

## **I Congresso Nacional de Segurança e Defesa**

*Área Temática III: Capacidades e formas de intervenção:*

*a segurança interna e externa; a cooperação civil-militar*

### ***Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar: o papel da UE e da NATO – reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional.***

*João Paulo B. Costa\**

*\*Diplomata e Auditor de Defesa Nacional. As opiniões formuladas neste texto apenas vinculam o autor.*

***Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar: o papel da UE e da NATO –  
reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional.***

**Índice**

**I – Introdução**

**II – União Europeia**

**III – NATO**

**IV - Portugal e a cooperação civil-militar em matéria de contra-terrorismo**

*\* Síntese da comunicação / pistas de reflexão*

*\* Notas de Rodapé*

*\* Bibliografia / outra documentação*

**Resumo (*abstract*)**

Esta comunicação, focando a temática do terrorismo, centra-se no papel da União Europeia e da NATO, numa perspectiva da cooperação civil-militar. São identificados alguns dos principais reflexos para Portugal, nomeadamente nas áreas da segurança interna e defesa nacional, resultantes da evolução e do trabalho desenvolvido no quadro da UE e da NATO no combate ao terrorismo.

Olhando retrospectivamente, desde o 11 de Setembro, este ano de 2010 fecha um importante ciclo de conceptualização estratégica, de edificação de capacidades e de mecanismos de combate ao terrorismo no quadro daquelas organizações. São destacadas duas questões, suscitando especial interesse para Portugal na óptica da cooperação civil-militar: a primeira refere-se ao impacto da entrada em vigor do Tratado de Lisboa na política de contra-terrorismo da UE (é dada especial atenção à adopção, pela UE, da Cláusula de Solidariedade); a segunda prende-se com avaliação do nível de cooperação antiterrorismo entre a UE e a NATO.

Da evolução registada em Portugal, em termos de resposta civil-militar, destaca-se a consolidação (em 2008-2009) do edifício político-legislativo nas dimensões de segurança interna e de defesa nacional, embora a sua articulação, no plano conceptual e estratégico na resposta ao terrorismo, requeira uma visão mais consolidada e integrada. Justificar-se-á que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 seja revisto nesta perspectiva.

Tendo a UE adoptado uma Estratégia Contra-Terrorismo e a NATO formulado orientação político-estratégica com incidência na componente do combate ao terrorismo (*e que está a elaborar um novo Conceito Estratégico, a adoptar Cimeira da NATO Lisboa em 2010*), desta comunicação resulta a sugestão de que estarão congregados, nomeadamente na envolvente externa, factores de conceptualização estratégica para que Portugal possa definir o seu próprio conceito ou uma estratégia nacional de contra terrorismo.

## I - Introdução

Esta comunicação centra-se na abordagem da temática do terrorismo, em especial na perspectiva da cooperação civil-militar, tendo em conta a inserção de Portugal na União Europeia e na NATO.

No quadro estratégico actual o terrorismo internacional apresenta-se como um desafio global e constitui uma das mais sérias ameaças à paz e segurança internacional. É um tema central e recorrente para o posicionamento de Portugal no quadro da segurança nacional, europeia e euroatlântica.

A questão de fundo será identificar alguns dos principais reflexos para Portugal, nomeadamente nas áreas da segurança interna e defesa nacional, da evolução e do trabalho desenvolvido no quadro da UE e da NATO no combate ao terrorismo. São estas as organizações que mais directamente operam na promoção, em simultâneo, da segurança e defesa europeia e euroatlântica e que, na afectação de instrumentos civis e militares no combate ao terrorismo, constituem os principais quadros multilaterais de referência para Portugal.

Não constitui objecto desta comunicação uma definição ou análise à ameaça terrorista<sup>1</sup> nem uma descrição exaustiva do fenómeno, mas sim, numa perspectiva mais pragmática, e numa óptica do posicionamento de Portugal (em termos de definição/conceptualização de uma estratégia antiterrorista, focando na cooperação civil-militar), tendo em conta a evolução das estratégias e das respostas no combate ao terrorismo verificadas no contexto da UE e da NATO e verificando como elas cooperam entre si.

Duas questões serão neste texto particularmente destacadas: a primeira prende-se com o impacto da entrada em vigor do Tratado de Lisboa na política de contra-terrorismo da UE (será especificamente referida a adopção da Cláusula de Solidariedade); a segunda questão tem a ver com a identificação do papel da UE e da NATO em matéria de contra-terrorismo e com uma avaliação do nível de cooperação existente entre as duas organizações.

Em suma, tendo como pano de fundo a área temática do terrorismo, reconhecidamente um dos principais desafios à segurança neste século XXI e que marca claramente o ambiente de segurança em que Portugal se posiciona, este texto procurará identificar algumas questões ou equacionar eventuais pistas, eventualmente úteis no quadro da formulação, mais geral, de uma Estratégia Nacional de Segurança.

## **II - União Europeia**

A luta contra o terrorismo tornou-se, na década que agora termina, numa nova área de actuação por parte da União Europeia. A acção desenvolvida pela União e pelos Estados membros (EM) tem sido intensificada desde o 11 de Setembro, e especialmente desde os atentados ocorridos em Madrid (2004) e em Londres (2005).

A questão que aqui se coloca é a de identificar em que ponto se encontra, hoje, a discussão na UE sobre o combate ao terrorismo, a sua conceptualização e o desenvolvimento dos principais conceitos e instrumentos (internos à UE), primordialmente de natureza civil, e como estes se conjugam com a sua dimensão externa, nomeadamente na cooperação da UE com outras organizações internacionais, em particular com a NATO.

Verificando retrospectivamente como nos últimos anos evoluiu a postura da UE em matéria de contra-terrorismo, poderão elencar-se três momentos principais (tendo, como anos de referência, 2001-2005-2009): o primeiro, que se inicia com os atentados do 11 de Setembro, em território americano; o segundo, após os atentados Madrid (Março de 2004), de Londres (Julho 2005), em território europeu, marcado pelo lançamento, em final de 2005, da Estratégia UE contra-terrorismo. Finalmente, poderá identificar-se um terceiro momento, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e a adopção do Programa de Estocolmo, em 2009, bem como da Estratégia de Segurança Interna, inaugurando uma nova etapa para a actuação da UE nesta matéria.

### ***1 – Primeira fase (2001-2004) - Reacção ao 11 de Setembro***

A resposta da UE aos atentados do 11 de Setembro, apesar das fortes declarações e mensagens políticas, veio revelar o significado (e as implicações) da ausência, na UE, de uma estratégia contra-terrorismo.<sup>2</sup> A UE lançou um “Plano de Acção na Luta contra o Terrorismo”, elencando medidas a implementar pela União e pelos Estados-membros e novas políticas na relação com países terceiros.

A UE não estava, contudo, em posição de articular uma resposta imediata, robusta e coerente. Não tinha disponível um conjunto de políticas, legislação e de instrumentos capazes de mostrar prontidão de resposta e de dar corpo à vontade política formulada face à brutal demonstração de uma tal ameaça à segurança internacional. A própria expressão “contra-terrorismo” era praticamente inexistente no jargão político da UE.<sup>3</sup>

Além da falta de uma estratégia concertada houve uma clara consciencialização (e reafirmação) de que os Estados-membros continuavam a ser os principais responsáveis pela luta contra o terrorismo e que a União Europeia não tinha nem competências nem meios para actuar, pelo menos de um modo mais robusto.

O Conselho Europeu extraordinário de 21 de Setembro de 2001 decidiu intensificar o empenho da UE contra o terrorismo através, no plano interno, de uma abordagem coordenada e interdisciplinar que incorporasse as políticas da União, incluindo com o desenvolvimento da PESC e a operacionalização da PESD. Externamente, reiterou que o contra-terrorismo passaria a constituir um “elemento-chave das suas relações externas”, com países terceiros e organizações internacionais, incluindo a NATO.

As principais medidas ao nível interno da União Europeia incidiram sobretudo nas vertentes legislativa e operacional (ex: mandato de captura europeu, cooperação em matéria policial, com a criação de uma “task force” de chefes de polícia, estabelecimento de uma célula de especialistas em terrorismo na Europol, cooperação em matéria de informações, controlo de fronteiras e protecção civil). A UE lançou também uma avaliação das medidas nacionais de combate ao terrorismo, tendo para o efeito sido criado um mecanismo de avaliação inter-pares dos dispositivos existentes em cada Estado Membro, o qual se veio a formalizar em 2002.<sup>4</sup>

Curiosamente, embora na resposta da UE se procurassem incluir simultaneamente as componentes interna e externa, não poderia existir uma política antiterrorista UE que conferisse visibilidade e eficácia externa à União sem previamente ser consolidada uma capacidade interna. Dificilmente poderia a UE também passar para uma postura externa mais robusta numa fase em que a PESD dava ainda os seus primeiros passos em matéria de gestão de crises (refira-se que a primeira missão militar PESD, implicando o recurso aos meios e capacidades da NATO, somente se verificou em 2003 na FYROM). Por outro lado, a afectação dos instrumentos (nomeadamente financeiros e da Comissão) de assistência técnica a países terceiros para o reforço de capacidades de resposta ao terrorismo<sup>5</sup>, somente se começaria a verificar de um modo mais sistemático a partir de 2003-2004.<sup>6</sup> Outro exemplo foi a introdução de um elemento de condicionalidade nos acordos internacionais (cláusulas antiterrorismo nos acordos da UE com países terceiros), contudo, embora estimulando à plena implementação das convenções internacionais, à prevenção e repressão do terrorismo e troca de informações, os efeitos não podiam ser imediatos, mas de médio-longo prazo,<sup>7</sup> dependendo também os resultados dos parceiros com os quais daí em diante fossem celebrados acordos.

Na primeira fase, o combate da UE à ameaça terrorista verificou-se pois com mais determinação no plano interno, do que na sua vertente externa e, enquanto instituição, «foi na área do III Pilar que a UE reagiu de forma mais determinada, politicamente mais forte, mais rápida e mais eficaz. Foi menor, sem dúvida, no plano do chamado segundo pilar».<sup>8</sup>

Em suma, após o 11 de Setembro, a UE e os EM lançaram novos mecanismos de luta contra o terrorismo, procederam a uma avaliação da sua capacidade anti-terrorista, intensificando a cooperação e deram os primeiros passos para reforçarem a cooperação internacional. Foram, porém, esforços com um carácter reactivo, acusando também a inexistência de uma percepção comum da verdadeira ameaça do terrorismo para a segurança europeia e a ausência de uma estratégia e planeamento comuns e de coordenação entre os Estados membros.

## ***2 – Segunda fase (2005-2009): o terrorismo em território europeu, o lançamento da Estratégia antiterrorista da UE e o reforço da vertente externa***

Embora a ameaça terrorista não fosse nova em alguns países europeus, com os ataques de Madrid e Londres (2004-2005), a evolução da percepção, na UE, da ameaça do terrorismo tornou-se reveladora a este respeito: não era somente o aliado americano (ou o “Ocidente”, em abstracto) que estava na mira dos terroristas. Era também a Europa, no seu conjunto, os seus cidadãos e os seus interesses. Até ao atentado de Madrid de 2004 a Europa não aparecia como alvo interessante ou primordial para os operadores do terrorismo e esse acontecimento veio confirmar aos europeus a gravidade da ameaça e a necessidade de reforçar a cooperação europeia e internacional na luta contra organizações como a Al Qaida.<sup>9</sup>

Os anos 2004-2005 significaram um importante ponto de viragem na actuação da UE. A União necessitava não apenas de novos instrumentos, mas também de os coordenar e de se afirmar no plano externo, de um modo coerente.

Logo após o atentado de Madrid, a UE estabeleceu<sup>10</sup> a figura do **Coordenador Contra-Terrorismo**, encarregue de coordenar as acções de luta antiterrorismo na União e de fomentar uma melhor comunicação entre a União e países terceiros.

Por outro lado, Madrid acelerou também o reforço de medidas nos domínios da política externa e de defesa. A **Declaração Europeia sobre o Combate ao Terrorismo** (25 de Março de 2004) veio estabelecer, entre outras medidas, dois objectivos estratégicos na área das relações externas: aprofundar o consenso internacional e reforçar os esforços internacionais

no combate ao terrorismo; por outro lado, direccionar acções no domínio das relações externas da UE a países terceiros prioritários, onde as respectivas capacidades ou empenho no combate ao terrorismo necessitavam de ser aprofundadas. No Conselho Europeu de 18 Novembro de 2004 foi aprovado, por seu turno, o **Quadro Conceptual na dimensão PESD da luta contra o terrorismo**, salientando as quatro áreas onde a PESD poderia disponibilizar uma contribuição europeia: prevenção, protecção, gestão das consequências e apoio a países terceiros. Neste enquadramento, e em resposta a crises, a União poderia mobilizar um vasto leque de meios e instrumentos civis e militares, dando efectiva capacidade à gestão de crises e prevenção de conflitos, contribuindo para uma aproximação global e multifacetada no combate ao terrorismo.<sup>11</sup> O “Quadro Conceptual” refere também que o CTC deve contribuir para assegurar que os esforços na área da PESD são desenvolvidos de uma forma coordenada no quadro global da UE.<sup>12</sup>

O momento-chave, nesta fase de evolução, verificou-se em Novembro de 2005, com a adopção da **Estratégia Antiterrorista da União Europeia**, através da qual a União se compromete a combater o terrorismo à escala mundial, respeitando os direitos humanos, a tornar a Europa mais segura e permitindo que os seus cidadãos vivam numa área de liberdade, segurança e justiça. A Estratégia Antiterrorista da UE apresentada num modelo baseado nos seguintes quatro pilares: **Prevenção** (evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os factores ou causas profundas que possam conduzir à radicalização e ao recrutamento, na Europa e no resto do mundo); **Protecção** (proteger os cidadãos e as infra-estruturas e reduzir a vulnerabilidade a atentados, melhorando designadamente a segurança das fronteiras, dos transportes e das infra-estruturas essenciais); **Perseguição** (perseguir e investigar os terroristas através das fronteiras da UE e em todo o mundo; impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações; desmantelar as redes de apoio; pôr termo ao financiamento e ao acesso a material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça); **Resposta** (preparar para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando a União e os Estados-membros mais capazes de fazer face à fase de rescaldo, à coordenação de resposta e às necessidades das vítimas).<sup>13</sup>

Nos anos que se seguiram, a União Europeia deu continuidade aos trabalhos relativos à luta contra o terrorismo. Foram apresentados os relatórios semestrais sobre os progressos alcançados no domínio da implementação da Estratégia e do Plano de Acção de luta contra o terrorismo.<sup>14</sup>

Em suma, enquanto que na primeira fase não havia um fio condutor bem definido, nesta segunda fase, e já munida dos instrumentos internos iniciais - continuando naturalmente a desenvolvê-los e coordenar-se internamente (nomeadamente entre 2º e 3º Pilares) - a UE passa a actuar e a ter visibilidade também em termos externos e a explorar acções de complementaridade com os instrumentos civis e militares no âmbito da PESD, actuando em termos externos do diálogo e assistência técnica com países terceiros. Nesta fase registou-se o culminar de uma dinâmica (e que se revelaria irreversível com os ataques de 2004-2005) de se definir e levar à prática uma estratégia global da UE em matéria antiterrorista, que gradualmente vai adquirindo peso e visibilidade externa.

### ***3 - Terceira fase: pós-Tratado de Lisboa (2009-...). Conceito de segurança global no combate ao terrorismo***

Com a entrada em vigor do **Tratado de Lisboa** e o desaparecimento da estrutura de pilares - permitindo políticas mais integradas num conjunto de áreas - abrem-se novas possibilidades e reforçam-se mecanismos na actuação da UE no combate ao terrorismo.

Desde logo, através de uma abordagem mais coerente e multidisciplinar, num novo quadro institucional, merecendo destaque uma maior aproximação entre os instrumentos de política interna com os instrumentos de política externa da UE, permitindo combinar mais eficazmente os domínios directa ou indirectamente ligados ao terrorismo e conferindo uma maior peso e visibilidade internacional da União.

Uma das novidades introduzidas pelo T. Lisboa (Aº 71 TFUE) traduziu-se no estabelecimento de um novo **Comité Permanente de Segurança Interna (COSI)**, com o objectivo de assegurar que a cooperação operacional fosse promovida e reforçada no quadro da UE. O Tratado mandata o COSI – a par do Comité Político e de Segurança (COPS) – a apoiar o Conselho, em conformidade com a “Cláusula de Solidariedade” (Aº 222), que estatui, em síntese, que a UE deve mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor para ajudar um EM que seja alvo de um atentado terrorista ou vítima de um desastre natural ou de origem humana.

Esta nova fase fica marcada também pelo lançamento, em 2009, do **Programa de Estocolmo**, que define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional (2010-2014) no espaço de liberdade, segurança e justiça.<sup>15</sup>

Afirmando que continuam a ser válidas as principais prioridades temáticas definidas na anterior estratégia, o Programa de Estocolmo vem reiterar que a ameaça do terrorismo continua a ser séria e está em permanente evolução, apelando aos Estados-Membros para que

desenvolvam mecanismos de prevenção e que ampliem as iniciativas de luta contra a radicalização e intensifiquem os esforços de cooperação. O Programa acentua também a necessidade de intensificar a cooperação com países terceiros, em geral, e no âmbito das organizações internacionais.<sup>16</sup>

Seguindo a orientação do Conselho Europeu plasmada no Programa de Estocolmo, a UE adoptou, em Fevereiro de 2010, a **Estratégia de Segurança Interna da União Europeia**. Este constitui um passo significativo para a UE, ao seguir um modelo próprio de segurança (o próprio subtítulo da Estratégia refere o “*rumo a um modelo europeu de segurança*”), integrado e abrangente, para responder aos principais riscos ligados à criminalidade e as ameaças com que se confronta a Europa hoje em dia, incluindo o terrorismo.

A Estratégia expõe as principais ameaças e os novos desafios à UE, que ultrapassam as capacidades nacionais, bilaterais ou regionais. Refere, desde logo o terrorismo que, pelo seu alcance global, os seus métodos e as suas consequências devastadoras, constitui uma importante ameaça em constante evolução para a segurança europeia. De assinalar que o aprofundamento, o controlo e a implementação da estratégia de segurança interna estão entre as tarefas prioritárias do Comité Permanente COSI.

A UE reconhece que o conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa. Neste contexto, a Estratégia de Segurança Interna constitui um complemento imprescindível da Estratégia Europeia de Segurança (elaborada em 2003 e actualizada em 2008) no âmbito da Política Externa, de Segurança e Defesa da UE para fazer frente aos riscos e ameaças mundiais.<sup>17</sup>

Neste contexto, as políticas da UE em relação aos países terceiros e a outros actores internacionais devem pressupor mecanismos de coordenação entre as políticas de segurança, contra-terrorismo e outras conexas, como a política externa, onde devem ser tidas cada vez mais em conta as questões de segurança, numa perspectiva integrada e proactiva.

Em suma, como ponto principal a reter desta terceira fase, e que resume o actual estado do debate político e conceptual na UE, a segurança interna e externa são contempladas como componentes indissociáveis (encontrando-se mais consolidadas, reforçando-se mutuamente, superando as insuficiências verificadas nas fases anteriores), direccionando a União para um modelo europeu assente num conceito global de segurança, correspondendo a um paradigma evolutivo e mais apropriado face à dinâmica da ameaça terrorista.

### **Cláusula de Solidariedade**

O Tratado de Lisboa veio instituir duas importantes cláusulas em matéria de segurança e defesa: a Cláusula de Assistência Mútua (A° 42°, n.7)<sup>18</sup> e a Cláusula de Solidariedade (A° 222 TFUE)<sup>19</sup>, através das quais os Estados membros se comprometem com acções de assistência mútua aos seus pares em cenários definidos, promovendo os princípios em que a UE se baseia, de solidariedade e apoio mútuo entre os seus membros.<sup>20</sup>

Pelo seu alcance e finalidade, mencionando expressamente a resposta ao terrorismo (*servindo como uma excelente ilustração do actual debate na UE, que este contributo pretende demonstrar, servindo como pista para futura reflexão*), interessará centrar algumas considerações sobre a “Cláusula de Solidariedade”.<sup>21</sup> Com a sua consagração no Tratado de Lisboa, a União e os Estados-membros deverão actuar conjuntamente e num espírito de solidariedade se um EM for alvo de um atentado terrorista ou vítima de um desastre natural ou de origem humana e União deverá mobilizar todos os instrumentos à sua disposição, incluindo recursos militares.

A Cláusula de Solidariedade será um exemplo típico da interconexão entre segurança interna e segurança externa, entre actores e instrumentos PESD e JAI, entre as componentes civis e militares, tocando no núcleo duro das soberanias nacionais. Esta Cláusula terá que ser ainda objecto de uma decisão de implementação, a ser adoptada (ainda em 2010) pelo Conselho com base numa proposta conjunta da Comissão e da Alta Representante.<sup>22</sup>

A questão central que se coloca é a de saber qual o nível de ambição que a UE pretenderá canalizar para pôr em prática este instrumento, ou seja, definir o “grau” de solidariedade e saber quais os meios que proporcionalmente poderão ser disponibilizados. Esta cláusula constitui um mecanismo híbrido, que poderá variar entre uma declaração política-declaratória de solidariedade, um compromisso de resposta a desastres e/ou protecção civil e um mecanismo de defesa colectiva.<sup>23</sup>

Merece ser reflectido o significado e definido o alcance de que se reveste a consagração, no próprio Tratado, de uma cláusula de solidariedade, o seu carácter obrigatório e a menção proeminente ao instrumento militar. Tudo isto se prende também com a questão da prontidão e eficácia (incluindo no processo de tomada de decisão) da resposta da UE perante uma situação de atentado ou de crise grave decorrente de um eventual ataque terrorista. Do ponto de vista decisório, será igualmente de realçar que qualquer decisão relativa à implementação da cláusula de solidariedade terá que ser tomada por maioria qualificada no Conselho, excepto para qualquer decisão com implicações de defesa, que requer unanimidade.<sup>24</sup>

Será interessante seguir este debate e a implementação futura desta Cláusula, no caso de Portugal, pois trata-se de equacionar a combinação, entre outros, de meios de segurança interna, protecção civil e capacidades militares. Num plano mais geral, merece ser perspectivado o impacto, a nível nacional, da crescente e incontornável articulação e ligação entre os instrumentos dos antigos 2° e 3° Pilares.

### **III - NATO**

No quadro da NATO, a ameaça do terrorismo, embora “tradicionalmente” prevista no “catálogo” de ameaças e riscos de segurança à Aliança Atlântica, não estava, até ao 11 de Setembro, no topo das suas prioridades. Não havia praticamente debate político sobre a natureza e as fontes do terrorismo, ou sobre as implicações do terrorismo para os conceitos, as políticas, as estruturas e as capacidades da Aliança.<sup>25</sup>

Na conceptualização estratégica das ameaças, o terrorismo era definido de modo relativamente vago e abstracto, como o ilustra o Conceito Estratégico da NATO de Washington de 1999, ainda em vigor.<sup>26</sup> O terrorismo era encarado sobretudo na perspectiva de risco eventual mais direccionado para forças, estruturas e missões da Aliança ou outras

infra-estruturas críticas, enquadradas nas políticas e tarefas adstritas ao planeamento civil de emergência.<sup>27</sup>

É contudo com o 11 de Setembro que efectivamente se dá um verdadeiro virar de página, passando o desafio do terrorismo a ser colocado na NATO num novo patamar, do ponto de vista político, militar e conceptual. Além de modificar o panorama de segurança global, o 11/9 teve um profundo impacto no relacionamento transatlântico e no seio da própria Aliança.

A NATO adoptou imediatamente um conjunto de medidas, ao nível político-estratégico e operacional. Foi histórica e singular a invocação pela NATO, pela primeira vez, do seu artigo 5º, a cláusula de defesa colectiva perante ataque externo a um Aliado, justificada face à necessidade de uma resposta concertada perante uma ameaça daquela envergadura.

Além do pacote de medidas mais imediatas, adoptadas no plano operacional logo a seguir ao 11 Setembro<sup>28</sup>, foi desencadeado um debate político sobre qual o papel apropriado da Aliança no combate ao terrorismo.<sup>29</sup>

As reuniões (ao nível de Cimeira ou Ministerial) que se realizaram nos anos subsequentes definiram orientações políticas e adoptaram medidas incrementais para reforçar as capacidades da Aliança, nomeadamente ao nível militar, para contribuir para a luta da comunidade internacional contra o terrorismo. Para alcançar esse objectivo, a NATO passou a considerar o terrorismo entre os factores determinantes para o desenvolvimento das suas políticas, dos seus conceitos, das suas capacidades e das suas parcerias.<sup>30</sup>

Salienta-se, no quadro dessa revisão conceptual e operacional, a adopção, na Cimeira de Praga (2002), do Conceito Militar da NATO de Defesa contra o Terrorismo, focando em quatro áreas principais: medidas defensivas antiterroristas; gestão das consequências de um ataque terrorista; operações ofensivas de contra-terrorismo e cooperação militar, em especial partilha de *intelligence*.<sup>31</sup> Com a sua aprovação, a defesa contra o terrorismo tornou-se parte integrante das missões das forças da Aliança, permitindo-lhes preparem-se para os seus papéis operacionais.

Verificou-se, no entanto, passado um primeiro ciclo de resposta ao 11 de Setembro, que política e conceptualmente, a formulação da resposta da NATO não era inteiramente suficiente. Uma resposta “estritamente militar” ao terrorismo representava igualmente importantes limitações. Passados 5 anos do 11 Setembro, e com as alterações políticas e de segurança entretanto verificadas à escala internacional, incluindo as intervenções no

Afeganistão e no Iraque (e na impossibilidade política de adoptar um novo conceito estratégico “intercalar”), a NATO adoptou na Cimeira de Riga em Novembro de 2006 uma nova Orientação Política Global (“*Comprehensive Political Guidance*” – CPG).<sup>32</sup>

Este passo significou a formalização e o posicionamento, num documento de orientação político-estratégico, do combate ao terrorismo entre as prioridades de topo da NATO. A CPG (re)define o papel e âmbito de actuação da Aliança Atlântica ao estabelecer que a NATO deve possuir capacidade de “*impedir, defender, desmantelar e proteger contra o terrorismo e, em particular, de contribuir para a protecção das populações, território, infra-estruturas críticas e forças da Aliança e de apoiar na gestão das consequências*”.<sup>33</sup>

O papel da NATO no combate ao terrorismo necessita de ser percebido na óptica da dinâmica própria de uma organização com uma natureza, objectivos e estruturas político-militares, os quais, ao mesmo tempo que conferem uma mais-valia no plano operacional, das capacidades e na prontidão de resposta, e que apresenta também limitações perante um fenómeno que é transversal, multidisciplinar e requer uma abordagem mais global de segurança.<sup>34</sup>

Enumeram-se, entre as principais actividades, domínios de trabalho e cooperação desenvolvidos pela Aliança Atlântica, e onde pode ser retirada a sua especificidade e mais-valia:<sup>35</sup>

- **operações NATO** - as operações da NATO, de carácter multinacional, têm demonstrado o grau de preparação e a capacidade da Aliança para agir proactivamente em acções relevantes na luta contra o terrorismo; além da *Operação Active Endeavour*, poderiam ser mencionadas as missões no Afeganistão e nos Balcãs e que - embora nem sempre constituindo esse o seu principal foco operacional - contam com importantes componentes contra-terrorismo;

- **capacidades militares**, incluindo geração de forças e procedimentos de comando e controlo tendentes a melhorar as capacidades militares necessárias para combater o terrorismo (rentabilizando a estrutura de comando, a capacidade de planeamento e o sistema de forças da Aliança); a título de exemplo, a *NATO Response Force* (NRF) foi lançada em 2002 como uma força projectável, conjunta e combinada, incluindo no seu leque de missões o apoio às operações de contra-terrorismo e a colaboração em acções de controlo de danos após a ocorrência de agressões terroristas.<sup>36</sup>

- **partilha de informações** - destaque para o papel da “*Terrorist Threat Intelligence Unit*”, criada em 2004, promovendo o intercâmbio de informações entre os Aliados;
- **gestão de consequências** - na vertente de resposta a um ataque terrorista poder-se-á considerar que a NATO desenvolveu capacidades-chave, incluindo capacidades para responder a ataques com agentes químicos, biológicos, nucleares e radiológicos contra as populações civis (CBRN); foram igualmente desenvolvidas diversas iniciativas cujo objectivo é proteger as infra-estruturas civis vulneráveis, incluindo inventários de meios para casos de incidentes;
- **programa “Defence Against Terrorism (DAT)”** – programa lançado em 2004, que prevê o desenvolvimento de capacidades na Aliança, na perspectiva da sua utilização operacional, envolvendo um conjunto de iniciativas que potencial o desenvolvimento tecnológico e projectos cooperativos, centros de pesquisa e indústrias de defesa, tanto entre países aliados como com parceiros; destaque para as actividades do Centro de Excelência de Defesa Contra-Terrorismo (COE-DAT), a funcionar desde Junho de 2005 na Turquia;
- **cooperação científica e tecnológica (R&D)**, sendo de destacar o Programa *Science for Peace and Security* (SPS) lançado em 2004, promovendo projectos, seminários e apoiando pesquisa relacionada com o terrorismo num conjunto de áreas correspondentes às prioridades definidas no DAT;
- **parcerias** - a NATO desenvolveu igualmente uma geometria variável de parcerias que – embora não fosse a base principal ou inicial de cooperação – se revelaram significativamente úteis na cooperação no combate ao terrorismo. Dada a natureza multifacetada da ameaça, a cooperação com os países Parceiros e com outras organizações internacionais tornou-se um aspecto fulcral da abordagem da NATO relativamente ao terrorismo. Destaque para o Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC) e da Parceria para a Paz (PfP), em cujo contexto foi estabelecido o *Partnership Action Plan on Terrorism* (PAP-T)<sup>37</sup> e o Centro Euro-Atlântico de Coordenação de Assistência a Países Vítimas de Catástrofes (EADRCC). No Conselho NATO-Rússia (NRC) as actividades contra-terrorismo constituem um tema especial de cooperação, incluindo a elaboração de planos de cooperação regulares.<sup>38</sup> Os planos individuais de cooperação no quadro do Diálogo do Mediterrâneo da NATO incluem igualmente actividades no domínio do contra-terrorismo.

## *As relações entre a UE e a NATO em matéria de combate ao terrorismo*

O diálogo em matéria de segurança e defesa entre a UE e a NATO apenas se começa a institucionalizar a partir de 2001, com base nos passos realizados nos anos 90 (nomeadamente no sentido de se promover uma maior responsabilidade europeia em matéria de defesa) e após a formalização, pela própria União, de uma Política de Segurança e Defesa (Tratado de Nice).

Os princípios políticos desse relacionamento foram definidos na Declaração NATO-UE sobre a PESD (16 de Dezembro de 2002) e, em 17 de Março de 2003, através do estabelecimento da **Parceria Estratégica NATO-UE sobre segurança, defesa e gestão de crises**. Nesse quadro de cooperação estão incluídos os arranjos “Berlim +”, formulando o acesso da UE a meios e capacidades da NATO para operações de gestão de crises.

Poderá afirmar-se que a cooperação mútua posteriormente verificada – salvaguardando a resposta a um número de situações operacionais e o foco no desenvolvimento de capacidades militares - terá ficado aquém do diálogo estratégico e da cooperação em domínio mais abrangentes, que o potencial de ambas organizações poderia providenciar. Poder-se-á afirmar que, desta Parceria Estratégica, a tónica da cooperação se centrou sobretudo na componente “gestão de crises”, verificando-se mais modesta na componente “segurança e defesa”, requerendo uma cooperação mais abrangente.

Neste contexto, e talvez em virtude da (diferente) abordagem, conceptualização e prioridades seguidas por cada uma das organizações, o diálogo e a cooperação estratégica tenha sido praticamente inexistente em matéria de combate ao terrorismo. Não será disso igualmente alheio o facto de alguns países europeus não desejarem uma “militarização” do contra-terrorismo, preferindo um diálogo diferente com os EUA, que não fosse consubstanciado na NATO, uma aliança político-militar com uma intrínseca componente transatlântica. No quadro da NATO, factores políticos (nomeadamente pela dificuldade em acomodar os interesses dos países que não pertencem simultaneamente às duas organizações) determinaram igualmente algumas limitações nos parâmetros de cooperação com a União Europeia.

Ambas as organizações se empenharam no combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Talvez com mais pendor numa fase inicial, foram prosseguidas consultas e troca de informações entre NATO e UE sobre o terrorismo.

O Quadro Conceptual na dimensão PESD da luta contra o terrorismo, de Novembro de 2004 veio referir, timidamente, entre as possíveis áreas propostas para a cooperação da UE com a NATO, as seguintes: a definição de parâmetros para a protecção da população civil face a riscos CBRN; a formulação de um acordo quadro para a facilitação de transporte transfronteiriço; a identificação de pontos de contacto nacionais com vista à criação de uma base de dados comuns e a participação cruzada através de observadores em exercícios de gestão de consequências.<sup>39</sup>

Contudo, não se desenvolveu um diálogo político (ou político-militar) e que se viesse a revelar sistemático. A cooperação prática incidiu sobretudo na troca de informações sobre actividades em matéria de protecção da população civil de ataques CBRN e na área do planeamento civil de emergência.

Na situação actual de relacionamento UE-NATO, poder-se-á caracterizar como minimalista a cooperação mútua em matéria de contra-terrorismo, podendo ser destacada a incidência (embora em segmentos muito específicos) na área do desenvolvimento de capacidades e na vertente operacional.

Haverá pois um manancial de cooperação por explorar entre as duas organizações. A Parceria Estratégica UE-NATO, com parâmetros de consultas e cooperação já estabelecidos, poderá ser o ponto de partida para um novo relançamento da cooperação mútua em matéria de contra-terrorismo. Há um potencial de diálogo ao nível político-estratégico e operacional bem como de intercâmbio de informações e de projectos de formação e investigação que poderão ser objecto de cooperação e que merecerão ser activados ou reforçados.

Perspectivando globalmente, no entanto, um longo caminho foi já percorrido desde o 11 de Setembro, tanto na UE como na NATO. De uma fase inicial meramente reactiva, as duas instituições passaram nestes últimos anos por uma evolução significativa, actualizaram conceitos, (re)definiram estratégias e orientações políticas, desenvolveram importantes mecanismos, capacidades e plataformas de cooperação no combate ao terrorismo, mas que necessitam de ser optimizadas para uma resposta mais eficaz à ameaça terrorista.

*Perspectiva nacional sobre o combate ao terrorismo nas dimensões de segurança interna e externa*

A nova realidade estratégica internacional depois do 11 de Setembro e a evolução da resposta ao terrorismo registada no âmbito da União Europeia e da NATO foram factores que naturalmente influenciaram o posicionamento político e estratégico de Portugal e o conteúdo de alguns dos principais documentos conceptuais e legislativos que mais directamente enquadraram a resposta nacional, respectivamente nos domínios da sua segurança externa e interna.

No panorama das ameaças, o terrorismo tem constituído um dos temas que nos anos mais recentes mais tem desafiado o quadro conceptual, que tradicionalmente se caracterizava por uma separação ou delimitação entre os conceitos de segurança e defesa e pela distinção entre segurança interna e segurança externa.

A interdependência entre segurança interna e segurança externa foi já aqui particularmente abordada no contexto da União Europeia, e é um pressuposto que a UE formaliza na Estratégia Europeia de Segurança e na sua nova Estratégia de Segurança Interna.

No plano nacional, a crescente inter-conexão e articulação entre segurança interna e segurança externa tem sido também objecto de múltiplas referências e análises,<sup>41</sup> obrigando a repensar, de forma mais abrangente e integrada, o conceito de segurança:

*«A ameaça de que hoje falamos, o terrorismo, é um fenómeno transnacional, diferente do terrorismo tradicional que tinha uma base nacional, uma estrutura hierárquica e um alvo selectivo. Hoje falamos de um novo tipo de terrorismo, que tem uma base teocrática, uma estrutura fluida, uma geometria variável de meios e procedimentos, e um alvo indiscriminado. Ou seja, existiu uma alteração na natureza do terrorismo, à qual temos que nos adaptar e responder «(...) o terrorismo deixou de constituir-se como um caso que era tratado como um problema estrito de segurança interna (...) para ser um terrorismo muito mais complexo, que se configura como um caso de conflito internacional (...) requerendo uma resposta mais exigente, mais complexa e mais integrada.»<sup>42</sup>*

*«O paradigma da separação da segurança interna e da defesa (agressão ou ameaça externa) tem cedido lugar a um conceito de segurança global, implicando uma articulação das componentes externas da segurança interna, com as componentes internas da segurança externa.»<sup>43</sup>*

Será de sublinhar, no entanto que a perspectiva em termos nacionais da avaliação das novas ameaças e factores de risco não veio implicar, necessariamente, a extinção automática desta tipologia clássica. Será de reconhecer que, embora “em crise”, a distinção entre Defesa e Segurança Interna continua a fazer sentido, “*correspondendo às funções, constitucionalmente enquadradas, de assegurar a independência nacional e integridade territorial, por um lado, e a segurança dada aos cidadãos, por outro.*”<sup>44</sup>

Destacam-se aqui os documentos que, de modo mais especial, arquitectaram as estruturas e a afectação de meios civis e militares em resposta às principais ameaças à segurança, onde se inclui o terrorismo, tomando como referência o trabalho desenvolvido no contexto daquelas duas organizações: o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003, a Lei de Segurança Interna (LSI) de 2008<sup>45</sup> e a Lei de Defesa Nacional (LDN) de 2009.<sup>46</sup>

Poder-se-á afirmar que, em termos do modelo nacional de resposta, se verificou uma evolução gradual e positiva nestes anos mais recentes - nos planos político e legislativo, neste caso - no quadro dos esforços de combate ao terrorismo. Os modelos em vigor em Portugal em matéria de política de segurança interna e de defesa nacional (incorporados nas Leis de 2008 e 2009) são hoje consequentes com a evolução da segurança europeia e internacional e com as medidas e metodologias seguidas respectivamente na UE e na NATO (estabelecendo também quadros concretos de potencial articulação civil-militar e fazendo “referências cruzadas” nesta matéria).

A Lei de Defesa Nacional, prevê, entre as suas missões, a incumbência das Forças Armadas em «*Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*» (Aº 24, 1, e).<sup>47</sup> A Lei de Segurança Interna (2008), por seu turno, e ao procurar «*corresponder ao novo quadro de ameaças e riscos mediante actuação a partir de um conceito alargado de segurança, executado através de um sistema integrado*»,<sup>48</sup> refere-se pela primeira vez à colaboração com a defesa nacional e as forças armadas. A LSI reforça os mecanismos de coordenação, criando a figura do Secretário do SSI, cabendo-lhe, a este respeito, articular, sob o ponto de vista operacional, com o CEMGFA a eventual colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna.<sup>49</sup>

O ponto que aqui interessa destacar é o facto de Portugal ter já dado passos positivos e concretos no sentido do reforço da coordenação e do estabelecimento (embora em leis separadas) de quadros de colaboração e complementaridade entre segurança interna/forças de

segurança e defesa nacional/forças armadas. Esta evolução veio ao encontro da necessidade, defendida em vários contextos,<sup>50</sup> de aprofundar e melhorar a articulação das FA com as componentes não militares da segurança nacional.<sup>51</sup>

Os passos dados, embora significativos, não se afiguram contudo suficientes e certamente haverá ainda trabalho a fazer, nomeadamente no campo conceptual, na execução e concretização (nos âmbito dos esforços contra-terrorismo) das políticas orientadoras de segurança interna e defesa nacional, no reforço da cooperação – e não apenas no domínio operacional - quer ao nível interno, quer internacional, incluindo na UE e na NATO.

Para isso é necessária uma visão conceptual integrada, proactiva e coerente, nos múltiplos contextos e dos meios que envolvam o Estado português como também a sociedade civil. Como refere M. Mendes, *«a prevenção, reacção e investigação deste tipo de ameaças (com origens e impactos transnacionais como é o caso do terrorismo) exige um modelo de organização de segurança interna que, para além das forças e serviços de segurança, envolva a cooperação internacional, outros serviços dependentes do Estado, os operadores privados, a sociedade civil e a participação efectiva de cidadãos»*.<sup>52</sup>

No plano conceptual, caberá acentuar a necessidade de revisão ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), cumpridos sete anos da sua aprovação. O CEDN de 2003 correspondeu, na vertente da segurança externa, ao culminar de uma primeira fase de resposta ao 11 de Setembro e, embora aponte para um leque mais abrangente de opções, não deixa de frisar a vertente militar da resposta ao terrorismo.<sup>53</sup>

Num plano mais operacional, incluindo nomeadamente prevenção e resposta, poderia ser aqui dado o exemplo das actividades conducentes ao reforço da segurança química, biológica, radiológica e nuclear (CBRN) face a eventuais atentados terroristas com recurso a material CBRN. No quadro da UE e da NATO foram dados importantes passos nestes últimos anos e desenvolvidos planos e capacidades de prevenção, detecção, preparação e resposta. A nível nacional, a cooperação civil-militar afigura-se também absolutamente crítica a este respeito, tornando-se cada vez mais indispensável o aprofundamento dos conhecimentos em matéria de segurança CBRN, a melhoria das análises de risco, a investigação e o desenvolvimento coordenado de capacidades de diagnóstico e de intervenção, combinando as experiências de âmbito civil e militar adquiridas tanto no contexto da NATO como da UE.

Embora a nova legislação de segurança interna e de defesa nacional já preveja parâmetros de articulação, nomeadamente do ponto de vista operacional e de comando entre os principais

intervenientes (nomeadamente as Forças de Segurança e as Forças Armadas, no respeito das respectivas competências), haverá ainda que trabalhar no plano conceptual e estabelecer, numa perspectiva integrada, uma metodologia e mecanismos de cooperação de longo prazo entre os diversos intervenientes – neste caso civis e militares.

Refira-se, por último, que tendo a UE adoptado uma Estratégia Contra-Terrorismo e a NATO formulado orientação político-estratégica em matéria de antiterrorismo (e que deverá formalizar no seu futuro Conceito Estratégico, a adoptar Cimeira da NATO Lisboa em 2010), estarão congregados factores de conceptualização estratégica para que Portugal possa definir um conceito ou uma estratégia nacional de contra terrorismo.<sup>54</sup> Alternativamente, caso a evolução se direcione para o estabelecimento futuro de uma Estratégia Nacional de Segurança, será porventura esta uma plataforma pertinente para integrar uma primeira estratégia/conceito nacional contra-terrorismo.<sup>55</sup>

### *Síntese da comunicação e conclusões / pistas de reflexão*

Esta comunicação centra-se na abordagem da temática do terrorismo, em especial na perspectiva da cooperação civil-militar, tendo em conta a inserção de Portugal na União Europeia e na NATO, identificando as seguintes questões e pistas de reflexão:

- ✓ Ao nível da UE e da NATO, o ano de 2010 fecha um importante ciclo de conceptualização estratégica, de edificação de capacidades e de mecanismos de prevenção e combate ao terrorismo, que foi impulsionado com o 11 de Setembro.
- ✓ No estado actual do debate político e conceptual na UE, a segurança interna e externa são contempladas como componentes indissociáveis, direccionando a União para um modelo europeu assente num conceito global de segurança. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa e a adopção do Programa de Estocolmo, em 2009, bem como da Estratégia de Segurança Interna, inauguraram uma nova etapa para a actuação da UE na área do contra-terrorismo.
- ✓ Com a consagração da “Cláusula de Solidariedade” no Tratado de Lisboa, se um Estado-membro for alvo de um atentado terrorista, a União deverá mobilizar todos os instrumentos à sua disposição, incluindo recursos militares. A Cláusula de Solidariedade serve como um exemplo concreto da interconexão entre segurança interna e segurança externa, entre actores e instrumentos PESD e JAI, entre as componentes civis e militares. Será importante acompanhar este debate e a implementação futura desta Cláusula, no caso de Portugal, pois trata-se de equacionar a combinação - entre outros - de meios de segurança interna, protecção civil e capacidades militares.
- ✓ No quadro da NATO, o combate ao terrorismo constituiu ao longo desta década um dos factores determinantes para o desenvolvimento das suas políticas, dos seus conceitos, das suas capacidades e das suas parcerias. Enumeram-se neste contributo alguns dos principais domínios de actividade e cooperação desenvolvidos pela Aliança Atlântica, que consubstanciam sua especificidade e mais-valia. Política e conceptualmente, a formulação estratégica da resposta da NATO ao terrorismo deverá ficar encerrada no novo Conceito Estratégico a aprovar em 2010.
- ✓ Entre a UE e a NATO há um interessante potencial de cooperação a desenvolver. A Parceria Estratégica entre a NATO e a UE, com parâmetros de consulta e cooperação já estabelecidos, poderá ser significativamente reforçada através de um relançamento da cooperação mútua em matéria de contra-terrorismo. Poderá ser considerado o reforço do diálogo nos níveis político-estratégico e operacional (incluindo na cooperação com outros actores internacionais), bem como no intercâmbio de informações, em projectos de formação, de capacidades e na área da investigação.
- ✓ Da evolução registada em Portugal, em termos de resposta civil-militar, destaca-se a consolidação (em 2008-2009) do edifício político-legislativo nas dimensões de segurança interna e de defesa nacional, embora a sua articulação, no plano conceptual e estratégico na resposta ao terrorismo, requeira uma visão mais consolidada e integrada. Justificar-se-á que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 seja revisto nesta perspectiva.
- ✓ Tendo a UE adoptado uma Estratégia Contra-Terrorismo e a NATO formulado orientação político-estratégica com incidência na componente do combate ao terrorismo (e que está a elaborar um novo Conceito Estratégico, a adoptar Cimeira da NATO Lisboa em 2010), desta comunicação resulta a sugestão de que estarão congregados, nomeadamente na envolvente externa, factores de conceptualização estratégica para que Portugal possa definir o seu próprio conceito ou uma estratégia nacional de contra terrorismo.
- ✓ Alternativamente, caso a evolução se direcione para o estabelecimento futuro de uma Estratégia Nacional de Segurança, será porventura esta uma plataforma pertinente para integrar uma primeira estratégia/conceito nacional contra-terrorismo.

## Notas de Rodapé

<sup>1</sup> Informação oficial sobre a situação, estatísticas e tendências do terrorismo ao nível da UE é anualmente publicada pela EUROPOL - *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*. Relatório de 2010 disponível em [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu). A nível nacional, destaque para o Relatório Anual de Segurança Interna (Relatório referente ao ano 2009 disponível em [www.mai.gov.pt](http://www.mai.gov.pt)).

<sup>2</sup> David Spence (ed.), *International Terrorism – the Quest for a Coherent EU Response*. The European Union and Terrorism, John Harper Publishing, London, 2007, pp 1-26.

<sup>3</sup> David Spence, *op. cit.*

<sup>4</sup> Decisão 2002/996/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2002 (JO L 349, de 24.12.2002). Os objectivos da avaliação incluem o fornecimento de uma análise das estruturas e capacidades dos EM para a luta contra o terrorismo, identificação e partilha de boas práticas e recomendações para reforço das estruturas nacionais e ao nível da UE.

<sup>5</sup> Conselho Europeu de Sevilha (21 e 22 de Junho de 2002).

<sup>6</sup> Em Dezembro de 2003 o Conselho Europeu solicitou à Presidência, SG/SR, em coordenação com a Comissão, a apresentar propostas de implementação da Estratégia de Segurança da UE em diversas áreas, incluindo o combate ao terrorismo. Nesse quadro a Comissão identificou, entre diversas vertentes, a intervenção no domínio das relações externas através de programas de assistência técnica a países terceiros. Embora tendo já antecedentes de apoio externo (nomeadamente no quadro da implementação da Resolução ONU 1373), é nesta conjuntura que o diálogo com países terceiros e programas direccionados para temática do terrorismo começam a ganhar forma, de modo mais sistemático. Destacam-se, nos quadros actuais de assistência, as acções desenvolvidas no quadro do Programa de Estabilidade. Documento SEC(2004)332 da Comissão, de 19.3.2004, reproduzido em Spencer, *op. cit.*, pp. 211-223. <https://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20091002.PT.PDF>

<sup>7</sup> David Spence refere que uma clara fraqueza desta cláusula anti-terrorista se prende com o facto da mesma ser vista como “tecnicamente como não essencial”, uma vez que a mesma não levava à suspensão do acordo e a sua aplicação se limitava às convenções que o respectivo Estado fosse parte, implementando a legislação correspondente. (*op. cit.*, p. 23).

<sup>8</sup> Nuno Severiano Teixeira, “Contributos para a Política de Segurança Interna”, MAI, Março de 2002, p. 115.

<sup>9</sup> Álvaro Vasconcelos, “A hipótese europeia”, Revista RI, “11 de Setembro-11 de Março”, IPRI, nº 3, Setembro de 2004, pp. 13-18. Também na mesma publicação, Joaquim Aguiar, “O Silêncio da Europa”, pp 63-71.

<sup>10</sup> Conselho Europeu, 25 Março 2004: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/79635.pdf>.

<sup>11</sup> Luis Tomé, “A UE na luta contra o terrorismo”, in JANUS 2006, Anuário de Relações Exteriores, UAL-Público, Lisboa, Dezembro de 2005.

<sup>12</sup> Quadro conceptual na dimensão PESD da luta contra o terrorismo (18.11.2004), Anexo 5, §8. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual Framework ESDP.pdf>

<sup>13</sup> Estratégia Antiterrorista da União Europeia, Bruxelas 30 de Novembro de 2005. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

<sup>14</sup> Entre alguns dos progressos registados, poderão ser destacados os trabalhos em matéria de combate à radicalização, recrutamento e ao financiamento do terrorismo, o reforço da capacidade de resposta da União Europeia às catástrofes e os avanços em termos de prevenção e resposta aos riscos CBRN, a alteração da Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo, o Plano da União Europeia relativo à melhoria da segurança dos explosivos, assim como os trabalhos em matéria de relações externas.

<sup>15</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PT:PDF>

<sup>16</sup> O Programa de Estocolmo assinala, entre algumas das orientações e medidas a prosseguir: o estabelecimento de uma metodologia, com base em parâmetros comuns, para uma análise da ameaça a nível europeu; a utilização de todas as potencialidades da Europol e da Eurojust na luta contra o terrorismo; o desenvolvimento da segurança aérea e marítima; a adaptação dos instrumentos de luta contra o financiamento do terrorismo; o conhecimento dos métodos de difusão da propaganda terrorista, inclusive na Internet; prestar maior atenção a alvos potenciais como os transportes, redes de comunicações e outras infra-estruturas críticas.

<sup>17</sup> A UE estabelece, no Programa de Estocolmo, que a nova Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e muitas acções externas no domínio da Justiça, Liberdade e Segurança (JLS) têm objectivos partilhados ou complementares. As missões da PCSD dão também um importante contributo para a segurança interna da União nos seus esforços para apoiar a luta contra a

---

criminalidade transnacional grave nos países anfitriões e para desenvolver o respeito pelo Estado de direito. O Conselho Europeu exorta a uma maior cooperação entre o domínio da JLS e da PCSD para aprofundar esses objectivos partilhados.

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PT:PDF>

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>

<sup>20</sup> Nuno Severiano Teixeira, “A NATO, a União Europeia e a Política de Defesa Nacional em Portugal”, p.230. Contributos para uma Política de Defesa, Ministério da Defesa Nacional, Agosto de 2009.

<sup>21</sup> A UE adoptou, enquanto declaração política, a Cláusula de Solidariedade em Março de 2004, imediatamente após o atentado de Madrid, que por sua vez fora elaborada entre 2002-2003 no contexto do grupo de trabalho (defesa) da Convenção Europeia. Ver também Magnus Ekengren, “Terrorism and the EU: the Internal-External dimension of security”, pp. 39-41. *The European Union and Terrorism*, John Harper Publishing, London, 2007.

<sup>22</sup> N. Ondarza e R. Parkes, “The EU in the face of disaster – Implementing the Lisbon Treaty’s Solidarity Clause”, *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments* 9, April 2010, pp.1-8.

<sup>23</sup> N. Ondarza e R. Parkes, *op. cit.*

<sup>24</sup> UK Parliament - Foreign Affairs Committee, “Foreign Affairs policy in the Lisbon Treaty”, Third report, January 2008.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfa/120/12002.htm>

<sup>25</sup> Dagmar de Mora-Figueroa, “A reacção da OTAN ao Terrorismo”, *NATO Review* nº 3, Outono 2005. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/portuguese/art1.html>.

<sup>26</sup> O Conceito estratégico da NATO (acordado na Cimeira de Washington, em Abril de 1999), define no seu aº 24º que os interesses de segurança da Aliança “podem ser afectados por outros riscos de natureza mais ampla, incluindo actos de terrorismo, sabotagem e crime organizado (...)”. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en).

<sup>27</sup> Dagmar de Mora-Figueroa, *op. cit.*

<sup>28</sup> Lançamento da Operação “Active Endeavour”, com destacamento da STANAVFORMED para Mediterrâneo Oriental; activação dos aviões AWACS em apoio aos EUA; reforço da partilha de *intelligence*, apoio aos estados sujeitos a uma ameaça terrorista acrescida, direitos de sobrevoo e acesso a portos para operações contra-terroristas e preenchimento de capacidades aliadas utilizadas para efeitos de combate ao terrorismo.

<sup>29</sup> Relativamente a este ponto, e a uma análise da evolução do papel da NATO no combate ao terrorismo, ver “The fight against terrorism – impact and implications for the Atlantic Alliance”, NATO Parliamentary Assembly, Committee Report, 2007 Annual Session, Ruprecht Polenz (Relator). [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int).

<sup>30</sup> Dagmar de Mora-Figueroa, *op. cit.*

<sup>31</sup> “The fight against terrorism – impact and implications for the Atlantic Alliance”, NATO Parliamentary Assembly, Committee Report, 2007 Annual Session, Ruprecht Polenz (Relator). [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int).

<sup>32</sup> A CPG é uma declaração sobre a forma como os Aliados percebem o ambiente estratégico, a sua evolução, as principais ameaças à Aliança, incluindo o terrorismo, e qual o papel que a NATO deverá desempenhar em tal contexto. <http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129b.htm>

<sup>33</sup> <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>

<sup>34</sup> Importa aqui sublinhar, como pressuposto transversal a este contributo que, podendo ser necessários meios militares, a luta contra o terrorismo não é de natureza militar, devendo requerer predominantemente o uso de instrumentos não-militares. Sobre esta abordagem, sugere-se Nuno Severiano Teixeira, *A Europa contra o terrorismo, Diário de Notícias, 13 de Julho de 2005*.

<sup>35</sup> Ruprecht Polenz, *op.cit.*

<sup>36</sup> Na NRF, a Aliança passou a dispor de um batalhão, em alto estado de prontidão, dedicado à prevenção e controlo de danos resultantes da utilização de agentes nucleares, biológicos, químicos ou radioactivos (NBQR).

<sup>37</sup> Este Plano de Acção contra o terrorismo foi desencadeado após o 11 de Setembro e formalizado na Cimeira de Praga em 2002. Tem como objectivo promover a troca de informações e a cooperação em matéria de segurança de fronteiras,

---

exercícios relacionados com o terrorismo e desenvolvimento de capacidades de defesa contra face a ataques terroristas e gestão de consequências. [www.nato.int/issues/papt/practice.html](http://www.nato.int/issues/papt/practice.html)

<sup>38</sup> A Carta fundadora do Conselho OTAN-Rússia, criado em Maio de 2002, identifica o terrorismo como uma área fulcral de consulta e cooperação prática entre a OTAN e a Rússia, e em Dezembro de 2004 foi acordado um Plano de Acção contra o Terrorismo, que é revisto anualmente. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/portuguese/art2.html>

<sup>39</sup> Quadro conceptual na dimensão PESP da luta contra o terrorismo (18.11.2004). [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual\\_Framework\\_ESDP.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf)

<sup>40</sup> Não está no âmbito deste contributo fazer uma análise exaustiva e englobar todas as entidades portuguesas directa ou indirectamente envolvidas nas actividades contra-terrorismo, incluindo os Serviços de Informações (SIRP). Este texto procura incidir nas áreas e na legislação que engloba as políticas de segurança interna e de defesa nacional, que enquadram as forças e serviços de segurança e forças armadas e que mais directamente possam estar implicadas no contexto das referências aqui feitas à UE e/ou NATO.

<sup>41</sup> Destaque, entre outras, para seguintes referências: Nuno Severiano Teixeira (coord.), Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna, IPRI, Universidade Nova de Lisboa, Junho de 2006. [www.ipri.pt](http://www.ipri.pt). Jorge Silva Carvalho, “Segurança Nacional e Informações”, Revista Segurança e Defesa, nº1, Novembro 2006, p. 95. Jorge Silva Carvalho, “Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas”, Revista Segurança e Defesa, nº11, Setembro-Novembro 2009, pp. 16-29. Mário Mendes, “Novos Desafios de Segurança”, p.26. Conferência Liberdade e Segurança, 11-12 Maio de 2009, Ministério da Administração Interna, Lisboa, Outubro de 2009. Alice Feiteira, “Segurança e Defesa: um domínio único?”, Revista Segurança e Defesa, nº 1, Novembro de 2006, pp 81-88. Pedro Sousa, “Segurança Interna e Defesa Nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional?”, Revista Segurança e Defesa, nº 13, Março-Junho 2010, pp. 70-78.

<sup>42</sup> Nuno Severiano Teixeira, “Terrorismo, uma ameaça transnacional”, pp.31-35, Contributos para uma Política de Defesa, Ministério da Defesa Nacional, Agosto de 2009

<sup>43</sup> Mário Mendes, op. cit., p.26.

<sup>44</sup> *Entrevista sobre Segurança e Defesa com Rui Pereira*. Revista Segurança e Defesa, nº 1, Novembro de 2006, pp. 67-78 (pag 74). Ver também Alice Feiteira, op.cit, p. 86.

<sup>45</sup> Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto.

<sup>46</sup> Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho.

<sup>47</sup> Numa perspectiva mais geral, a LDN prevê que “*Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas sectoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objectivos da defesa nacional*”. (Aº 4, 2).

<sup>48</sup> Mário Mendes, “Novos Desafios de Segurança”, p.31. Conferência Liberdade e Segurança, 11-12 Maio de 2009, Ministério da Administração Interna, Lisboa, Outubro de 2009.

<sup>49</sup> Aº 35ª da LSI. Refira-se que o Aº 3, nº1 constitui uma das inovações no quadro conceptual da segurança interna introduzida por esta LSI ao prever, além dos fins tradicionais do domínio “security” (incluindo terrorismo), outros fins do domínio conceptual “safety” (incluindo prevenção/reacção a acidentes graves ou catástrofes), domínio que se apresenta de relevo potencial em matéria de defesa nacional. Mário Mendes, op. cit.

<sup>50</sup> Nuno Severiano Teixeira, “Terrorismo, uma ameaça transnacional”, op. cit. Referência também nesta abordagem a José Augusto de Brito, “As Forças Armadas e o Terrorismo”, Cadernos Navais, N.º 12 Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia, Edições Culturais da Marinha, LISBOA, Março 2005.

<sup>51</sup> Em Fevereiro de 2003 foi criada a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) tendo como objectivo inicial o reforço da actividade de segurança interna contra o terrorismo. A sua constituição e funcionamento foram entretanto adaptados (Aº 23º da LSI), integrando-a actualmente representantes do SSI, SIRP (SIED e SIS), GNR, PSP, PJ, SEF e Autoridade Marítima Nacional. A criação da UCAT foi um primeiro passo para a cooperação horizontal entre as várias entidades, sobretudo civis, mas integrando já uma entidade militar. O facto da UCAT integrar a Autoridade Marítima, relançou desde início a questão da participação, em território nacional, das Forças Armadas no combate ao terrorismo. Caberá reflectir se, por via deste formato de cooperação inter-departamental, se poderá potencializar eficazmente a cooperação civil-militar, competindo à UCAT garantir a coordenação e a partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo entre os serviços que a integram.

<sup>52</sup> Mário Mendes, “Novos Desafios de Segurança”, p.31. Conferência Liberdade e Segurança, 11-12 Maio de 2009, Ministério da Administração Interna, Lisboa, Outubro de 2009.

<sup>53</sup> O CEDN baliza a intervenção das Forças Armadas em matéria de contra-terrorismo na frente externa e no território nacional. Este é um debate que requer reflexão mais aprofundada, sugerindo-se também, sobre o assunto, Nuno Severiano Teixeira, “Terrorismo, uma ameaça transnacional”, op.cit, pp.31-35, destacando que «a nível nacional, as nossas Forças Armadas poderão responder (ao terrorismo) na justa medida das suas responsabilidades, nas três fases do processo: a prevenção, a resposta imediata e o controlo de danos.» Quanto à articulação militar-civil, o CEDN comete às FA “capacidade para, em colaboração com as Forças de Segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas”. Ver José Augusto de Brito, op. cit.

<sup>54</sup> Sobre referência à definição de uma Estratégia Nacional de Contra-terrorismo ver Jorge Silva Carvalho, “Segurança Nacional e Informações”, Revista Segurança e Defesa, nº1, Novembro 2006, p. 95. Ver também José Augusto de Brito, op. cit.

<sup>55</sup> Tomando como exemplo o caso do Reino Unido, foi estabelecida em 2006 a primeira estratégia inter-departamental contra-terrorismo (CONTEST), a qual, embora não tenha sido integrada na Estratégia Nacional de Segurança do Reino Unido (publicada em 2008), é englobada e avaliada no quadro mais geral desta última. “The National Security Strategy of the United Kingdom – Security in an interdependent world”, Cabinet Office, Março 2008. [http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national\\_security.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security.aspx)

## Bibliografia

Alice Feiteira, “Segurança e Defesa: um domínio único?”, Revista Segurança e Defesa, nº 1, Novembro 2006.

Álvaro Vasconcelos, “A hipótese europeia”, Revista RI, “11 de Setembro-11 de Março”, IPRI, nº 3, Setembro de 2004.

Andrei Kelin A Cooperação OTAN-Rússia na luta contra o terrorismo, Revista da NATO, Outono 2005. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/portuguese/art2.html>

Dagmar de Mora-Figueroa, “A reacção da OTAN ao Terrorismo”, NATO Review nº 3, Outono 2005. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/portuguese/art1.html>.

David Spence (ed.), “International Terrorism – the Quest for a Coherent EU Response”. The European Union and Terrorism, John Harper Publishing, London, 2007.

Joaquim Aguiar, “O Silêncio da Europa”, Revista RI, “11 de Setembro-11 de Março”, IPRI, nº 3, Setembro de 2004.

Jorge Silva Carvalho, “Segurança Nacional e Informações”, Revista Segurança e Defesa, nº1, Novembro 2006.

Jorge Silva Carvalho, “Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas”, Revista Segurança e Defesa, nº11, Setembro-Novembro 2009.

José Augusto de Brito, “As Forças Armadas e o Terrorismo”, Cadernos Navais, N.º 12 Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia, Edições Culturais da Marinha, LISBOA, Março 2005.

Luis Tomé, “A UE na luta contra o terrorismo”, in JANUS 2006, Anuário de Relações Exteriores, UAL-Público, Lisboa, Dezembro de 2005.

Magnus Ekengren, “Terrorism and the EU: the Internal-External dimension of security”, pp. 39-41. The European Union and Terrorism, John Harper Publishing, London, 2007.

Mário Mendes, “Novos Desafios de Segurança”, p.26. Conferência Liberdade e Segurança, 11-12 Maio de 2009, Ministério da Administração Interna, Lisboa, Outubro de 2009.

N. Ondarza e R. Parkes, “The EU in the face of disaster – Implementing the Lisbon Treaty’s Solidarity Clause”, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments 9, April 2010, pp.1-8.

Nuno Severiano Teixeira, “Contributos para a Política de Segurança Interna”, MAI, Março de 2002.

Nuno Severiano Teixeira, A Europa contra o terrorismo, *Diário de Notícias*, 13 de Julho de 2005.

---

Nuno Severiano Teixeira (coord.), Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna, IPRI, Universidade Nova de Lisboa, Junho de 2006. [www.ipri.pt](http://www.ipri.pt).

Nuno Severiano Teixeira, “Terrorismo, uma ameaça transnacional”, pp.31-35, Contributos para uma Política de Defesa, Ministério da Defesa Nacional, Agosto de 2009

Nuno Severiano Teixeira, “A NATO, a União Europeia e a Política de Defesa Nacional em Portugal”. Contributos para uma Política de Defesa, Ministério da Defesa Nacional, Agosto de 2009.

Pedro Sousa, “Segurança Interna e Defesa Nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional?”, Revista Segurança e Defesa, nº 13, Março-Junho 2010.

Rui Pereira, *Entrevista sobre Segurança e Defesa com Rui Pereira*. Revista Segurança e Defesa, nº 1, Novembro de 2006.

Ruprecht Polenz (Relator), “The fight against terrorism – impact and implications for the Atlantic Alliance”, NATO Parliamentary Assembly, Committee Report, 2007 Annual Session. [www.nato-pa.int](http://www.nato-pa.int).

Outros documentos
-------------------

Conceito Estratégico da NATO [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en).

Conclusões do Conselho Europeu, 25 Março 2004 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/79635.pdf>.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, DR I Série-B, 20 de Janeiro de 2003.

Decisão 2002/996/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2002 (JO L 349, de 24.12.2002).

Declaração da Cimeira de Riga, Novembro 2006. <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>

Documento SEC(2004)332 da Comissão, de 19.3.2004, reproduzido em Spencer, *op. cit*, pp. 211-223. [https://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Factsheet\\_fight%20against%20terrorism%20091002.PT.PDF](https://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Factsheet_fight%20against%20terrorism%20091002.PT.PDF).

Estratégia Antiterrorista da União Europeia, Bruxelas 30 de Novembro de 2005. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.

Lei de Defesa Nacional (Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho).

Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto).

NATO Comprehensive Political Guidance CPG <http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129b.htm>.

NATO - Partnership Action Plan against Terrorism. [www.nato.int/issues/papt/practice.html](http://www.nato.int/issues/papt/practice.html)

Quadro conceptual na dimensão PESP da luta contra o terrorismo (18.11.2004). [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual\\_Framework\\_ESDP.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14797Conceptual_Framework_ESDP.pdf)

Relatório EUROPOL - *EU Terrorism Situation and Trend Report / TE-SAT* (Relatório de 2010) [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

Relatório Anual de Segurança Interna (Relatório 2009) [www.mai.gov.pt](http://www.mai.gov.pt).

“The National Security Strategy of the United Kingdom – Security in an interdependent world”, Cabinet Office, Março 2008. [http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national\\_security.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security.aspx)

UK Parliament - Foreign Affairs Committee, “Foreign Affairs policy in the Lisbon Treaty”, Third report, January 2008. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaff/120/12002.htm>.