ansiedade junto da população em geral, o que é justificado pelo facto de, por vezes, esse efeito ser apenas um objetivo secundário dos agentes da ameaça terrorista.

Esta última asserção não colhe, contudo, unanimidade. Pelo contrário, NUNES HENRIQUES, J.¹⁸ diz que a «*imprevisibilidade e a premeditação da ameaça terrorista são algumas das principais particularidades deste tipo de violência. Uma outra assenta no destinatário deste ato. Contudo, são só duas as características que distinguem o terrorismo de outras formas de violência. Assim, o terrorismo dirige-se contra pessoas que não têm a qualidade de combatentes. Depois, a violência é empregada com o propósito de infundir medo junto daqueles aos quais são dirigidos os seus ataques*».

Longe de implicarem a solução do dissenso existente a propósito, estes contributos iluminam um pouco mais o escuro e tortuoso caminho a trilhar a fim de se alcançar a tão desejada noção global de terrorismo.

2.2. Um possível conceito político operacional de terrorismo

Importa, agora, avançar um pouco mais no sentido da construção de uma proposta de conceito político operacional de terrorismo que, bebendo dos resultados das tentativas encetadas a esse propósito, capte a essência deste facto político.

¹⁸ NUNES HENRIQUES, J. (2012), *O radicalismo islamista na Península Ibérica: A reconquista do Al Andalus*, Lisboa: Diário de Bordo, pp. 23-24.

Excluindo o “terrorismo de Estado”¹⁹ desta equação, dir-se-á que, em termos políticos — isto é, no espectro da luta pela aquisição, manutenção e exercício do poder —, o terrorismo é um tipo de subversão política a que subjaz uma ação violenta que é desencadeada por um determinado agente (Estado estrangeiro, organização ou indivíduo) contra uma pessoa ou um grupo de pessoas com o objetivo (imediato) de induzir medo na população em geral e o objetivo (mediato) de substituir por uma outra a ordem política e social vigente²⁰ (representada pelo aparelho do poder — no âmago do qual reside a Sede do Exercício do Poder²¹ —, seja ele materializado num Estado ou numa Organização Internacional).

Na economia desta delimitação, vários aspetos se tornam evidentes: *i)* em primeiro lugar, fica demonstrado que todo o terrorismo é um ato político instrumental, no sentido de que se materializa numa *tática* ao serviço da *estratégia* de um agente subversivo que tem por objetivo último tomar o poder político exercido pela entidade-vítima; *ii)* em segundo lugar, a subversão política é para o efeito entendida como um processo social antissistémico e precário, espoletado por um agente ativo contra um agente passivo, que conduz a uma rotura, total ou parcial, da ordem política e social que é reflexo de uma determinada ideologia dominante. Este processo é rápido, não tem uma duração certa e determinável, afeta a sociedade de forma ampla e profunda (geralmente provocando reações em cadeia) e é caracterizado pela informalidade, clandestinidade, marginalidade de ações e incompatibilidade de projetos em face do *status quo*²². Neste capítulo, é importante assinalar que a ameaça subversiva terrorista não desponta apenas no contexto de um processo de *subversão política direta* (em que o agente subversor é quem, em exclusivo, o desencadeia), podendo erguer-se em resultado de um processo de *subversão política indireta* (ou para-subversão), cuja causa mediata, remota ou indireta sejam catástrofes naturais, graves crises económicas ou a corrupção endémica do Estado²³; *iii)* em terceiro lugar, verifica-se que o ator-alvo imediato é distinto do ator-alvo mediato (Estado ou Organização Internacional); *iv)* em quarto lugar, constata-se que a ameaça terrorista é direcionada ao ator-alvo imediato, enquanto que a intimidação e o medo daí resultantes se instalam numa audiência mais vasta (a população em geral).

¹⁹ A opção justifica-se pelo facto de a conceptualização deste fenómeno obedecer a balizas que excedem o propósito deste estudo.

²⁰ SOUSA LARA, A. (2009), *Ciência Política: Estudo da ordem e da subversão* (5.ª edição), Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 377-384 e 536-560.

²¹ MOREIRA, A. 2003, *op. cit.*, pp. 75 e 151-153.

²² SOUSA LARA, A., *op. cit.*, pp. 377-384.

²³ *Idem* (2011), *Subversão e guerra fria*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 61-62.

2.3. Caracterização do terrorismo: objetivos, motivação, métodos e escala

2.3.1. Preliminares

Apresentando-se como um fenómeno político antigo²⁴, na atualidade o terrorismo assume uma tal complexidade que, não raro, surpreende os estudiosos da matéria e até mesmo os profissionais que o combatem. E tal ocorre em resultado das diferentes ideologias que o sustentam, mas também da profissionalização das estruturas das organizações e grupos terroristas e da sofisticação do recrutamento, do financiamento, do armamento e das redes de comunicações por si utilizadas. As ações terroristas desencadeadas no contexto do terrorismo moderno, que revelam a enorme capacidade daqueles agentes no sentido de globalizarem este fenómeno, assumem um extraordinário «*poder normativo dos factos*»²⁵. Porém, a sua relevância internacional nem assim torna mais fácil apreender a dimensão desta ameaça à segurança internacional.

Neste campo, é fundamental desvendar todas as faces do terrorismo, a fim de que seja possível delimitar, com a maior antecipação possível, as *capacidades, planos e intenções* do agente terrorista — ator-alvo dos sistemas de segurança nacional (*maxime* dos sistemas de inteligência) — e balizar o momento em que será provavelmente desencadeada uma ação terrorista. Neste processo, cabe aos analistas de informações dos serviços de inteligência desenhar o modelo adequado a cada ator-alvo (*operação de síntese*), de forma a dele poderem ser extraídas as *informações* (também designadas por *inteligência* ou *intelligence*) relevantes (*operação de análise*) que, a final, permitam fazer a prospetiva das suas ações futuras (*análise prospetiva*) e descobrir aquelas capacidades, planos e intenções (*análise estratégica*)²⁶.

2.3.2. Objetivos

Fazendo-se uma breve viagem no tempo, e atendendo aos objetivos prosseguidos pelos respetivos agentes, identificam-se na história recente do terrorismo diversas “vagas” terroristas²⁷:

²⁴ ALMEIDA E SILVA, T. (2011), *Islão e fundamentalismo islâmico: Das origens ao século XXI*, Lisboa: Pactor, pp. 127-135, esclarece que os primeiros traços do terrorismo surgem no século I d. C., «(...) quando o grupo Sicarii começou a usar técnicas de terrorismo (terrorismo seletivo e terrorismo biológico) para se tentar libertar do domínio romano, na região da Palestina». E, mais adiante, afirma que «(...) a palavra “terrorismo” começou a ser usada, enquanto instrumento político ao serviço do Estado, durante a Revolução Francesa, para denominar o período da ditadura jacobina, entre março de 1793 e julho de 1794».

²⁵ MOREIRA, A., *op. cit.*, pp. 129-132.

²⁶ GRABO, C. (2004) e CLARK, R. (2010), *apud* TEIXEIRA DE SOUSA, V. (2013), *Novíssimos movimentos sociais...*, pp. 352-359.

²⁷ Cf. BROWN, K. E. (2017), *Transnational terrorism. International Relations*, em S. McGlinchey, Bristol: E-International Relations Publishing, obtido em 30 de junho de 2019 de “https://

- i) Primeira vaga (Anarquista, entre 1880 e 1920): teve início com as ações dos anarquistas revolucionários russos que tinham por objetivo destruir os sistemas formais de governo e estendeu-se da Europa Ocidental à América do Norte;
- ii) Segunda vaga (Anticolonialista, entre 1920 e 1960): consistiu na luta armada pela autodeterminação de territórios sujeitos a poderes estrangeiros, desencadeada pelas organizações integradas nos movimentos de libertação;
- iii) Terceira vaga (Nova Esquerda, entre 1960 e 1970): iniciou-se com a Guerra do Vietname e o seu palco foi a Europa Ocidental. Os grupos terroristas, que deviam a sua inspiração ideológica ao comunismo e tática aos grupos terroristas palestinos nascidos na segunda vaga, pretendiam a expulsão dos militares americanos da Europa Ocidental e o fim do capitalismo;
- iv) Quarta vaga (Religiosa, desde 1979 até ao presente): é influenciada pelo início de um novo século islâmico, a Revolução Iraniana e a invasão soviética do Afeganistão. Os terroristas islâmicos, que acreditam que a violência é permitida — sendo mesmo necessária se o objetivo for difundir os fundamentos do Corão e da *Sharia* — opõem-se à presença militar ocidental no Oriente Médio, pretendem erguer um regime islamita autêntico na Arábia Saudita, substituir outros governos islâmicos aliados dos Estados ocidentais (objetivos de curto prazo) e criar um califado pan-islâmico (objetivo de longo prazo). Segundo RAPOPORT, D. C.²⁸, esta vaga «(...) follows the pattern of its predecessors, it still has twenty to twenty-five years to run».
- v) Quinta vaga (na atualidade): quanto a esta nova vaga, que surgiu na literatura internacional da especialidade, ROJAS DÍAZ, E.²⁹, apoiado no pensamento que a propósito foi desenvolvido por KAPLAN, J. (2008), e partindo das características do *Daesh* e do *Boko Haram*, diz que, entre outros, são os seguintes os objetivos das organizações e grupos terroristas nela inseridos: a pureza racial, tribal e religiosa, inserida numa narrativa do nascimento do “novo homem” — este objetivo tem justificado a prática de atos de genocídio.

www.e-ir.info/publications/”; DUQUE, R. (2016), Terrorismo: um olhar sobre a evolução e as particularidades desta forma de violência, em R. Duque, D. Noivo e T. Almeida e Silva, *Segurança contemporânea*, Lisboa: Pactor, pp. 140-144; RAPOPORT, D. C., *op. cit.*

²⁸ *Op. cit.*

²⁹ ROJAS DÍAZ, E. (2016), Are we facing the fifth international terrorist wave? *Analytical document*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, obtido em 30 de junho de 2019 de “http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA02-2016_Oleada_Terrorismo_Internacional_ESRD_ENGLISH.pdf”.

No que respeita a esta última vaga, aquele Autor³⁰ caracteriza da seguinte forma as organizações e grupos que a integram: são marcados pela radicalização em face das organizações da vaga antecedente; instalaram-se em áreas inóspitas situadas longe dos centros urbanos; introduziram um novo calendário, a simbolizar o início de uma nova era; a sua vida interna é assinalada pela impossibilidade de obter compromissos internos — tal facto resulta em cismas mortais e violência permanente; as crianças são concebidas como a sua “vanguarda”, razão pela qual são envolvidas nas respetivas ações; utilizam o rapto como tática primordial; ritualizam violações e mortes, a fim de inserirem os novos recrutas nas organizações — esta circunstância impede estes seus membros de regressarem às suas anteriores vidas; ao contrário do que ocorreu na quarta vaga, as organizações e grupos terroristas são localistas e particularistas e os seus líderes são carismáticos e autoritários.

Segundo RAPOPORT, D. C.³¹, o padrão destas vagas «(...) suggests a human life cycle pattern, where dreams that inspire fathers lose their attractiveness for the sons. Clearly, the life cycle of the waves does not correspond to that of organizations. Organizations normally dissipate before the wave does, though sometimes an organization survives its associated wave».

2.3.3. Motivação

O conhecimento da história da motivação das organizações e grupos terroristas é um dos fatores que melhor ajudam a compreender as intenções terroristas. Nestes termos, o terrorismo pode ser agrupado nos seguintes principais tipos³²: *i)* terrorismo baseado no nacionalismo/separatismo: estão aqui em causa motivos associados à criação de um Estado para uma minoria étnica ou social (ex.: ETA; IRA; OLP); *ii)* terrorismo de extrema-direita: tem na sua base um conjunto diverso de ideologias que podem ser descritas como motivadas por fatores religiosos, raciais ou políticos (ex.: *Ku Klux Klan*; movimentos de supremacia branca; movimentos antiaborto); *iii)* terrorismo de extrema-esquerda/anarquista: professa a ideologia marxista-leninista e é motivado pela oposição ao capitalismo e a promoção da justiça social (ex.: *Baader-Meinhof-Gruppe*; *Weather Underground*; *Angry Brigades*; *Black Libe-*

³⁰ *Ibidem*.

³¹ RAPOPORT, D. C. (2002), The four waves of rebel terror and september 11, *Anthropoetics: The journal of generative anthropology* (volume VIII), obtido em 30 de junho de 2019 de “<http://anthropoetics.ucla.edu/ap0801/terror/>”.

³² SOUSA LARA, A. (2009), *Ciência Política...*, pp. 557-558; GREGORY DELEEUEW, J., e ALEX PRIMEDORE, W. (2018), The threat from within: A conjunctive analysis of domestic terrorism incidents in the United States, United Kingdom, and Ireland, *Perspectives on terrorism* (volume XII, Assunto 4), Leiden: Terrorism Research Initiative, obtido em 30 de junho de 2019 de “https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2018/issue-4/03-de-leeuw-e.a_.pdf”.

ration Front); iv) terrorismo islamista radical: a propósito, GONÇALVES, F.³³ diz estarmos na presença de um terrorismo baseado numa «(...) *ideologia política que, recorrendo a justificações religiosas como manifesto político e usando a linguagem marxista (...)*», procura implementar através do *Jihadismo*³⁴ um «(...) *Estado islâmico que é totalitário, visando manter o Islão como centro do poder e no qual a Sharia será aplicada — entendida esta apenas como o Corão e a tradição ligada às ações e aos ditos atribuídos a Maomé (suna/ahadih)*». O exemplo máximo deste tipo de terrorismo encontra-se na *Al Qaeda* e, em menor grau, no *Hezbollah* e na *Jihad Islâmica*; v) terrorismo “*Single-Issue*”³⁵: é praticado por organizações ou grupos focados numa política ou assunto específicos, como sejam o ambiente ou os direitos dos animais. Tais entidades encontram a sua motivação nas alterações climáticas, na poluição e na desflorestação, bem como na equiparação dos direitos dos animais aos direitos das pessoas. Os seus alvos primordiais são laboratórios de pesquisa médica e veterinária, alimentar e cosmética, talhos, mercados de peixe, indústrias de carnes e derivados, canis e mesmo lojas de *fast-food*. As suas táticas preferidas são o vandalismo, a contaminação de produtos alimentares e o uso de engenhos incendiários e cartas armadilhadas (ex.: *Animal Liberation Front*; *Arkangel*; *Earth First!*; *The Militant Vegan*).

2.3.4. Métodos

O exame do catálogo dos métodos terroristas conhecidos é indispensável para se poder antecipar as capacidades e planos de um determinado agente terrorista. Nesta matéria, o terrorismo pode ser classificado da seguinte forma³⁶: i) terrorismo nuclear, radiológico, químico e biológico — esta classificação decorre do tipo de armamento (de destruição massiva) utilizado nos atentados terroristas, concretizado em armas nucleares (bombas de fissão e fusão nucleares ou bomba de neutrões), armas radiológicas (bombas com material radioativo, designadamente aquelas “bombas sujas” (*radiological dispersal device*) que resultam da transformação de um explosivo convencional), armas químicas (baseadas em agentes químicos como o cloro, o gás mostrada ou o gás *sarin*) e armas biológicas (vírus, bactérias ou toxinas cujo uso é suscetível de causar a morte e para os quais não existe antídoto eficaz); ii) terrorismo suicida — requer escassos recursos e planificação, designada-

³³ GONÇALVES, F. (2011), *O islamismo radical e o combate às suas ameaças: Da dawa à jihad*, Lisboa: Diário de Bordo, pp. 52-53.

³⁴ NUNES HENRIQUES, J., *op. cit.*, p. 26, diz que o *Jihadismo* faz o «(...) *recurso sistemático ao terrorismo*».

³⁵ DAVIDSON SMITH, G. (1998), *Single issue terrorism. Commentary* (n.º 74), Canadian Security Intelligence Service, obtido em 30 de junho de 2019 de “<https://fas.org/irp/threat/com74e.htm>”.

³⁶ Cf. SOUSA LARA, A. (2009), *Ciência Política...*, pp. 558-560, e NUNES HENRIQUES, J., *op. cit.*, pp. 85-94.

mente porquanto não carece de preparação da fuga; *iii*) terrorismo alimentar — a ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (*apud* NUNES HENRIQUES, J.³⁷) classifica este tipo de terrorismo como sendo o «*ato ou ameaça de contaminação deliberada de alimentos para consumo humano com agentes biológicos, químicos e agentes físicos ou materiais radionucleares com o objetivo de causar lesão ou morte a populações civis e/ou perturbar a estabilidade social, económica ou política*»; *iii*) ciberterrorismo — trata-se de atos terroristas levados a cabo no ciberespaço, entendido este como «*a time-dependent set of interconnected information systems and the human users that interact with these systems*»³⁸.

2.3.5. Escala

Um outro olhar sobre esta matéria permite vislumbrar a fragilidade da generalizada associação de dois conceitos, que se revelam muito importantes para compreender as capacidades e planos dos terroristas: terrorismo internacional e terrorismo transnacional. Essa confusão, para a qual também vêm contribuindo determinados especialistas^{39/40}, na medida em que ao abordarem a ação das organizações ou grupos terroristas não tratam com rigor este ponto, é generalizada. Como refere REINARES, F.⁴¹, o terrorismo internacional inclui o terrorismo transnacional, mas, contudo, o inverso não é verdadeiro: no primeiro caso, existe a intenção de afetar a estrutura e a distribuição de poder à escala regional ou global (critério relacionado com os objetivos do agente terrorista) e as atividades do agente terrorista estendem-se por um número significativo de países (critério da extensão das estruturas organizativas ou redes que executam a violência); no segundo caso, estão apenas em causa atos terroristas que envolvem mais de um país e indivíduos de mais do que uma nacionalidade (sejam agentes terroristas ou vítimas). Ora, se este Autor refere que «*(...) no todo terrorismo transnacional es terrorismo*

³⁷ NUNES HENRIQUES, J., *op. cit.*, pp. 88-90.

³⁸ OTTIS, R. E LORENTS, P. (2010), *Cyberspace: definition and implications, Proceedings of the 5th International conference on Information warfare and security*, Reading: Academic Publishing Limited, pp. 267-270.

³⁹ Esse é o caso de BROWN, K. E., *op. cit.*

⁴⁰ A própria CIA tomou partido nesta controvérsia, identificando, por um lado, o terrorismo internacional com os atos terroristas levados a cabo por indivíduos ou grupos controlados por um Estado soberano e, por outro, o terrorismo transnacional com esses mesmos atos quando praticados por autores autónomos não-estatais, quer estes gozem ou não de algum tipo de suporte por parte de um Estado — CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (1976), *International and transnational terrorism: Diagnosis and prognosis, Research study*, btido em 30 de junho de 2019 de "https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0000658249.pdf".

⁴¹ REINARES, F. (2005), *Conceptualizando el terrorismo internacional, ARI* (n.º 82/2005), Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, obtido em 30 de junho de 2019 de "<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4306bf004f0186cfbb54ff3170baead1/ARI-82-2005-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4306bf004f0186cfbb54ff3170baead1>".

internacional, aunque cualquier terrorismo internacional es por definición terrorismo transnacional», por sua vez SINAI, J.⁴², tendo por base o modelo da *Al Qaeda*, afirma que o terrorismo internacional é, por natureza, global, tem objetivos transcendentais e opera ao nível transnacional (com pequenas células independentes espalhadas pelo mundo inteiro e a cobertura de negócios legítimos que lhe dão suporte financeiro e material).

No que diz respeito à transnacionalidade, em consonância com o que se vem dizendo, no n.º 2 do artigo 3.º da *Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional* a natureza transnacional dos crimes depende da verificação dos seguintes pressupostos, atinentes à infração: a) a infração for cometida em mais de um Estado; b) for cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planeamento, direção ou controlo tiver lugar noutro Estado; c) for cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado ou d) for cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado.

2.3.6. O conceito político operacional de contraterrorismo

Num campo teórico marcado por um intenso debate, o contraterrorismo é também outra área em que confluem diferentes propostas de conceptualização, a maior parte delas agrupadas em torno dos conceitos de antiterrorismo (tradicionalmente associado a medidas preventivas e defensivas) e de contraterrorismo (normalmente articulado ao redor de medidas ofensivas), termos que muitas vezes são usados como sinónimos⁴³. Não obstante, parece estar a sedimentar-se a tendência — que se afigura ser conveniente — para designar o combate ao terrorismo somente como contraterrorismo, definindo-o, em termos holísticos, como *«all preventive, defensive and offensive measures taken to reduce the vulnerability of forces, individuals and property against terrorist threats and/or acts, and to respond to terrorist acts (...)»*, podendo estas medidas ser combinadas *«(...) with or followed by measures enabling recovery after terrorist acts»*⁴⁴.

⁴² SINAI, J. (2008), How to define terrorism. *Perspectives on terrorism* (II), Leiden: Terrorism Research Initiative, obtido em 30 de junho de 2019 de "<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/33/67>".

⁴³ JOAQUIM DE MATOS, H. (2016), *Terrorismo e contraterrorismo: Sistemas de segurança interna*, Lisboa: Caleidoscópio, pp. 167, nota de pé de página 489, e 252-256.

⁴⁴ OTAN (2018), NATO glossary of terms and definitions AAP-06 (2018), Bruxelas: NATO.

3. CONTRATERRORISMO EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA

3.1. O combate ao terrorismo em Portugal: a relevância dos Centros de Fusão de Inteligência

Partindo da incriminação do terrorismo, nas suas diversas vertentes, constante da Lei de Combate ao Terrorismo⁴⁵ nacional, bem como das escolhas políticas evidenciadas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo⁴⁶ — uma e outra vertendo em Portugal as opções da UE nesta matéria⁴⁷ —, é importante avaliar se, em termos prospetivos, tal como ocorre com o *Intelligence Center da União Europeia* (INTCEN) e outras estruturas homólogas a nível internacional⁴⁸, no contexto de uma estratégia nacional de inteligência⁴⁹, há vantagens em promover em Portugal o nascimento de um *Centro de Fusão de Inteligência* (CFI) com jurisdição sobre todo o território nacional⁵⁰.

Um sistema de segurança nacional maduro deve, hoje em dia, estruturar-se tendo por base as quatro fases do processo que permite garanti-la: antecipação, prevenção, resposta e recuperação. Destas quatro fases, a mais delicada é aquela que se dedica à antecipação das capacidades, planos e intenções do agente que desencadeia a ameaça (externa ou interna) materializada no terrorismo. Como veremos de seguida, os CFI — desde que normativamente enquadrados, corretamente estruturados e proximamente fiscalizados — são um excelente instrumento de produção e fusão da *informação* e da *inteligência*⁵¹ que são a base daquela atividade antecipatória, permitindo preparar eficazmente a resposta a dar à ameaça que o terrorismo

⁴⁵ Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto.

⁴⁶ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

⁴⁷ Constantes da Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo, que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho, e da Estratégia Antiterrorista da União Europeia.

⁴⁸ Atualmente, existem setenta e nove Centros de Fusão de Inteligência em funcionamento em vários Estados, regiões e locais dos Estados Unidos da América — UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (2014), *Fusion Center locations and contact information*, Washington D. C.: United States Department of Homeland Security, obtido em 30 de junho de 2019 de “www.dhs.gov/fusion-center-locations-and-contact-information”.

⁴⁹ A estruturação desta estratégia implicaria a criação prévia de uma estratégia de segurança nacional, a reforma das estruturas de coordenação da comunidade nacional de inteligência e a adoção, dentro e fora do sistema de inteligência, de esquemas de cooperação que promovam uma maior eficiência e eficácia dos instrumentos de contraterrorismo. Para um maior aprofundamento destas matérias, vide TEIXEIRA DE SOUSA, V. (2014), Manifesto por uma cultura nacional e lusófona de inteligência, *Crise, Estado e Segurança*, em A. Sousa Lara, Lisboa: MGI, pp. 178-197.

⁵⁰ Para uma fotografia panorâmica dos Centros de Fusão de Inteligência, vide TEIXEIRA DE SOUSA, V. (2015), Inteligência em tempo de guerra, *Em caso de guerra*, em A. Sousa Lara. Lisboa: MGI, pp. 115-145.

⁵¹ Neste capítulo, torna-se essencial compreender a distinção entre *informação* (dados, notícias ou factos da vida real) e *informações* (que representam o conhecimento que é cristalizado num determinado produto — de informações — que foi obtido mediante o funcionamento do ciclo das informações).

coloca à segurança nacional — o sucesso destas operações depende, em muito, do facto de a estrutura dos CFI agregar não só membros da comunidade nacional de inteligência (militares, funcionários dos serviços de informações, membros de forças e serviços de segurança e funcionários da proteção civil), mas também os representantes de entidades privadas que detêm e operam infraestruturas críticas essenciais para a manutenção da vida em sociedade (ex.: operadores de energia, de telecomunicações, de transportes, de hospitais, etc.)⁵².

A natureza da ameaça para a segurança nacional constituída pelo terrorismo determina que se pondere a edificação de um CFI com uma abordagem *all-hazards*, capacitado para produzir novos produtos de inteligência, de todos os tipos (militar; segurança externa; segurança interna; policial; proteção civil) e a todos os níveis (estratégico, tático e operacional), que cubram todo o espectro da inteligência (inteligência prospetiva e inteligência atual) e sejam caracterizados por um excelente alcance, profundidade, qualidade e tempestividade. Apetrechar o país com esta capacidade — que é conveniente que se mostre apoiada num sistema de alerta precoce (*early warning system*) concebido em torno dos indicadores⁵³ mais capazes de revelarem precocemente os seus contornos — visa, em última análise, prevenir eficazmente e/ou responder e recuperar em face da ocorrência da ameaça. Para tanto, porém, é importante que aquele sistema seja complementado com um *early response system*⁵⁴ e que a interação entre estes dois sistemas seja eficazmente assegurada.

Claro está que as atividades de prospeção e fusão de dados (*data mining*⁵⁵ e *data fusion*) usadas pelos CFI — que constituem técnicas de construção de modelos preditivos de ameaças — são, em tese, aptas a lesar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Porém, a publicação de legislação que enquadre as atividades dos Centros (regulando os fins, os objetivos, o âmbito, os princípios, os meios e limites de atuação, a estrutura, os mecanismos de governação e de fiscalização da sua atividade, os meios de proteção de direitos, liberdades e garantias e o estatuto disciplinar dos seus funcionários) afasta a possibilidade de materialização desse perigo.

⁵² Cf. Diretiva 2008/114/CE do Conselho, de 8 de dezembro de 2008, relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção.

⁵³ Uma lista exaustiva deste tipo de indicadores pode ser consultada em ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE (2016), *Terrorism and violent extremism awareness guide*, Quebec: Royal Canadian Mounted Police/C Division Quebec, obtido em 30 de junho de 2019 de “<http://www.rcmp-grc.gc.ca/en/terrorism-and-violent-extremism-awareness-guide>”.

⁵⁴ Para melhor compreender o funcionamento destes sistemas, vide TEIXEIRA DE SOUSA, V. (2013), *op. cit.*, pp. 327-362.

⁵⁵ A prospeção de dados — que constitui uma fase do processo de descoberta de conhecimento em bases de dados — consiste no uso da informática para analisar, de forma automática e célere, padrões estatísticos, tendências e relações ocultas entre grandes quantidades de dados — JIMÉNEZ, P. (2009), *Análisis masivo de datos y contraterrorismo*, València: Tirant lo Blanch.

Finalizando, importa dizer que se é evidente que, por um lado, as atividades desenvolvidas pelos CFI podem perturbar o frágil equilíbrio existente entre segurança nacional e direitos, liberdades e garantias, a definição de normas claras no tocante à pesquisa de informação e de inteligência, à criação de zonas-tampão entre bases de dados públicas e privadas e à implementação de mecanismos de transparência e de *accountability* podem, por outro lado, contribuir para a manutenção e reforço desse equilíbrio⁵⁶. Como sempre ocorre em matéria de segurança nacional, é necessário ter a arte de efetuar a concordância prática entre os direitos em confronto, na certeza, porém, de que, em função de provas dadas noutras latitudes, dúvidas não restam de que esta ferramenta é apta a contribuir eficazmente para a deteção precoce da ameaça terrorista.

3.2. O combate ao terrorismo na União Europeia

Conforme já se salientou anteriormente, apesar de o combate ao terrorismo estar na agenda da ONU há décadas, os ataques contra os Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 levaram o Conselho de Segurança a adotar a resolução 1373, que estabeleceu pela primeira vez o Comité de Contraterrorismo (CTC).

Decorridos cinco anos, todos os EM da ONU concordaram, pela primeira vez, em definir um quadro estratégico comum para combater o flagelo do terrorismo: a Estratégia Global contra o Terrorismo da ONU. A Estratégia é um instrumento único para aumentar os esforços da comunidade internacional no combate ao terrorismo em quatro pilares: *i)* condições de adaptação tendentes ao combate à propagação do terrorismo; *ii)* prevenir e combater o terrorismo; *iii)* fortalecer a capacidade dos EM para prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel da ONU a esse respeito; *iv)* assegurar o respeito pelos direitos humanos para todos e o Estado de direito como a base fundamental para combater o terrorismo.

Quando a Estratégia foi adotada, a Assembleia Geral da ONU também endossou a *Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF)⁵⁷, que havia sido estabelecida pelo Secretário-Geral, em 2005, no Departamento de Assuntos Políticos. Composta por 38 entidades da ONU e organizações afiliadas, a CTITF trabalha para promover a coordenação e coerência dentro da ONU sobre o contraterrorismo e para prestar assistência aos EM.

Estabelecido em 2011, o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT) fornece assistência de capacitação aos EM e realiza projetos de contraterrorismo em todo o mundo, alinhados com os quatro pilares da Estratégia Global.

⁵⁶ NEWKIRK, A. (2010), The rise of the fusion-intelligence complex: A critique of political surveillance after 9/11, *Surveillance and Society* 8 (1), pp. 43-60.

⁵⁷ "https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/".

No âmbito do ONODC, foram criadas e desenvolvidas ferramentas sobre a prevenção do terrorismo⁵⁸, onde se podem consultar todos os instrumentos, manuais e *guidelines* sobre a matéria⁵⁹.

Tal como a ONU, a UE tem abordado a ameaça do terrorismo quer numa dimensão política quer jurídica. Com efeito, as preocupações com o terrorismo na Europa são prévias ao 11 de setembro, sendo que as primeiras iniciativas remontam a 1976 com a criação do Grupo TREVI, “a primeira plataforma para a cooperação europeia em matéria de contraterrorismo”. A adoção, em 1977, da Convenção para a Supressão do Terrorismo do Conselho da Europa marca o primeiro instrumento legal para o efeito, servindo como um meio para promover a cooperação e facilitar a extradição de terroristas⁶⁰.

Com o Tratado de Lisboa, o terrorismo, desde sempre considerado entre os comportamentos criminosos mais perigosos e, pela sua própria natureza, transnacional, foi, portanto, incluído entre os chamados *eurocrimes* (artigo 83.º)⁶¹.

Nesse âmbito surgiu a Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substituiu a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e alterou a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, composta por 43 considerandos e 31 artigos, que na prática constitui o retrato mais atual do ponto de vista de enquadramento legislativo da matéria na UE^{62/63}.

⁵⁸ “<http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/index.html>”.

⁵⁹ “<http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/technical-assistance-tools.html>”.

⁶⁰ Para maior desenvolvimento da matéria do terrorismo e contraterrorismo na ONU e na EU, vide ARAÚJO LOPES, J. (2017), *O terrorismo e o contraterrorismo: A influência da ONU e União Europeia no combate à radicalização na França e no Reino Unido (2001-2017)*, obtido em 30 de junho de 2019 de “https://run.unl.pt/bitstream/10362/29974/1/TESE%20-%20ALUNO%2037721_Joana%20Lopes_2017.pdf”, e PATRONE, I. (2016), *La legislazione dell’Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali. Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali, Questione Giustizia*. Roma: Associazione Magistratura Democratica, pp. 283 e ss..

⁶¹ Artigo 83.º (ex-artigo 31.º do Tratado da União Europeia). «1. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns. São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada. Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos no presente número. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu».

⁶² Transposta em Portugal pela Lei n.º 16/2019, de 16 de fevereiro (7.ª versão da Lei n.º 53/2003, de 22 de agosto), cujo artigo 1.º prevê que a lei tem como objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo, e que substituiu a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e alterou a Decisão 2005/671/JAI do Conselho.

⁶³ O prazo de transposição da *Diretiva relativa à luta contra o terrorismo* expirou em 8 de setembro de 2018. A Comissão lançou, em 21 de novembro de 2018, processos por

A evolução tem sido crescente, por forma a acompanhar os desafios que vão surgindo nesta área.

O último relatório⁶⁴ sobre os progressos realizados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz define quatro áreas principais de intervenção: *i)* sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração⁶⁵; *ii)* reforçar a segurança através de uma melhor gestão das fronteiras externas; *iii)* prevenir a radicalização⁶⁶; *iv)*

incumprimento contra 16 EM por estes não terem comunicado a adoção de legislação nacional que transpusesse integralmente a diretiva.

⁶⁴ Décimo sétimo relatório sobre os progressos realizados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz — Estrasburgo — COM(2018) 845 final de 11 de dezembro de 2018.

⁶⁵ A Comissão congratula-se com os progressos realizados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em relação às propostas legislativas para alcançar a *interoperabilidade dos sistemas de informação da UE* para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração. As propostas permitirão aos guardas de fronteiras, funcionários dos serviços de imigração e agentes responsáveis pela aplicação da lei dos EM dispor de informações precisas e fiáveis e de capacidade para detetar identidades múltiplas e combater as fraudes de identidade. Realizaram-se reuniões do tríplice em 24 de outubro de 2018, 15 de novembro de 2018 e 27 de novembro de 2018. Em consonância com a declaração conjunta, a Comissão insta os legisladores a chegarem a um acordo político na próxima reunião do tríplice, em 13 de dezembro de 2018. A interoperabilidade dos sistemas de informação incluirá o *Sistema de Informação sobre Vistos*. No Parlamento Europeu e no Conselho estão a decorrer os trabalhos relativos à proposta legislativa de maio de 2018 — COM(2018) 302, final de 16 de maio de 2018 — para permitir a realização de verificações mais exaustivas dos antecedentes dos requerentes de visto, colmatar as lacunas de informação em matéria de segurança através de um melhor intercâmbio de informações entre os EM e assegurar a plena interoperabilidade com outras bases de dados a nível da UE. A Comissão insta os legisladores a adotarem os respetivos mandatos de negociação o mais rapidamente possível, a fim de chegarem a acordo sobre este dossiê durante a atual legislatura do Parlamento Europeu. Uma vez acordada, a interoperabilidade dos sistemas de informação permitirá também tirar pleno partido das vantagens do *Sistema de Informação de Schengen reforçado*, adotado pelos legisladores em 28 de novembro de 2018 — COM(2016) 881, final de 2 de dezembro de 2016; COM(2016) 882, final de 21 de dezembro de 2016; COM(2016) 883, final de 21 de dezembro de 2016. A interoperabilidade incluirá também a proposta de alargamento do *Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais* aos nacionais de países terceiros. Essa proposta — COM(2017) 793, final de 12 de dezembro de 2017; COM(2017) 794, final de 12 de dezembro de 2017; COM(2018) 478 final de 13 de junho de 2018; COM(2018) 480, final de 13 de junho de 2018 — prevê a criação de uma base de dados centralizada que permitirá verificar rapidamente se algum EM possui informações sobre condenações de um cidadão de um país terceiro. A Comissão exorta os legisladores a concluírem as negociações sobre esta iniciativa legislativa prioritária na próxima reunião do tríplice, em 11 de dezembro de 2018. A interoperabilidade dos sistemas de informação abrangerá também o *Eurodac*. A proposta da Comissão para reforçar o Eurodac alargará o seu âmbito de aplicação de modo a incluir não só a identificação dos requerentes de asilo, mas também a dos nacionais de países terceiros em situação irregular ou que entrem clandestinamente na UE. A Comissão expôs recentemente as vantagens de adotar esta proposta — uma das cinco propostas no âmbito do sistema europeu comum de asilo que estão próximas de obter um acordo. Estas propostas devem ser adotadas antes das eleições para o Parlamento Europeu.

⁶⁶ As negociações no Conselho sobre a proposta de regulamento relativo aos *conteúdos terroristas em linha*, apresentada pela Comissão juntamente com o discurso sobre o estado da União de 2018 — COM (2018) 640, final de 12 de setembro de 2018 —, estão a avançar a bom ritmo. O seu objetivo é criar um quadro jurídico claro e harmonizado para prevenir a utilização abusiva dos prestadores de serviços de alojamento virtual para a difusão de conteúdos terroristas, assegurando simultaneamente a plena proteção dos direitos fundamentais. A proposta de regulamento visa dar resposta aos apelos urgentes do Conselho Europeu (o

combater a desinformação e assegurar a resiliência eleitoral; v) reforçar a cibersegurança; e vi) limitar a margem de manobra dos terroristas⁶⁷.

Conselho Europeu de 22 e 23 de junho de 2017 apelou a que o setor «desenvolva novas tecnologias e novos instrumentos a fim de melhorar a deteção automática e a supressão de conteúdos que incitem a atos terroristas. Tal deverá ser complementado pelas medidas legislativas pertinentes à escala da UE, se necessário». O Conselho Europeu de 28 de junho de 2018 congratulou-se com «a intenção da Comissão de apresentar uma proposta legislativa para melhorar a deteção e remoção de conteúdos que incitem ao ódio e a atos terroristas») e do Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu, na sua resolução sobre as plataformas em linha e o Mercado Único Digital, de 15 de junho de 2017, instou as plataformas em causa a «reforçarem as medidas destinadas a combater os conteúdos ilegais e lesivos em linha» e convidou a Comissão a apresentar propostas para fazer face a estes problemas. A Comissão congratula-se com a adoção de uma orientação geral no Conselho Justiça e Assuntos Internos, em 6 de dezembro de 2018. A Comissão insta o Parlamento Europeu a acelerar os trabalhos relativos a esta proposta, tendo em vista a sua adoção durante a presente legislatura. Em paralelo, a Comissão continua a estar totalmente empenhada em apoiar os esforços dos EM e dos prestadores de serviços de alojamento virtual para combaterem os conteúdos terroristas em linha. O *Fórum Internet da UE* continuará a promover a cooperação e as ações voluntárias dos EM e dos prestadores de serviços de alojamento virtual para reduzir a acessibilidade a conteúdos terroristas em linha e capacitar a sociedade civil para aumentar o volume de mensagens alternativas eficazes em linha. O quarto Fórum Internet da UE a nível ministerial realizou-se em 5 de dezembro de 2018 e fez o balanço dos progressos realizados ao longo dos últimos doze meses no que respeita à supressão de conteúdos terroristas da Internet. A Comissão continua também a apoiar a prevenção da radicalização nos EM. Na sua reunião constitutiva, realizada em Viena em 24 de outubro de 2018, o comité diretor para as ações da União em matéria de prevenção e luta contra a radicalização aprovou as orientações estratégicas anuais para as ações e iniciativas a nível da UE para 2019. As prioridades estratégicas baseiam-se nas informações facultadas por profissionais (conclusões da conferência de alto nível da Rede de Sensibilização para a Radicalização e da reunião plenária da Rede de Sensibilização para a Radicalização, de 11 e 12 de outubro de 2018), investigadores (conferência sobre a investigação da Rede de Sensibilização para a Radicalização, de 17 de outubro de 2018), outras redes e iniciativas da UE (em particular, a Rede Europeia de Comunicações Estratégicas), bem como nos contributos dos decisores políticos. No âmbito do programa de trabalho de 2018 do *Fundo para a Segurança Interna* em matéria de cooperação policial e prevenção da criminalidade, em 28 de novembro de 2018, a Comissão lançou um convite à apresentação de propostas para um financiamento específico de 5 milhões de euros destinado à prevenção e ao combate à radicalização nos domínios prioritários identificados pelo Grupo de Peritos de Alto Nível sobre radicalização: a participação da comunidade, a dimensão local, a abordagem multi-institucional e os jovens. Além disso, as organizações da sociedade civil que procuram combater o discurso terrorista apresentando alternativas positivas serão apoiadas com financiamento da UE através do programa «Capacitação da Sociedade Civil», que afetou 12 milhões de euros a ações de formação e financiamento de parceiros da sociedade civil para organizarem campanhas contra o discurso terrorista em linha.

⁶⁷ A eficácia da investigação, a ação penal e a condenação da criminalidade depende em grande medida das provas eletrónicas. A disponibilidade de tais provas tem especial importância na ação penal contra crimes transfronteiras, como o terrorismo ou a cibercriminalidade. A Comissão congratula-se com a adoção pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos, em 7 de dezembro de 2018, de uma orientação geral sobre o regulamento proposto pela Comissão, em abril de 2018, para melhorar o acesso transnacional às *provas eletrónicas* em investigações penais — COM (2018) 225, final de 17 de abril de 2018. As negociações relativas à diretiva conexa que estabelece normas harmonizadas aplicáveis à designação de representantes legais para efeitos de recolha de provas em processo penal — COM (2018) 226, final de 17 de abril de 2018 — irão continuar). Dada a importância das provas eletrónicas para as investigações penais em quase todos os tipos de crimes e tendo em conta a declaração conjunta, a Comissão insta o Parlamento Europeu a acelerar os seus trabalhos relativos a esta proposta tendo

em vista a sua adoção durante a presente legislatura. No que respeita à evolução no domínio das provas eletrónicas a nível internacional, a Comissão está a acompanhar de perto os progressos nas negociações em curso sobre um segundo protocolo adicional à Convenção de Budapeste sobre o Cibercrime do Conselho da Europa relativo ao acesso às provas eletrónicas. Além disso, um acordo com os Estados Unidos proporcionará clareza jurídica às autoridades responsáveis pela aplicação da lei de ambas as partes e evitará a existência de obrigações jurídicas contraditórias para os prestadores de serviços. Na reunião ministerial «Justiça e Assuntos Internos» UE-EUA realizada em Washington, em 8 e 9 de novembro de 2018, tanto os representantes da UE como os dos EUA sublinharam a importância, para as autoridades policiais e judiciais, de um acesso transnacional rápido às provas eletrónicas. A Comissão tenciona propor, em conjunto e o mais rapidamente possível, a adoção de duas recomendações de diretrizes de negociação sobre estes dois aspetos internacionais, tendo em conta os progressos registados nos debates sobre as propostas relativas às provas eletrónicas e a necessidade de clareza suficiente sobre os parâmetros e as garantias das futuras disposições internas da UE. Atendendo à importância de permitir o acesso das autoridades de aplicação da lei às informações financeiras, a Comissão adotou, em abril de 2018, uma proposta legislativa para facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais graves — CO (2018) 213, final de 17 de abril de 2018. A proposta visa conceder às autoridades de aplicação da lei designadas e aos serviços de recuperação de bens acesso direto às informações sobre as contas bancárias existentes nos registos centralizados de contas bancárias nacionais, e reforçar a cooperação entre as Unidades de Informação Financeira e as autoridades de aplicação da lei. Em 21 de novembro de 2018, o Conselho adotou uma orientação geral sobre este dossiê. Na sequência da aprovação do relatório pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, em 3 de dezembro de 2018, o Parlamento Europeu deverá chegar a um acordo sobre o seu mandato de negociação na sessão plenária de dezembro de 2018. A Comissão congratula-se com os progressos realizados e insta os colegisladores a avançarem sem demora com as negociações interinstitucionais, a fim de chegarem a um acordo antes das eleições europeias. Em abril de 2018, a Comissão apresentou uma proposta legislativa sobre as restrições à comercialização e utilização de precursores de explosivos para limitar o acesso a precursores de explosivos perigosos suscetíveis de serem utilizados de forma abusiva para fabricar explosivos artesanais. A proposta visa colmatar as lacunas de segurança com diversas medidas, tais como a proibição de produtos químicos adicionais, a realização de controlos obrigatórios dos registos criminais dos requerentes de uma licença para a compra de substâncias sujeitas a restrições, e a indicação explícita de que as regras aplicáveis aos operadores económicos são igualmente aplicáveis às empresas que operam em linha. A Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu deverá aprovar o seu relatório em 10 de dezembro de 2018. Tendo em conta os progressos efetuados em relação a este dossiê, a Comissão exorta o Conselho a adotar o seu mandato de negociação ainda em dezembro de 2018, e ambos os colegisladores a chegarem a um acordo durante a atual legislatura do Parlamento Europeu. Outra proposta legislativa apresentada pela Comissão, em abril de 2018, visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência. A proposta introduz, nomeadamente, dispositivos de segurança mínimos para os bilhetes de identidade, que terão de incluir identificadores biométricos (uma imagem facial e duas impressões digitais) num chip sem contacto. A proposta é classificada como proposta prioritária pendente no programa de trabalho da Comissão para 2019. Em 14 de novembro de 2018, o Conselho adotou um mandato para encetar negociações com o Parlamento sobre a proposta. Em 3 de dezembro de 2018, o Parlamento decidiu iniciar as negociações com base no relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. Os debates trilaterais terão início em breve, e a Comissão está empenhada em apoiar os colegisladores para que a proposta seja adotada antes das próximas eleições para o Parlamento Europeu, o que é agora possível.

3.2.1. Estratégia antiterrorista da União Europeia

Em 2005, o Conselho adotou a Estratégia Antiterrorista da UE⁶⁸ com o objetivo de lutar contra o terrorismo a nível global e tornar a Europa mais segura. Tendo como principais objetivos combater o terrorismo com eficácia, a estratégia assenta em **quatro** pilares: *i) prevenção; ii) proteção; iii) perseguição; e iv) resposta.*

Em todos estes pilares, a estratégia reconhece a importância da cooperação com países não pertencentes à UE e com instituições internacionais.

No plano da prevenção, combater as causas da radicalização e do recrutamento de terroristas constitui uma prioridade fundamental para a UE. O pilar «prevenção» visa lutar contra a radicalização e o recrutamento para o terrorismo, identificando os métodos, a propaganda e os instrumentos utilizados pelos terroristas. A UE ajuda a coordenar as políticas nacionais, a determinar boas práticas e a partilhar informação.

A Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo⁶⁹, revista em 2014, visa combater a radicalização e o recrutamento ao mesmo tempo que considera as novas tendências como o fenómeno dos terroristas solitários, dos combatentes estrangeiros e a crescente utilização das redes sociais pelos terroristas. Esta estratégia foi posteriormente modificada por uma série de conclusões do Conselho relativas à resposta aos ataques terroristas na UE.

São exemplos do trabalho em curso no domínio do combate à **radicalização violenta**: *i)* a Rede de Sensibilização para a Radicalização⁷⁰; e *ii)* o trabalho do Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Radicalização⁷¹. Um exemplo do trabalho em curso no domínio da **radicalização violenta em linha** é o progresso efetuado pelo Fórum da UE para a Internet⁷² sustentado pela Recomendação sobre o combate aos conteúdos ilegais em linha⁷³, com um enfoque específico nos conteúdos terroristas.

No plano da **proteção**, **cabe** proteger os cidadãos e as infraestruturas. Reduzir a vulnerabilidade a atentados constitui a segunda prioridade da estratégia antiterrorista da UE. Tal inclui: *i)* a segurança das fronteiras externas; *ii)* o reforço da segurança dos transportes; *iii)* a proteção de alvos estratégicos; e *iv)* a redução da vulnerabilidade das infraestruturas críticas⁷⁴. São exemplos do trabalho em curso: *i)* o Plano de ação para apoiar a proteção dos espaços

⁶⁸ "<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PT&f=ST%2014469%202005%20REV%204>".

⁶⁹ "<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/pt/pdf>".

⁷⁰ "https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en".

⁷¹ "https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf".

⁷² "<http://www.eifonline.org/>".

⁷³ "http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-63_en.htm".

⁷⁴ "https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/critical-infrastructure_en".

públicos⁷⁵, que visa intensificar os esforços dos países da UE para **proteger e reduzir a vulnerabilidade dos espaços públicos**; *ii*) o chamado Plano de Ação QBRN⁷⁶ para melhorar a preparação contra riscos em matéria de segurança **química, biológica, radiológica e nuclear** (QBRN); *iii*) a **proposta** para a regulamentação da comercialização e a utilização dos precursores dos explosivos⁷⁷.

No plano da **perseguição**, a UE visa a perseguição dos terroristas para além das fronteiras, assegurando simultaneamente o respeito dos direitos humanos e do direito internacional. Com estes objetivos em vista, a UE concentrou-se em: *i*) melhorar a cooperação prática e a troca de informações entre as autoridades policiais e judiciais; *ii*) privar os terroristas dos meios de apoio e de comunicação; e *iii*) combater o financiamento do terrorismo. Um exemplo do trabalho em curso é a implementação do Plano de Ação de 2016⁷⁸ para **reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo**.

No plano final da resposta, preparar, gerir e minimizar as consequências de um atentado terrorista é o quarto objetivo da estratégia antiterrorista da UE. Para tal, há que reforçar as capacidades para gerir: *i*) a fase pós-atentado; *ii*) a coordenação das respostas; e *iii*) as necessidades das vítimas. Neste domínio, as prioridades abrangem: *i*) o desenvolvimento dos mecanismos da UE de coordenação em situações de crise; *ii*) o desenvolvimento de instrumentos de análise do risco; e *iii*) a partilha das boas práticas na assistência às vítimas do terrorismo. Um exemplo do trabalho em curso é a criação do centro da UE para as vítimas do terrorismo (projeto-piloto do Parlamento Europeu).

A **cooperação com parceiros internacionais**, em particular nos países vizinhos, é uma área de intervenção fundamental para a UE. Em junho de 2014, o Conselho Europeu apelou a uma política eficaz de luta contra o terrorismo, que integrasse os aspetos internos e externos. Em 9 de fevereiro de 2015, na sequência dos ataques ao *Charlie Hebdo*, os líderes da UE destacaram a necessidade de a UE colaborar mais com países não pertencentes à UE em questões de segurança e na luta antiterrorista.

Nas suas conclusões sobre a ação externa da UE em matéria de luta contra o terrorismo⁷⁹, de 19 de junho de 2017, o Conselho sublinha a necessidade de: *i*) uma maior consistência entre as ações internas e externas no domínio da segurança; e *ii*) reforço do papel das agências JAI (justiça e administração interna) relativamente aos países que não pertencem à UE. É também referido que as missões e operações da política comum de segurança e defesa⁸⁰ devem ter um papel mais importante no combate ao terrorismo.

⁷⁵ ["https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52017DC0612"](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52017DC0612).

⁷⁶ ["https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52017DC0610"](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52017DC0610).

⁷⁷ ["https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52018PC0209"](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52018PC0209).

⁷⁸ ["https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52016DC0050"](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52016DC0050).

⁷⁹ ["https://www.consilium.europa.eu/media/23999/st10384en17-conclusions-on-eu-external-action-on-counter-terrorism.pdf"](https://www.consilium.europa.eu/media/23999/st10384en17-conclusions-on-eu-external-action-on-counter-terrorism.pdf).

⁸⁰ ["https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_policy.html"](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_policy.html).

O combate ao terrorismo está presente de muitas formas nas relações entre a UE e os países que não pertencem à UE, incluindo: *i)* nos **diálogos políticos** de alto nível; *ii)* na adoção de cláusulas e acordos de **cooperação** ou em projetos específicos de **assistência**; *iii)* em projetos de **desenvolvimento de capacidades** concebidos com países estratégicos.

A UE coopera em matéria de luta contra o terrorismo com países: *i)* dos **Balcãs Ocidentais**; *ii)* de **África** (do Sael, do Norte de África e do Corno de África); *iii)* do **Médio Oriente**; *iv)* da **América do Norte**; e *v)* da **Ásia**.

A **cooperação com os Estados Unidos da América** é um elemento fundamental da estratégia da UE. Nos últimos anos, alcançaram-se acordos de cooperação em domínios como o financiamento do terrorismo⁸¹, os transportes e as fronteiras, a assistência jurídica mútua e a extradição. As autoridades dos EUA têm trabalhado em colaboração cada vez mais estreita com a Eurojust e a Europol, beneficiando do apoio que pode ser dado por estas agências e das últimas novidades/ferramentas nesta área.

A UE também colabora estreitamente com outras **organizações e fóruns internacionais e regionais** para gerar consensos a nível internacional e promover padrões internacionais de luta contra o terrorismo.

3.2.2. Eurojust

Para além do acompanhamento operacional e das ferramentas tradicionais da Eurojust⁸², existe um grupo de trabalho denominado *Counter-Terrorism Team*, cuja missão é funcionar como um Centro de Especialização em cooperação judiciária que oferece aconselhamento especializado, informação, serviços e produtos baseados nos casos da Eurojust sobre questões de combate ao terrorismo e suas ligações com o crime organizado⁸³. Neste

⁸¹ "<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legissum:jl0039>".

⁸² Para maior desenvolvimento, *vide* LEMOS TRIUNFANTE, L., *op. cit.*, pp. 283 e ss..

⁸³ Este Grupo de trabalho tem como principais funções: 1) Identificar os desafios e as melhores práticas dos casos da Eurojust no combate ao terrorismo, incluindo o fenómeno jihadista (em particular o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros e a resposta judicial aos repatriados) e o terrorismo não-jihadista, o financiamento do terrorismo e ciberterrorismo. A equipa também lidará, quando apropriado, com o genocídio, crimes contra a Humanidade e crimes de guerra e os elos do terrorismo com o crime organizado. 2) Reforçar a cooperação operacional com a Europol, em especial com o Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo (ECTC), e com a Unidade de Encaminhamento na Internet, preparar as contribuições da Eurojust para o Relatório da Situação e Tendências do Terrorismo da eu (TESAT) da Europol, centralizar a monitorização e o acompanhamento das atividades do Ponto de Contacto da Eurojust nos Projetos de Análise da Europol, Viajantes e Hidra, prosseguir a associação da Eurojust a outros projetos de análise da Europol sobre antiterrorismo e genocídio. 3) Promover o intercâmbio de informações sobre ações penais e condenações por crimes terroristas nos EM com base no n.º 2 do artigo 2.º da Decisão 2005/671/JAI do Conselho relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas, de 20 de setembro de 2005. A informação sobre as condenações é disponibilizada aos profissionais e desenvolve ainda mais a interação com os correspondentes nacionais da Eurojust para o terrorismo,

âmbito, organizam-se seminários semestrais, tendo o último ocorrido em 19 e 20 de junho de 2019.

No último encontro foi apresentada aos correspondentes nacionais para o terrorismo a proposta da Eurojust aos EM da UE sobre a implementação e funcionamento do registo europeu da luta contra o terrorismo com base na Decisão 2005/671/JHA do Conselho. Na sequência da iniciativa da França, Alemanha, Espanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, a criação do registo foi apoiada pelo Comité Especial do Terrorismo do Parlamento Europeu. A proposta recebeu também um forte apoio da Comissão Europeia e do Coordenador da Luta Antiterrorista da UE (CTC). Os peritos nacionais acordaram em medidas práticas para a implementação do registo, que será lançado em 1 de setembro de 2019. O registo centrará a informação judicial nos processos de luta antiterrorista de todos os EM da UE. Permitirá à Eurojust apoiar ativamente as autoridades judiciais nacionais, identificando as ligações entre as investigações e ajudando os EM a coordenarem-se de forma mais eficiente. Complementando a análise criminal realizada pela Europol, o registo contribuirá para reforçar a resposta judicial às ameaças terroristas nos EM da UE. Durante a reunião de dois dias da Eurojust sobre a luta contra o terrorismo, os peritos trocaram também experiências e lições aprendidas na abordagem de grupos de extrema-direita e de esquerda na Europa. A conclusão tirada foi que a ameaça em evolução do terrorismo não-jihadista não deveria ser subestimada e deveria ser abordada eficientemente a nível judicial. Os participantes discutiram igualmente a forma como os EM da UE e alguns Estados terceiros lidam com os combatentes terroristas estrangeiros (FTF) e as suas famílias, em particular os que estão atualmente detidos na Síria⁸⁴. Destacaram os benefícios da partilha de experiências entre as autoridades nacionais, mas também com a Eurojust, a Europol, o CTC da UE e a Comissão Europeia. A reunião deste ano teve a participação de peritos judiciais e policiais de vários EM da UE, que atuaram como correspondentes nacionais da Eurojust para a luta contra o terrorismo, magistrados de Ligação da Macedónia do Norte, representantes da Noruega, Suíça, Ucrânia e EUA, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, bem como a Europol, a Frontex e a INTERPOL.

organizando regularmente as reuniões da Eurojust sobre o terrorismo. 4) Desenvolver e manter conhecimentos para preparar as contribuições e os projetos da Eurojust relacionados com a luta contra o terrorismo e aumentar a visibilidade do valor acrescentado e do papel da Eurojust em apoio dos EM nesta área e acompanhar a evolução legislativa e política da UE em matéria de terrorismo e as ligações do terrorismo ao crime organizado. 5) Cooperação com instituições, agências e organismos da UE em matérias relacionadas com o combate ao terrorismo relacionadas com o conteúdo, em cooperação com a equipa da Presidência e acompanhar e responder aos pedidos do Grupo de Trabalho do Conselho sobre o Terrorismo, do Grupo de Trabalho sobre os Aspectos Internacionais do Terrorismo (COTER) e do Grupo de Trabalho sobre medidas específicas do terrorismo (COMET).

⁸⁴ Esta problemática encontra-se atualmente a ser intensamente debatida em Portugal.

Ainda no seio da Eurojust, nasceu o projeto do *Terrorism Convictions Monitor* (TCM), o qual pretende fornecer uma visão geral regular dos desenvolvimentos relacionados com o terrorismo em todo o espaço da UE. O Monitor foi desenvolvido tendo por base informações de fontes abertas disponíveis para o Departamento de Operações da Eurojust e estudos de casos individuais e análise comparativa. Existe um *link* fornecido para cada um dos respetivos artigos encontrados na Internet. Além disso, o atual TCM inclui informações exclusivamente fornecidas à Eurojust pelas autoridades nacionais de vários EM por força da Decisão 2005/671/JAI do Conselho, sem qualquer ligação a fontes abertas.

3.2.3. Europol

Esta agência de cooperação policial na UE dispõe de um *Centro Europeu de Contraterrorismo* (ECTC) — *European Counter Terrorism Centre* — ECTC, criado em janeiro de 2016, que funciona como centro de conhecimento especializado que trabalha para fornecer uma resposta eficaz ao terrorismo. Como resulta da apresentação do Centro⁸⁵, a Europa enfrenta atualmente uma nova forma viciosa de terrorismo internacional. A clara mudança na estratégia terrorista do Estado Islâmico de levar a cabo ataques ao estilo das forças especiais, em particular na Europa, bem como o crescente número de combatentes terroristas estrangeiros, demonstra os novos desafios que a UE e os seus EM enfrentam. Concebido como uma entidade central na luta da UE contra o terrorismo, o ECTC centra-se em: *i*) fornecer apoio operacional para investigações a pedido de um EM da UE; *ii*) combater os combatentes estrangeiros; *iii*) compartilhar informações e conhecimento especializado em financiamento do terrorismo (por meio do Programa de Rastreamento de Financiamento do Terrorismo e da Unidade de Inteligência Financeira); *iv*) propaganda terrorista em linha e extremismo (através da Unidade de Referência da Internet da UE); *v*) tráfico ilegal de armas; e *vi*) cooperação internacional entre as autoridades de combate ao terrorismo.

Ainda no seio da Europol, nasceu o projeto *European Union Terrorism Situation and Trend report* (TE-SAT)⁸⁶, o qual tem por missão fornecer uma visão geral da natureza e do volume de terrorismo que a UE enfrenta atualmente. No relatório, encontram-se informações estatísticas (ataques terroristas, número de detenções e condenações por crimes terroristas). Uma breve visão geral da situação terrorista fora da UE também está incluída. Em 27 de junho de 2019, veio a público o Novo Relatório sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na UE, o qual descreve incidentes e atividades terroristas em solo europeu⁸⁷, outra ferramenta muito útil para nos apercebermos das novas tendências e a situação atual do contraterrorismo nos EM.

⁸⁵ "<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>".

⁸⁶ "<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>".

⁸⁷ "<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/threat-terrorism-in-eu-became-more-complex-in-2018>".

4. AGENDA ESTRATÉGICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA 2019-2024

No âmbito do Conselho Europeu de 20 e 21 de junho 2019, definiu-se uma nova Agenda Estratégica para 2019-2024, continuando a ser uma das prioridades proteger os cidadãos e as liberdades⁸⁸. Para o efeito, definiram-se as seguintes metas: *i)* o combate à migração ilegal, o tráfico de seres humanos e assegurar regressos efetivos, sendo necessário prosseguir e aprofundar a cooperação da UE com os países de origem e de trânsito. No que respeita à dimensão interna da UE, estabeleceu-se como necessidade chegar a acordo sobre uma política eficaz de migração e asilo; *a ii)* luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras, melhorando a cooperação e a partilha de informações e desenvolvendo mais os instrumentos comuns; e *iii)* a proteção das sociedades dos EM das ciberatividades mal-intencionadas, das ameaças híbridas e da desinformação provenientes de agentes hostis estatais e não estatais. A resposta a tais ameaças exige uma abordagem abrangente com mais cooperação, mais coordenação, mais recursos e mais capacidades tecnológicas.⁸⁹ Veremos também no futuro se a *Procuradoria Europeia* alargará a sua competência a este tipo de criminalidade, sendo certo que tal terá de ser decidido sempre por unanimidade dos EM, o que se revela muito complicado⁹⁰.

⁸⁸ No contexto do ELSJ.

⁸⁹ «*Proteger os cidadãos e as liberdades: a Europa tem de ser um lugar onde as pessoas se sintam livres e seguras. A UE defende os direitos e liberdades fundamentais dos seus cidadãos, tal como reconhecidos nos Tratados, e protege-os das ameaças atuais e emergentes. Os valores comuns subjacentes aos nossos modelos democráticos e sociais são o alicerce da liberdade, segurança e prosperidade da Europa. O Estado de direito, cujo papel é crucial em todas as nossas democracias, é um garante fundamental de que esses valores estão bem protegidos e tem de ser plenamente respeitado por todos os EM e pela UE. Temos de preservar a integridade do nosso território. Temos de saber, e temos de ser nós a decidir, quem entra na UE. O controlo efetivo das fronteiras externas constitui uma condição prévia indispensável para garantir a segurança, preservar a ordem pública e assegurar o correto funcionamento das políticas da UE, em consonância com os nossos princípios e valores. Estamos determinados a continuar a desenvolver uma política migratória plenamente funcional e abrangente. Para combater a migração ilegal e o tráfico de seres humanos e assegurar regressos efetivos, prosseguiremos e aprofundaremos a nossa cooperação com os países de origem e de trânsito. No que respeita à dimensão interna, temos de chegar a acordo sobre uma política eficaz de migração e asilo. É necessário chegar a um consenso sobre o Regulamento de Dublin a fim de o reformar com base num equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade, tendo em conta as pessoas desembarcadas na sequência das operações de busca e salvamento. Tomaremos as medidas necessárias para assegurar o correto funcionamento de Schengen. Desenvolveremos e aprofundaremos a nossa luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras, melhorando a cooperação e a partilha de informações e desenvolvendo mais os nossos instrumentos comuns. Reforçaremos a resiliência da UE face às catástrofes naturais e de origem humana. Para este efeito, a solidariedade ativa e a mutualização de recursos são fundamentais. Temos de proteger as nossas sociedades das ciberatividades mal-intencionadas, das ameaças híbridas e da desinformação provenientes de intervenientes estatais e não estatais hostis. A resposta a tais ameaças exige uma abordagem abrangente com mais cooperação, mais coordenação, mais recursos e mais capacidades tecnológicas.*»

⁹⁰ Para maior desenvolvimento, veja-se GIUFRRIDA, F. (2017), *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, obtido em 30 de junho de 2019, em "<https://eucrim.eu/articles/cross-border-crimes-and-the-epo/>". «Art. 86(4) TFEU also provides for a procedure

5. CONCLUSÃO

Como Karl Popper costumava repetir, a tolerância não pode tolerar a intolerância, sob pena de se autodestruir. Por outras palavras, a democracia não pode tolerar incitamentos diretos à violência. Tal ideia foi expressa por John Stuart Mill, no seu célebre ensaio *Sobre a Liberdade*, de 1859. Este Autor argumentou que a liberdade mais extensa, que ele defendia, não podia incluir a liberdade de gritar “Fogo” num teatro apinhado de gente (quando não havia fogo).

Por maioria de razão, obviamente, a liberdade ocidental não pode tolerar apelos terroristas ao assassinato de quem quer que seja. Talvez os ocidentais fizessem melhor em recordar — e, se possível, estudar — a tradição ocidental em que vivem e que os protege. Talvez pudessem chegar a uma conclusão relativamente simples: a culpa do terrorismo não é nem da democracia nem da *oligarquia capitalista* ocidental; a culpa do terrorismo é dos terroristas.

Hoje em dia, o exemplo de Mill torna-se profundamente ingénuo, sobretudo se comparado com os apelos atuais ao terrorismo. Por isso, é necessário existir união no combate contra os terroristas. Aos profissionais que lidam com esta matéria, sugere-se a contínua interiorização das principais tendências, temáticas e ferramentas que vão sendo trazidas ao debate no contexto do contraterrorismo.

to broaden the mandate of the EPPO in such a way as to include serious cross-border crimes. Such an extension would be in line with the traditional interpretation of the principle of subsidiarity in EU criminal law and would not encroach upon the competences of Member States on purely national cases. Since it implies a further integration into national criminal justice systems, it is the European Council that shall make this highly sensitive choice. Especially in times when action against some criminal threats would benefit from a European response, it is regrettable, if not incompatible with other EU principles, that the European Council needs to decide by unanimity, since non-participating Member States are basically allowed to impair further development of enhanced cooperation».