

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2008/2009



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO REALIZADO DURANTE A FREQUÊNCIA DE CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS.

O TERRORISMO INTERNACIONAL. UMA MISSÃO PARA AS FORÇAS ARMADAS OU PARA AS FORÇAS DE SEGURANÇA. FORMAS DE COOPERAÇÃO E DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE ACTUAÇÃO.

Francisco Braz da Silva, CMG



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O TERRORISMO INTERNACIONAL. UMA MISSÃO PARA AS FORÇAS
ARMADAS OU PARA AS FORÇAS DE SEGURANÇA. FORMAS DE
COOPERAÇÃO E DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE ACTUAÇÃO.

Francisco Braz da Silva, CMG

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2008/09

Lisboa, 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O TERRORISMO INTERNACIONAL. UMA MISSÃO PARA AS FORÇAS
ARMADAS OU PARA AS FORÇAS DE SEGURANÇA. FORMAS DE
COOPERAÇÃO E DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE ACTUAÇÃO.

Francisco Braz da Silva, CMG

Orientador: CMG Reis Madeira

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2008/09

Lisboa, 2009



Agradecimentos

Na realização do presente trabalho cumpre-me agradecer ao Sr. Tenente-General Garcia Leandro, Presidente do Observatório para a Segurança, Crime Organizado e Terrorismo; ao Sr. Juíz-conselheiro Mário Mendes, Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; e ao Sr. Tenente-General Nélson Santos, Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, pela disponibilidade e franqueza com que me ajudaram a compreender o que é, e como estamos a combater um fenómeno que ameaça a segurança de todos nós, usando as capacidades das Forças Armadas e das Forças de Segurança.

Igualmente me cumpre enaltecer o apoio prestado pelo orientador, Capitão-de-mar-e-guerra César Reis Madeira, cujos conselhos e críticas construtivas foram fundamentais para a realização do trabalho.

Finalmente, uma palavra de agradecimento sincero ao Contra-almirante António Silva Ribeiro pelo apoio na conceptualização e realização do trabalho, bem como pela paciência que teve em esclarecer as minhas dúvidas, que pareciam aumentar à medida que o trabalho progredia...



Índice

Agradecimentos	ii
Índice	iii
Resumo	v
Abstract.....	vi
Palavras-chave	vii
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	viii
Capítulo 1 - Introdução.....	1
1.1 – Âmbito e objectivos da investigação	1
1.2 – Metodologia	1
1.3 – Questão central e questões derivadas	2
1.4 – Estrutura do estudo	3
Capítulo 2 - O que é o terrorismo internacional	4
2.1 – Enquadramento conceptual	4
2.2 – Quem é Osama bin Laden?	6
2.3 – A situação em Portugal	7
2.4 – Evolução recente do terrorismo transnacional	8
2.5 – Síntese conclusiva	10
Capítulo 3 - Enquadramento formal para o combate ao terrorismo internacional	11
3.1 – Responsabilidades individuais e colectivas do Estado.....	11
3.1.1 – A Organização das Nações Unidas	11
3.1.2 – O Conselho da Europa	12
3.1.3 – A União Europeia.....	13
3.1.4 – A Organização do Tratado do Atlântico Norte	14
3.2 – Enquadramento formal nacional	15
3.2.1 – Os documentos estruturantes.....	15
3.2.2 – A Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança	16
3.2.3 – A Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas.....	17
3.3 – Síntese conclusiva	20
Capítulo 4 - Áreas de actuação e formas de cooperação entre as FFAA e as FS	21
4.1 – Delimitação das áreas de actuação das Forças Armadas.....	21
4.2 – Delimitação das áreas de actuação das Forças e Serviços de Segurança	23
4.2.1 – Lei de Segurança Interna.....	23



4.2.2 – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.....	23
4.2.3 – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.....	23
4.3 – Áreas de sobreposição e formas de desconflictação	24
4.4 – Mecanismos de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança	24
4.4.1 – Articulação nos espaços marítimos	26
4.4.2 – Protocolo de apoio à Autoridade Nacional de Protecção Civil.....	27
4.4.3 – Outros Protocolos.....	28
4.5 – Síntese conclusiva	28
Capítulo 5 - Principais objectivos e capacidades das FFAA e FS para o combate ao terrorismo internacional.....	29
5.1 – Objectivos prioritários na luta contra o terrorismo internacional.....	29
5.2 – As capacidades das Forças Armadas.....	31
5.2.1 – As capacidades das Forças Armadas e o Sistema de Forças Nacional	32
5.3 – As capacidades das Forças de Segurança.....	32
5.4 – Principais lacunas e disfunções	33
5.5 – Síntese conclusiva	34
Capítulo 6 - Linhas de orientação e estratégias para otimizar a cooperação.....	35
6.1 – As novas leis e o ambiente de cooperação	35
6.2 – Um modelo estratégico de cooperação entre as FFAA e as FS.....	35
6.3 – Síntese conclusiva	37
Capítulo 7 - Conclusões e recomendações	38
Bibliografia.....	41
a. Entrevistas	41
b. Livros e publicações.....	41
c. Conferências, intervenções e notícias	42
d. Legislação	43
e. Sítios Internet	45
Apêndice I – Glossário de conceitos	I - 1
Apêndice II – Diagrama de indução	II - 1
Apêndice III – Análise SWOT	III - 1
Anexo A - Entrevista do Ministro da Defesa Nacional, 18 Janeiro de 2009.....	A - 1



Resumo

Considerando o impacto do terrorismo na liberdade e segurança das populações nos países ocidentais e, mais especificamente, em Portugal, quer considerado de forma individualizada, quer como parte de organizações internacionais, nomeadamente a NATO e a União Europeia, o presente trabalho de investigação individual analisa o terrorismo internacional, averiguando se deve constituir uma missão para as Forças Armadas ou para as Forças de Segurança, e se existem formas de cooperação e delimitação das áreas de actuação.

Após, numa breve análise histórica, examinar as várias formas que o terrorismo assumiu no passado e qual a situação actual, o estudo detém-se com maior detalhe na legislação, na organização e nas capacidades das Forças Armadas e das Forças de Segurança para o combate ao terrorismo internacional de modo a verificar a sua adequação ou se existem lacunas, e quais.

Em seguida, compara os resultados obtidos na análise descrita com situações semelhantes para propor soluções que permitam ultrapassar as lacunas identificadas e propõe um modelo de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança para o combate ao terrorismo internacional, cuja adequação e adaptação à realidade nacional está comprovada.



Abstract¹

Considering the impact of terrorism upon the security and freedom of the populations in western countries and, more specifically, Portugal, taken both individually or as part of wider international organizations, namely NATO and the European Union, this paper deals with the International Terrorism, arguing whether it should be a mission for the Armed Forces or the Security Forces and whether there are ways of cooperation and a delimitation of areas of operation.

After examining the historical background, the various forms that terrorism has assumed in the past and the current situation, the paper analyses the legal framework, the organization and the capabilities of the Portuguese Armed Forces and Security Forces to fight international terrorism in order to verify whether they are adequate or if there are outstanding shortfalls.

It then compares the findings with similar situations to propose remedial actions that should be undertaken to overcome the identified shortfalls and offers a model whose suitability and appropriateness is proven in real life.

¹ How to Write an Abstract, Philip Koopman, Carnegie Mellon University, October, 1997. Disponível em <http://www.ece.cmu.edu/~koopman/essays/abstract.html>. Acedido em 13 Mar 09.



Palavras-chave

Terrorismo, Forças Armadas, Forças de Segurança, Serviços de Segurança, Articulação, Cooperação, Segurança Interna, Defesa Nacional.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
AR	Assembleia da República
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASN	Autoridade de Saúde Nacional
CDNAR	Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
COE	Council of Europe - Conselho da Europa
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
EGCT	Estratégia Global Contra o Terrorismo (Nações Unidas)
EUA	Estados Unidos da América
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FND	Forças Nacionais Destacadas
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GIPS	Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
GT	Grupo de Trabalho
GWOT	Global war on terror – Guerra global contra o terrorismo
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares



INAG	Instituto da Água
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
LCT	Lei de Combate ao Terrorismo
LDN	Lei da Defesa Nacional (Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª)
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas (Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª)
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
NATO	North Atlantic Treaty Organisation – Organização do Tratado do Atlântico Norte
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCOT	Observatório para a Segurança, Crime Organizado e Terrorismo
PEPIC	Programa Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas
PESC	Política Externa e Segurança Comum (União Europeia).
PGov	Programa do XVII Governo Constitucional
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PNSR	Project on National Security Reform - Projecto para a Reforma da Segurança Nacional (dos EUA)
PSP	Polícia de Segurança Pública
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCSNU	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
SAIR	South Asia Intelligence Review
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPNA	Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente



SFN	Sistema de Forças Nacional
SG-SSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SSI	Sistema de Segurança Interna
TII	Trabalho de Investigação Individual
UCAT	Unidade de Coordenação Anti-Terrorista
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UE	União Europeia
VTS	Vessel Traffic System - Sistema de Controlo de Tráfego de Navios



Capítulo 1 - Introdução

O tema do presente Trabalho de Investigação Individual (TII) é: *O terrorismo internacional. Uma missão para as Forças Armadas ou para as Forças de Segurança. Formas de cooperação e delimitação de áreas de actuação.*

1.1 Âmbito e objectivos da investigação

Dada a abrangência e a formulação do tema proposto, em que se pode subentender da frase final uma resposta à pergunta implícita, delimitou-se o objecto da investigação a fim de, no tempo e espaço previstos, poder tratar o cerne após um enquadramento necessariamente curto.

Assim, o presente trabalho de investigação individual não visa fazer um estudo da génese do *terrorismo internacional* nem das suas múltiplas raízes, assunto já tratado em profundidade em diversas obras de investigação, ou não fora este um dos temas de maior actualidade no Ocidente, pelas suas repercussões no modo de vida dos cidadãos. Antes, circunscrever-se-á, por força do âmbito do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) e da formulação do tema do estudo, à análise dos instrumentos próprios do País, designadamente das Forças Armadas (FFAA) e das Forças de Segurança (FS), na luta contra o terrorismo, e ao seu enquadramento no âmbito da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), mencionando, em casos pontuais e face a constrangimentos de volume, outros Estados e organizações supra-nacionais.

Procurar-se-á analisar sucintamente a evolução do terrorismo transnacional e identificar os instrumentos disponíveis para o seu combate, considerando a pertença a organizações internacionais, mormente a NATO e a UE. Espera-se, assim, verificar a adequabilidade do enquadramento formal e, em caso de insuficiência, aventar hipóteses de concretização plausível que contribuam para a mitigação do impacte do fenómeno.

A pesquisa incidiu sobre documentação existente em bibliotecas e outra, com especial enfoque para a documentação disponível na internet, pela sua actualidade, complementadas por entrevistas a entidades relevantes.

1.2 Metodologia

Para a realização do trabalho aplicou-se o método científico, na sua variante hipotético-dedutiva, de modo a encontrar respostas para interrogações concretas. No início de cada capítulo encontram-se os objectivos parcelares a atingir.

Ao longo do texto é deduzida informação proveniente de documentos classificados,



designadamente do Conceito Estratégico Militar (CEM), das Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA 04) e do Sistema de Forças Nacional (SFN 04). Porém, o tratamento desta informação foi efectuado com elevada parcimónia, de modo a não incluir itens que pudessem obrigar à classificação de segurança do presente trabalho.

Na utilização de abreviaturas, siglas e acrónimos procurou-se utilizar a sigla em português ou, no caso de algumas organizações internacionais, na língua mais utilizada. A Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos consta da página viii.

O presente trabalho emprega alguma terminologia própria que se encontra explicitada no Apêndice I – Glossário de conceitos. A primeira vez que essa terminologia aparece no texto é assinalada em *itálico*.

A utilização distinta, ao longo do texto, de FS e de FSS teve em conta, essencialmente, o facto de as FS disporem de capacidade de intervenção táctica, o que não acontece com os Serviços de Segurança, a não ser em casos pontuais, e de estes recorrerem às FS ou às FFAA para imposição da lei e da ordem mesmo em circunstâncias em que tenham a liderança da acção.

1.3 Questão central e questões derivadas

A investigação procurará responder à seguinte questão central: «Que formas de cooperação e que delimitação de áreas de actuação deverão existir entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança na luta contra o terrorismo internacional?».

Complementarmente, identificaram-se quatro questões derivadas da questão central, que traduzem a problemática:

- QD1 – O que é o terrorismo internacional e como se caracteriza o actual enquadramento formal nacional para o seu combate?
- QD2 – Como estão definidas as formas de cooperação entre os vários actores nacionais na luta contra o terrorismo, designadamente as Forças Armadas e as Forças de Segurança, e qual a delimitação dos respectivos campos de actuação?
- QD3 – Quais deverão ser os objectivos prioritários e as capacidades das Forças Armadas e das Forças de Segurança para a luta contra o terrorismo internacional?
- QD4 – Quais deverão ser as linhas de orientação para o desenvolvimento de estratégias que permitam otimizar a cooperação, o emprego e a eficácia das Forças Armadas e das Forças de Segurança nacionais na luta contra o terrorismo internacional?



Tendo em conta as questões derivadas, levantaram-se as seguintes hipóteses (H):

- H1 – O terrorismo internacional é uma ameaça que pode atingir Portugal, mas o País possui um quadro legal para o seu combate.
- H2 – As áreas de actuação das Forças Armadas e das Forças de Segurança não estão convenientemente definidas e delimitadas, mas já existem alguns mecanismos de cooperação e coordenação.
- H3 – Sendo Portugal membro de alianças e organizações que lutam contra o terrorismo internacional, é possível identificar um conjunto de objectivos prioritários para as forças nacionais envolvidas e identificar as capacidades necessárias.
- H4 – Para as prioridades identificadas existem linhas de orientação que permitirão melhorar a cooperação, o emprego e a eficácia das capacidades nacionais para a luta contra o terrorismo internacional.

1.4 Estrutura do estudo

Havendo a firme intenção de obter conclusões e recomendações que possam ter utilidade prática para as FFAA e as FS, a investigação começa, no segundo capítulo, por caracterizar o que é o terrorismo internacional e, no terceiro capítulo, verificar o actual quadro para o seu combate, incluindo os instrumentos legais, doutrinários e operacionais existentes quer nas organizações internacionais de que o País é membro, quer no âmbito interno, tendo como objectivo compreender a situação vigente.

Em seguida, no quarto capítulo, examina como funcionam os mecanismos de cooperação previstos e como estão delimitadas as atribuições das FFAA e das Forças e Serviços de Segurança (FSS), incluindo as opiniões dos responsáveis mais relevantes para as matérias em apreço, para aquilatar da sua adequação.

No quinto capítulo, identifica os objectivos prioritários, as capacidades existentes nas FFAA e FSS e as principais lacunas para, no sexto capítulo, analisar as linhas de orientação contidas nos documentos estruturantes, as estratégias e a forma como estão a ser implementadas. Constatando a sua insuficiência, alvitra um «modelo de actuação» para a estruturação da articulação e cooperação entre as FFAA e as FSS.

Finalmente, retira conclusões e efectua recomendações.



Capítulo 2 - O que é o terrorismo internacional

Neste capítulo procurar-se-á caracterizar o terrorismo internacional, tendo como objectivo compreender a situação vigente.

2.1 – Enquadramento conceptual

O terrorismo é um fenómeno que se conhece desde tempos imemoriais. Da sua evolução recente podemos considerar como definição comumente aceite, que o terrorismo designa um sistema, ou regime, baseado no medo provocado por actos de violência calculada, geralmente indiscriminada, de cariz eminentemente político, que não se confunde com a delinquência comum (Moreira, 2004: 481).

A utilização de meios violentos contra os poderes constituídos tem sido uma constante histórica, havendo relatos de acções desta natureza já durante o Império Romano, pelos sicários hebraicos. O oposto, com regimes políticos que utilizaram o terror para dominar as suas próprias populações, teve uma demonstração cabal durante a ditadura jacobina, em França (1793/1794), onde se encarava o terror como uma arma legítima do poder revolucionário, e uma demonstração extrema durante o regime do *Khmer Vermelho* de Pol Pot, no Camboja (1975/1979), onde o terror atingiu o nível de genocídio.

Durante muitos séculos de evolução social da humanidade, o terrorismo esteve circunscrito a regiões ou, quando muito, a Estados, tendo como exemplos mais recentes e conhecidos as acções levadas a cabo pela ETA² no País Basco, e pelo IRA³ na Irlanda do Norte.

Em simultâneo com a globalização económica e financeira apareceu um novo fenómeno, o terrorismo transnacional, protagonizado pela *al-Qaeda*⁴. Esta organização, fundada por Osama bin Laden no início dos anos 90 do século passado, baseia-se em objectivos políticos de grande amplitude - a *jihad* - que tem a sua origem na reforma religiosa defendida por Sayyid Qutb, um estudioso radical egípcio que, em meados do século passado, declarou a civilização ocidental como inimiga do Islão, denunciou líderes

² Euskadi Ta Askatasuna, em basco: Pátria Basca e Liberdade, luta, desde 1959, pela independência do País Basco, alegadamente constituído pelas províncias espanholas de Álava, Biscaia, Guipúscoa e Navarra, e pelas províncias francesas de Labour, Baixa Navarra e Soule. (Grande Dic. Enciclopédico, Madrid:SAPE)

³ Irish Republican Army, em inglês: Exército Republicano Irlandês, organização paramilitar que utiliza a designação histórica da guerra civil irlandesa de 1920 e tem como objectivo a cessação da Irlanda do Norte do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e a subsequente integração daquele território na República da Irlanda. (Grande Dic. Enciclopédico, Madrid:SAPE)

⁴ *al-Qaeda* significa apenas «a Base». No entanto, em Fevereiro de 1998, bin Laden anunciou ao mundo uma aliança entre organizações com o mesmo propósito - a «Frente Islâmica Internacional para a Jihad contra os Judeus e os Cruzados», incluindo as egípcias *al-Gama'at al-Islamiyya* e *Jihad Islâmica* e a paquistanesa *Harakat ul-Ansar*, cujas acções passaram a ser efectuadas sob os auspícios da *al-Qaeda*. (Almeida, 2004).



muçulmanos que não seguiam a lei islâmica e defendeu que a *jihad* era necessária, não só para defender o Islão mas, também, para o purificar (Ruthven, 2005). O conceito foi evoluindo até que, em 1998, Osama bin Laden publicou a sua *fatwa* (decreto ou lei islâmica) defendendo ser dever religioso de todos os muçulmanos aniquilar todos os americanos e seus aliados, por considerar que os EUA são a origem de todos os males e obstáculo à afirmação do Islão como cultura e religião mundiais (Chalk, 2002: 4).

A acção terrorista da *al-Qaeda* provocou uma «década negra» entre o primeiro atentado ao *World Trade Center* de Nova Iorque, em 1993, até à sucessão de atentados de Abril/Maio de 2003, na Chechénia, Filipinas, Arábia Saudita e Marrocos, mas que atingiu o «ponto ómega» com o atentado que destruiu o *World Trade Center*, em 11 de Setembro de 2001⁵ (Pereira, 2004: 77). Depois disso, ocorreram violentos atentados em Madrid, em 11 de Março de 2004, em Londres, em 7 de Julho de 2005, na Argélia, em 7 e 8 de Setembro de 2007, todos reivindicados ou atribuídos à *al-Qaeda*, mas que investigações posteriores levaram a concluir que foram perpetradas por grupos que estão ligados à organização apenas do ponto de vista emocional mas muito pouco material ou, quanto muito, financeiro.

No mar, a *pirataria* terá sido a primeira forma de terrorismo, punida com pesadas multas ou mesmo a morte já desde a civilização mesopotâmica⁶ e considerada por Cícero, há 2000 anos, como *hostis humani generis*⁷. Com o Tratado de Tordesilhas a pirataria iria ter um desenvolvimento inesperado. Alguns estados europeus utilizaram os piratas como mercenários na guerra contra a hegemonia marítima portuguesa e castelhana, sem que as suas acções responsabilizassem directamente os seus mentores, naquilo que ficou conhecido como a guerra de corso. Foi assim com conhecidos corsários que semearam o terror pelos mares ao serviço da coroa inglesa, como Francis Drake e Walter Raleigh. Após a Declaração de Paris de 1856 (em que as potências marítimas consideraram ilegítimo o uso da pirataria pelos estados) os corsários e os piratas transformaram-se em verdadeiras lendas e a sua actividade quase desapareceu (Burgess, 2005). Mais recentemente, apesar dos meios tecnológicos de vigilância hoje disponíveis, houve um recrudescimento da pirataria marítima em vários pontos do globo, nomeadamente no estreito de Malaca e no

⁵ O atentado ao *World Trade Center*, provocou 2974 vítimas mortais.

⁶ O Código de Hamurabi, atribuído ao Rei da Babilónia, cerca de 1690 a.C., compreende 281 leis do foro comercial, penal e civil, inscritas num monólito, exposto no Museu do Louvre. (Grande Dic. Enciclopédico)

⁷ Marcus Tullius Cicero (106;43a.C.) considerou os piratas como «inimigos da raça humana», atribuindo-lhes o estatuto de criminosos universais, sujeitos à jurisdição universal, o que ainda hoje se mantém, pelo que qualquer Estado pode julgar e condenar quem tenha cometido actos de pirataria. (Burgess, 2005)



Corno de África, suspeitando-se que algumas destas acções possam estar relacionadas com o terrorismo transnacional, designadamente em termos de financiamento. Até agora não foi possível estabelecer umnexo causal entre as acções de pirataria e o terrorismo transnacional (Chalk, 2008: 31), mas alguns especialistas defendem que actos de pirataria e actos terroristas são realidades equiparadas (Cottim, 2007: 43) e que, do ponto de vista legal, muito se lucraria em equivaler os dois crimes e os seus perpetradores (Burgess, 2005), tal como fez o presidente dos EUA, Ronald Reagan, no caso Achille Lauro⁸.

Uma «vista aérea» do terrorismo internacional pode levar-nos a concluir que, à semelhança de muitos negócios, o fenómeno se espalha hoje pelo mundo como uma actividade «franchisada», contra os Estados e as populações, naquilo que o Gen. Garcia Leandro apelida de «transnacionais do terror contra os Estados», parecendo que a sua contenção está longe de ser conseguida.

2.2 – Quem é Osama bin Laden?

Osama bin Laden é «infantil e ingénuo de um modo brutal e maldoso». Quem o afirma é Robert Fisk, o mais premiado repórter britânico vivo, correspondente do jornal inglês *The Independent*, residente em Beirute há 32 anos, entrevistado pela TSF, em 17 de Dezembro de 2008, no programa «Pessoal e Transmissível», pelo repórter Carlos Vaz Marques, por ocasião do lançamento em Portugal do seu livro «A Grande Guerra pela Civilização - A Conquista do Médio Oriente.

Osama bin Laden concedeu-lhe três entrevistas exclusivas e considerou-o um jornalista neutral no conflito do Médio Oriente. É curioso conhecer o ponto de vista de alguém que, sendo profundo conhecedor da região, se recusa a utilizar a palavra «terrorismo» e considera que o ataque ao *World Trade Center*, em 11 de Setembro de 2001, foi «um crime internacional contra a humanidade».

Segundo confessou a Fisk, numa entrevista que lhe concedeu no Sudão em 1993, bin Laden considera que o momento-chave que decidiu o seu futuro ocorreu no Afeganistão, quando lutava contra o invasor soviético, perto de Jalhalabad e lhe caiu ao pé uma granada de morteiro de 120 mm. Enquanto esperava que a granada explodisse, sentiu

⁸ Em 7 de Outubro de 1985 um grupo de quatro terroristas da Frente de Libertação da Palestina apoderou-se do navio de passageiros Achille Lauro, ao largo do Egipto, para obter a liberdade de 50 dos seus membros presos em Israel. Para demonstrar a sua determinação assassinou um turista americano de 69 anos, Leon Klinghoffer, e deitou borda fora o seu corpo junto com a cadeira de rodas que utilizava. O presidente Ronald Reagan solicitou a sua extradição como piratas, porque nessa qualidade poderia sobre eles exercer jurisdição. (Burgess, 2005)



seqina. A sua salvação trouxe-lhe uma nova perspectiva sobre a vida e a morte e sobre a protecção divina à sua *jihad*.

«Quando o exército soviético invadiu o Afeganistão, em 1979, a família real saudita, encorajada pela CIA, quis enviar aos afegãos uma legião árabe, de preferência liderada por um príncipe saudita, que chefiaria uma força de guerrilha contra os russos. Não só constituiria uma prova contrária à opinião popular e fundamentada de que a liderança saudita era decadente e corrupta, como também recuperaria igualmente a tradição honrosa do guerreiro do golfo árabe, que desprezava a sua própria vida na defesa da *umma*, a comunidade do Islão. Como seria de esperar, os príncipes sauditas declinaram esta nobre missão. Furioso, tanto com a cobardia como com a humilhação dos muçulmanos afegãos às mãos dos soviéticos, bin Laden assumiu o lugar deles e, com o dinheiro e a maquinaria da empresa de construção, pôs de pé a sua própria *jihad*. Sendo um empresário multimilionário, embora de humilde ascendência iemenita, nos anos que se seguiriam haveria de ser idolatrado tanto pelos Sauditas como por milhões de outros árabes, uma figura lendária para todos os miúdos árabes, do Golfo ao Mediterrâneo.» (Fisk, 2008: 31).

2.3 – A situação em Portugal

Portugal é um País onde, tradicionalmente, os fenómenos transnacionais chegam com algum atraso. No caso dos problemas de segurança, até existe um sentimento de que isso «só acontece aos outros», ou que não temos inimigos, pelo que estaremos a salvo do pior. Existe, assim, a tendência para negligenciar o impacte de situações iminentes, ou já em curso, noutros países ou regiões, não tomando, em tempo oportuno, as medidas de precaução que outros já identificaram como indispensáveis.

No que concerne ao terrorismo, a experiência nacional é multifacetada. Na doutrina do Estado Novo, «terrorismo» aplicava-se às acções levadas a cabo pelos movimentos nacionalistas africanos e por organizações revolucionárias de extrema-esquerda, como a Liga de Unidade e Acção Revolucionária – LUAR. Após o 25 de Abril, organizações semelhantes, mas de extrema-direita, como o Movimento Democrático de Libertação de Portugal – MDLP, eram alcunhadas de «bombistas» (Pereira, 2004: 78). A seguir ao 25 de Novembro de 1975 apareceram as Forças Populares 25 de Abril – FP 25 Abril, cujo objectivo era lutar pela continuação da revolução, contra a vitória «conservadora» dos



partidos do «pacto MFA-Partidos»⁹. Esta organização terrorista pretendia, no nosso âmbito, afirmar-se no paradigma da dicotomia terrorista-libertador mas, ao contrário dos mais famosos líderes e activistas que praticaram actos terroristas e se tornaram Chefes de Estado (p.e. Nelson Mandela ou Xanana Gusmão), viram o seu movimento ser desmantelado em meados dos anos oitenta do século passado (Pereira, 2004: 79). Mais uma vez o País regressou ao conforto, baixando a guarda, diminuindo as defesas e reduzindo as suas capacidades de detecção, controlo e combate, num momento em que o fenómeno transnacional de consequências devastadoras requer especial atenção.

Cumulativamente, Portugal junta-se à Europa desenvolvida, em 1 de Janeiro de 1986 e, pouco depois, termina a Guerra-Fria. Esta nova fase da nossa história é vista, mais uma vez, pelo prisma do clube em vez da aliança. Para muitos portugueses, a pertença à NATO é sinónimo de dispensabilidade de Forças Armadas, e a pertença à UE significa fonte inesgotável de fundos, com a tolerável incumbência do cumprimento de algumas regras emanadas de Bruxelas. Esquecemo-nos das responsabilidades partilhadas e vimos crescer de forma descontrolada os resultados da presença de organizações de malfeitores, antes mesmo de sabermos que eles estariam por perto. De repente, somos acordados pela tragédia alheia, obra de um antigo combatente da liberdade que, no Afeganistão, combatera o invasor soviético com o apoio dos EUA. Osama bin Laden, agora terrorista, líder da *al-Qaeda*, torna-se no alvo a abater mas sem ninguém saber exactamente como, incluindo o primeiro Estado protomundial (Ramonet, 2002: 9), a hiperpotência cuja imensa superioridade militar se revela incapaz de, numa *Global War on Terror* (GWOT), dominar a principal fonte do terrorismo transnacional.

2.4 – Evolução recente do terrorismo transnacional

Apesar do esforço continuado de cerca de 200 000 militares dos EUA e dos seus aliados na luta contra o terrorismo à escala global, mas com especial incidência no Iraque e no Afeganistão, não tem sido possível obter vitórias expressivas. É certo que se conseguiu algum controlo sobre um fenómeno que parecia escorrer pelo mundo como lava e aniquilar Abu Musab al-Zarqawi¹⁰, o homem a quem bin Laden alcunhou de «príncipe da *al-Qaeda* no Iraque», mas não foi ainda possível chegar ao núcleo da organização, designadamente a

⁹ O 2º pacto MFA-Partidos foi assinado em 26 de Fevereiro de 1976 com o CDS, MDP-CDE, PCP, PPD e PS e abriu caminho à «civilização» do regime político português (Amaral, 2008: 20).

¹⁰ De origem jordana, Abu Musab al-Zarqawi foi considerado pelo Gen. David Petraeus como a maior ameaça à segurança do Iraque. Foi morto na sequência de um ataque aéreo a sua casa, no Iraque, em Junho de 2006.



Osama bin Laden e ao seu número dois, Ayman al-Zawahiri, cirurgião egípcio que é considerado o líder teológico da organização.

A tomada de posse do 44º presidente dos EUA trouxe alguma expectativa acerca da postura norte-americana no combate ao terrorismo transnacional, dada a enorme crise financeira, o défice orçamental, o volume das despesas militares e o balanço de mortos que, segundo fontes não oficiais, ultrapassou os 4000 em Março de 2008. Contudo, logo durante a campanha eleitoral, Obama afirmou a sua vontade em retirar as tropas do Iraque e aumentar a presença no Afeganistão¹¹ e, segundo fontes citadas pela agência *Associated Press* numa notícia publicada no sítio internet da *Fox News*, em 23 de Novembro de 2008, terá confirmado ao presidente Karzai que «combater o terrorismo no Afeganistão, na região e no mundo será uma das principais prioridades da sua administração».

Em 20 de Janeiro, no discurso de tomada de posse, Obama foi de novo veemente na sua determinação em combater o terrorismo¹².

Segundo o jornal inglês *The Guardian*, (Taylor, 2008) Washington vai enviar mais militares para dominar a insurgência talibã no Afeganistão, correspondendo a um pedido expresso do comandante das forças aliadas, General David McKiernan, que considerou que «2009 vai ser um ano crítico para esta campanha. Vai haver eleições aqui e uma nova administração nos EUA. É uma oportunidade para a comunidade internacional manter o empenhamento e uma boa altura para aumentar as contribuições». Em 19 de Fevereiro de 2009, na apresentação ao CPOG, o Embaixador dos EUA confirmou o envio de mais 17 000 militares para o Afeganistão¹³.

O Ocidente está consciente do perigo que o Afeganistão encerra e não quer repetir as derrotas dos ingleses em 1842 e dos soviéticos em 1988.

Entretanto, em 26 de Novembro de 2008, ocorreu um ataque terrorista em Bombaim, Índia, levado a cabo pelo Lashkar-e-Toiba, um grupo militante islamita

¹¹ Sobre o Iraque: «I introduced a plan in January that would have already started bringing our troops out of Iraq, with a goal of removing all combat brigades by March 31, 2008. If the President continues to veto this plan, then ending this war will be my first priority when I take office. »

Sobre o Afeganistão: «There are terrorists holed up in those mountains who murdered 3,000 Americans. They are plotting to strike again . . . If we have actionable intelligence about high-value terrorist targets and President Musharraf won't act, we will.» (Obama, 2007).

¹² «... We will begin to responsibly leave Iraq to its people, and forge a hard-earned peace in Afghanistan. We will not apologize for our way of life, nor will we waver in its defense, and for those who seek to advance their aims by inducing terror and slaughtering innocents, we say to you now that our spirit is stronger and cannot be broken; you cannot outlast us, and we will defeat you.» (Obama, 2009).

¹³ *President Barack Obama has approved a significant troop increase for Afghanistan, Pentagon officials told CNN Tuesday (17 Feb 09). The new troop deployment is expected to include 8,000 Marines headquartered from Camp Lejeune, North Carolina, as well as 4,000 additional Army troops from Fort Lewis, Washington.* (Starr, 2009).



paquistanês associado à *al-Qaeda*, que provocou, de acordo com a *South Asia Intelligence Review* (SAIR), no seu *assessment 7.21* (SAIR, 2008), 166 mortos civis, dos quais 22 estrangeiros, e ainda 20 elementos das Forças de Segurança e nove terroristas.

Se se atentar na média de mortes anuais na Índia directamente atribuíveis ao terrorismo, este é um número quase negligenciável. No entanto, o ataque, que se supõe ter sido planeado por Zarrar Shah, um dos líderes do grupo, mostrou uma nova forma de actuação, cuja simplicidade é assustadora. Segundo um artigo publicado no *International Herald Tribune*, em 9 de Dezembro de 2008, os terroristas navegaram de Carachi, Paquistão, para Bombaim, Índia, utilizando embarcações cedidas pela máfia indiana, e um aparelho portátil de navegação por satélite *Global Positioning System* (GPS). Durante a viagem, no Mar Árabe, utilizaram telemóveis via satélite para comunicar com os coordenadores do ataque, que permaneceram no Paquistão. Os alvos, bem como as rotas para os atingir, dez locais distintos na parte sul de Bombaim (sendo os mais importantes o hotel *Oberoi-Trident*, o hotel *Taj Mahal*, dois hospitais, dois cinemas e um centro judaico), foram estudados através de fotos disponíveis no *Google Earth*. Uma vez perpetrados os ataques, os coordenadores forneceram informações acerca do paradeiro das Forças de Segurança, que estavam a ser transmitidas em directo pelas televisões, através de telefones *Voice over Internet Protocol* (VoIP), que não permitiram às Forças de Segurança qualquer possibilidade de localização, mas permitiram aos atacantes o feito extraordinário de resistir durante três dias barricados em hotéis de cinco estrelas, com reféns, daí obtendo uma visibilidade mundial extraordinária, em contraponto com as Forças de Segurança indianas, que se mostraram impotentes para resolver a situação no imediato, apesar de, no dia 27, terem prendido e interrogado um militante ferido, Ajmal Amir Kamal, originário de Faridkot, no Punjab paquistanês.

O cerco terrorista de Bombaim terminou no dia 29 de Novembro de 2008, com a aniquilação dos terroristas que se encontravam no hotel *Oberoi-Trident* pela Guarda Nacional, deixando muitas interrogações acerca do acesso dos terroristas a tecnologia disponível com efeitos devastadores.

2.5 – Síntese conclusiva

O terrorismo é um fenómeno muito antigo, cuja evolução conheceu mutações e formas sempre surpreendentes de espalhar morte e destruição.

Os motivos que sustentaram o terrorismo foram quase sempre de natureza política e ou religiosa.



Em simultâneo com a globalização económica apareceu um novo fenómeno, o terrorismo transnacional, protagonizado pela *al-Qaeda*, com o propósito de espalhar a fé muçulmana e combater, sem olhar a meios, todos os que se lhe opõem.

A civilização Ocidental e os líderes muçulmanos que não seguem a lei islâmica são os alvos prioritários de uma organização que se espalhou rapidamente pelo mundo e constitui hoje uma séria ameaça à segurança dos cidadãos em todos os países onde a democracia e a liberdade são valores de referência.

Capítulo 3 - Enquadramento formal para o combate ao terrorismo internacional

Neste capítulo pretende-se conhecer e verificar a adequabilidade do enquadramento formal nacional para a luta contra o terrorismo.

3.1 – Responsabilidades individuais e colectivas do Estado

A luta contra o terrorismo é uma tarefa fundamental do Estado, enquanto garante da segurança, direito fundamental consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu Artigo 27º. Cumulativamente, é uma obrigação assumida pelo País enquanto membro de organizações internacionais de segurança e defesa. Vejamos o estado do debate em algumas destas instituições.

3.1.1 – A Organização das Nações Unidas

A Resolução 1373 (2001), tomada pouco depois do atentado que atingiu a cidade onde a organização tem a sua sede, espelha a condenação da comunidade internacional.

Nesta resolução, o Conselho de Segurança (CSNU) declarou que «actos, métodos e práticas terroristas são contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas e que, deliberadamente, financiar, planear e incitar a actos terroristas é também contrário aos propósitos e princípios das Nações Unidas» (para. 5). Na mesma resolução, o CSNU decidiu que todos os Estados Membros deveriam «tomar as medidas necessárias para evitar o cometimento de actos terroristas, incluindo o aviso antecipado a outros Estados, através de troca de informação» (para. 2 (b)). O CSNU recomendou ainda o congelamento de fundos (para. 1 (c)) e activos financeiros ou recursos económicos de pessoas que pratiquem ou ameacem praticar actos terroristas, neles participem ou facilitem a sua prática.

No entanto, no seu relatório de 2005, o Secretário-Geral criticou a comunidade internacional pela sua «incapacidade de acordar numa convenção que incluía uma definição» e que esta omissão estava a «impedir as Nações Unidas de ter a força e a autoridade moral para condenar o terrorismo». Em seguida, o Secretário-Geral propõe uma



definição: «uma acção é considerada terrorismo se tiver a intenção de provocar a morte ou ferimentos graves em civis ou não combatentes com o propósito de intimidar a população ou compelir um governo ou uma organização internacional a praticar ou se abster de praticar um determinado acto» (Annan, 2005: 26).

Com esta definição tornou-se inaceitável confundir o terrorista com o combatente da liberdade, pelo que parece existir um consenso global acerca do que é o terrorismo e da sua inaceitabilidade. Poderá continuar a haver dúvidas sobre a melhor maneira de combater o fenómeno, mas não restam dúvidas acerca da sua ilegitimidade (Lind, 2005).

Em 19 de Setembro de 2006, a Assembleia-Geral aprovou uma «Estratégia Global Contra o Terrorismo»¹⁴ (EGCT, 2006), apoiada pelo CSNU em 9 de Dezembro de 2008, no âmbito de um debate sobre «Ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por actos terroristas».

3.1.2 – O Conselho da Europa

O Conselho da Europa (COE), a mais antiga (1949) organização política da Europa, agrupa 47 países, entre os quais Portugal, e tem a sua sede em Estrasburgo (França).

Na terceira cimeira de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Varsóvia nos dias 16 e 17 de Maio de 2005, foi adoptada uma declaração política e um plano de acção definindo as tarefas principais da organização para os anos vindouros:

- Promover os valores fundamentais comuns, tais como os direitos do homem, o estado de direito e a democracia;
- Reforçar a segurança dos europeus, combatendo em particular o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de seres humanos;
- Desenvolver a cooperação com as outras organizações internacionais e europeias.

Neste âmbito, a cimeira acordou uma «Convenção Europeia para a Prevenção do Terrorismo» (COE, 2005), com o objectivo de fortalecer os esforços dos Estados membros na contenção deste fenómeno, estabelecendo duas vias para ser atingido este objectivo:

- Criminalizando certos actos que podem estar relacionados com o cometimento de infracções terroristas, nomeadamente: incitação pública, recrutamento e treino de terroristas;

¹⁴ «The strategy forms a basis for a concrete plan of action: to address the conditions conducive to the spread of terrorism; to prevent and combat terrorism; to take measures to build state capacity to fight terrorism; to strengthen the role of the United Nations in combating terrorism; and to ensure the respect of human rights while countering terrorism.» (EGCT, 2006).



- Reforçando a cooperação para a prevenção, tanto ao nível nacional (políticas nacionais de prevenção) como ao nível internacional (alteração dos acordos de extradição e de auxílio judiciário em vigor).

3.1.3 – A União Europeia

A UE tem estado particularmente activa no combate ao terrorismo, mormente após os atentados de 11 de Setembro de 2001. Assim, a «Posição comum do Conselho sobre o combate ao terrorismo» (UE, 2001), tomada em 27 de Dezembro de 2001, considera o terrorismo um verdadeiro desafio para o mundo e para a Europa e que o seu combate passaria a ser um objectivo prioritário da UE. Em contraponto com os EUA, a UE dá mais ênfase ao financiamento das redes, solicitando aos Estados-membros que tomassem as medidas necessárias para eliminar todas as formas de financiamento de actividades terroristas.

Em 30 de Novembro de 2005, o Conselho Europeu aprovou a Estratégia Antiterrorista da UE (UE, 2005), que assenta em quatro pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder. Também inclui um ambicioso compromisso estratégico: «Combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.». Para além disto, conclui que «Temos de reforçar a protecção das nossas fronteiras externas a fim de dificultar a entrada ou a movimentação dentro da UE aos terroristas conhecidos ou aos suspeitos de se dedicarem a actividades terroristas.»

É a esta estratégia que o Prof. Luís Tomé chama de 4-4-4: quatro medidas; quatro contributos; quatro elementos. Mas, em sua opinião, a Estratégia Antiterrorista vem juntar-se à Estratégia Europeia de Segurança, à Estratégia Europeia contra a Proliferação de Armas de Destruição Massiva e à Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo. Portanto, na luta antiterrorista, à UE não faltam estratégias. O que é preciso é que os Estados europeus implementem, verdadeiramente, os mecanismos, as medidas e as acções que criaram e respeitem os prazos que eles próprios fixaram. Fundamentalmente, a eficácia da Estratégia Antiterrorista da UE depende da capacidade de coesão dos Europeus (Tomé, 2006: 31).

Em 19 de Setembro de 2007, Javier Solana¹⁵ nomeou Gilles de Kerchove coordenador da UE para o contra-terrorismo, com o objectivo de «acompanhar de perto a

¹⁵ Alto Representante da UE para a Política Externa e Segurança Comum (PESC).



implementação da estratégia europeia de contra-terrorismo.». Apesar desta designação, a acção da UE continuou a ser essencialmente defensiva.

Outras iniciativas da UE para conter o fenómeno decorrem no âmbito do COTER¹⁶, sempre no pressuposto de que «o terrorismo é um crime», o que foi transposto para a lei penal portuguesa através da Lei 52/2003, de 22 de Agosto, Lei de Combate ao Terrorismo, que define os crimes e as penas aplicáveis.

Desde as primeiras tomadas de posição, após o 11 de Setembro de 2001, que as políticas anti-terroristas da UE divergiram das dos EUA (Moreira, 2009: 100). Veja-se a ênfase na prevenção em vez da punição, e a referência explícita ao «pleno respeito pelos direitos humanos», uma crítica pouco velada à situação de Guantánamo¹⁷.

A adesão de Portugal ao espaço Schengen, em 1991, aumentou em muito a sua vulnerabilidade transfronteiriça e impõe-lhe acrescidas obrigações de controlo do espaço exterior, aéreo e marítimo.

3.1.4 – A Organização do Tratado do Atlântico Norte

No seu «Conceito Militar para a Defesa contra o Terrorismo» (NATO, 2002), aprovado na Cimeira de Praga, em 21/22 de Novembro de 2002, a NATO identifica quatro tipos de acções militares para a defesa contra o terrorismo:

- Anti-terrorismo, medidas essencialmente defensivas;
- Gestão das consequências (redução dos efeitos após um ataque terrorista);
- Contra-terrorismo, medidas essencialmente ofensivas;
- Cooperação militar.

Destes quatro tipos de acções, a NATO tem privilegiado as medidas ofensivas, mormente através das operações militares de contenção em curso no Afeganistão (ISAF) e no Mediterrâneo (Active Endeavour).

A interpretação do fenómeno pela NATO seguiu aquilo que os EUA fizeram no princípio: considerar as acções perpetradas pelo terrorismo transnacional como actos hostis, de origem externa, próprios da guerra, tendo entendido os atentados de 11 de Setembro de 2001 no âmbito do Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte (defesa comum).

¹⁶ Grupo de reflexão da UE sobre Coesão Territorial, inserido no âmbito da PESC.

¹⁷ Os EUA colocaram os acusados de envolvimento em actividades terroristas na base naval de Guantánamo, Cuba. Por ultrapassarem o delito comum e não terem agido em nome de nenhum Estado, estão presos sem direito à aplicação das leis americanas e dos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos.



Uma abordagem mais recente revelou, no entanto, que esta catalogação era ineficaz, tendo-se centrado o debate, nos EUA, na dicotomia lei *versus* guerra. O relatório da conferência *Law vs. War: competing approaches to fighting terrorism* (SSI, 2005) evidencia esta transformação do pensamento americano, confirmada pelo Embaixador dos EUA em Lisboa, na sua apresentação ao CPOG em 19 de Fevereiro de 2009, onde afirmou: «*the war on terror is now considered simplistic or inappropriate*».

Esta nova corrente de pensamento, no entanto, ainda não teve qualquer reflexo evidente na doutrina da NATO.

3.2 – Enquadramento formal nacional

Dado o acima exposto, ainda que Portugal estivesse fora da rota do terrorismo transnacional, competir-lhe-ia, mesmo assim, como membro activo da comunidade das nações, envidar todos os esforços para a sua contenção. Acresce que Portugal já foi palco de acções terroristas envolvendo organizações estrangeiras¹⁸ e utilizado como base de apoio para eventuais atentados¹⁹. Por todos estes motivos, existe profusa legislação sobre o assunto e foi actualizado o quadro legal para melhorar a articulação e a cooperação inter-departamental entre as diferentes entidades e definir áreas de actuação, como constava do Programa do XVII Governo Constitucional (PGov)²⁰. Vejamos os mais importantes documentos sobre este assunto.

3.2.1 – Os documentos estruturantes

Apesar de a Constituição da República Portuguesa (CRP) separar a *defesa nacional* da *segurança interna*, após o 11 de Setembro de 2001 e de a NATO ter declarado aquele acto no âmbito do Art. 5º da sua Carta, o MDN solicitou um parecer à Procuradoria-Geral da República (PGR) acerca da utilização das FFAA em ambiente interno (Brito, 2005: 14). Como o parecer da PGR foi favorável, este entendimento veio a reflectir-se no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que atribui o combate ao terrorismo

¹⁸ Homicídio de Issam Sartawi (um dos fundadores da OLP) pelo grupo Abu Nidal, em Montechoro (1983).

¹⁹ «Membros do comando Viscaya da ETA estiveram em Portugal: As autoridades espanholas dizem que a ordem foi dada por um dos dirigentes etarras. Os dois membros da ETA, agora detidos, estiveram em Fevereiro do ano passado em Lisboa e no Sul, algures no Algarve, com o objectivo de preparar atentados a partir de Portugal» (RTP1, 2007).

²⁰ «No domínio da prevenção do terrorismo, é necessário reforçar a coordenação entre os Serviços de Informações, através da acção do respectivo Secretário-Geral, garantir a colaboração efectiva entre estes Serviços e os órgãos de polícia criminal e aprofundar a cooperação com os organismos congéneres estrangeiros.» (PGov, 2005: 149).



transnacional às FFAA. Veja-se o seu ponto 1 – Introdução, que define o terrorismo transnacional da seguinte forma:

«O terrorismo transnacional apresenta-se, pois, como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas. ... Consequentemente, ... o Estado é obrigado a repensar e a adequar os conceitos e os instrumentos de segurança e defesa ao novo ambiente político-estratégico, numa perspectiva de minimização de riscos e de garantia da possibilidade de resposta, não só a estes novos tipos de desafios à paz e à estabilidade internacional como a quaisquer outros que venham a revelar-se.»

3.2.2 – A Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança

No âmbito da Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança, o Conselho de Ministros aprovou, em 3 de Maio de 2007, as propostas de lei que estabelecem a nova orgânica da GNR e da PSP, tendo como objectivos: «a adequada articulação entre as duas forças, ... tendo em vista melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos e as condições de trabalho nas forças de segurança.» (MAI, 2007a).

Em 27 de Setembro de 2007, o Conselho de Ministros aprovou uma proposta de alteração à Lei de Segurança Interna (LSI), para «responder eficazmente à criminalidade de massa, violenta, transnacional organizada, económica e financeira, espionagem e terrorismo – bem como à prevenção de catástrofes naturais e à defesa do ambiente e da saúde pública.» O mesmo Conselho de Ministros aprovou uma alteração à Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) para «tornar mais eficaz o combate ao crime, melhorando a coordenação. Consolida-se a Polícia Judiciária como polícia criminal por excelência, e a PSP e GNR como polícias de investigação de vasto número de crimes, e outros organismos como vocacionados para a investigação nas suas áreas ou actividades. Os litígios de competências nas investigações serão resolvidos pelo PGR. Reforça a coordenação exercida pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.» (MAI, 2007b).

Face a esta reforçada ambição, tornava-se indispensável ouvir o recém-empossado Secretário-Geral do Sistema de Segura Interna (SG-SSI), juiz-conselheiro Mário Mendes.

Em sua opinião, as responsabilidades que as novas leis lhe atribuem necessitam regulamentação urgente, dado que a sua incumbência de coordenar com o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) a cooperação entre as FSS e as



FFAA não está explícita e, portanto, não permite qualquer operacionalização. Também no âmbito das FSS, que lhe compete coordenar, se torna necessário encontrar mecanismos de cooperação que ultrapassem a retórica e quebrem as barreiras de desconfiança, quer entre elas, quer entre elas e as FFAA, que diz existirem.

No que respeita ao combate ao terrorismo transnacional, considera que a contenção do fenómeno em território nacional é uma responsabilidade policial, devendo as FFAA actuar supletivamente e sob comando da Polícia, tal como ocorre em França. Esta opinião resulta da sua convicção de que o terrorismo é um crime e não um acto hostil, e é naturalmente defensor da criminalização do terrorismo como forma de contenção. Em relação à Unidade de Coordenação Anti-Terrorista (UCAT)²¹, considera que deverá passar para a sua dependência, embora admita uma presidência bicéfala (com o SIRP).

No entanto, considera que as capacidades das FSS são insuficientes, mormente para o policiamento dos espaços envolventes, aéreo e marítimo, e para esforços prolongados como a defesa de infra-estruturas vitais ou para acontecimentos de grande envergadura. Nestes casos, considera que as capacidades das Forças Armadas serão um recurso óbvio e indispensável.

Em síntese, a LSI atribui às FSS a missão de conter a «criminalidade ... transnacional organizada ... e o terrorismo», enquanto a responsabilidade pela investigação criminal é atribuída pela LOIC à Polícia Judiciária (PJ). Neste contexto e tendo em conta a interpretação do SG-SSI, a CRP e a lei atribuem a responsabilidade pela contenção do terrorismo transnacional às FS, o que contradiz o CEDN.

3.2.3 – A Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas

O Governo aprovou, em 7 de Fevereiro de 2008, as orientações para a reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas (RCM 39/2008).

No seu ponto I – Enquadramento, pode ler-se: «A incerteza e a instabilidade tornaram-se as principais características da política internacional, acentuadas pela emergência de novos riscos e de novas ameaças, que correspondem a novas obrigações para os Estados ...

O terrorismo transnacional é uma ameaça essencial à liberdade e à segurança de todas as democracias...

²¹ Participam o SSI, SIRP, GNR, PSP, PJ, SEF, SIED, SIS e AMN.



...Os novos riscos e as novas ameaças externas tornaram imperativa uma profunda revisão das políticas de segurança e defesa nacional e da estratégia militar portuguesa.»

No ponto II – Objectivos, a RCM 39/2008 aponta três, destacando-se, no âmbito do presente estudo, o segundo:

«A reorganização estrutural a empreender é norteada por três grandes objectivos: (...) Um segundo, orientado para a adequação estrutural das Forças Armadas, no sentido do reforço da sua capacidade de resposta militar, face às novas exigências e desafios actuais, decorrentes dos novos parâmetros de emprego de forças e meios, quer no plano externo, quer no plano interno; (...) »

Dando cumprimento à «Reforma dos Diplomas Legais da Defesa Nacional e das Forças Armadas» incluída no seu Programa (PGov, 2005: 161), o Governo apresentou à Assembleia da República (AR) as propostas de Lei de Defesa Nacional (LDN) e Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas (LOBOFA), aprovadas na generalidade em 16 de Janeiro de 2009. A Presidência da República terá levantado algumas questões quanto à constitucionalidade da utilização das FFAA no plano interno. No entanto, o amplo apoio que as leis tiveram na generalidade faz crer que o trabalho na especialidade, em sede da Comissão de Defesa Nacional da AR (CDNAR), possa introduzir os ajustamentos que ultrapassem a eventual inconstitucionalidade e as reticências levantadas pelos Chefes de Estado-Maior dos ramos²².

Face ao adiantado processo de aprovação destes novos diplomas legais, todas as referências à LDN e LOBOFA no presente trabalho serão a estas propostas de lei e não às leis homólogas actualmente em vigor.

A LDN define como responsabilidade do Governo: «Aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as FFAA e as FSS, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais.» (LDN, 2009: Art. 12º, nº 3.h.) e atribui ao Ministro da Defesa Nacional a responsabilidade de: «Coordenar e orientar as acções necessárias para garantir a colaboração das FFAA com as FSS.» (LDN, 2009: Art. 14º, nº 2.v.).

A mesma lei define como missão das FFAA: «Colaborar com as FSS em matéria de segurança interna.» (LDN, 2009: Art. 24º, nº 1.e.) e também «Cooperar com as FSS tendo

²² « Os chefes dos Estados-Maiores da Armada, almirante Melo Gomes, do Exército, general Pinto Ramalho, e da Força Aérea, general Luís Araújo, usaram a audição na Comissão Parlamentar de Defesa Nacional, terça e quarta-feira, para contestar a nova Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) pela perda de poderes.» (Público, 2009)



em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.» (LDN, 2009: Art. 24º, nº 1.f.).

Por fim, esclarece como deverá ser articulada a cooperação entre as FFAA e as FSS (LDN, 2009: Art. 48º, nº 2): «Compete ao CEMGFA e ao SG-SSI assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 24.º».

A LOBOFA repete o previsto na LDN no que respeita à cooperação entre as FFAA e as FSS em matéria de segurança interna e reúne, no Art 26º, três disposições que resumizam a «Articulação operacional entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança», designadamente:

«1 – As Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança cooperam tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões ...

2 – Para assegurar a cooperação prevista no número anterior, são estabelecidas as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais.

3 – Compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos nos números anteriores.»

Para além das disposições aplicáveis ao conjunto das FFAA, a LOBOFA inclui: «Os ramos podem ainda dispor de outros órgãos que integrem sistemas regulados por legislação própria, nomeadamente o Sistema de Autoridade Marítima.» (LOBOFA, 2009: Art. 15º nº 9). Vejamos então o Dec-Lei 43/2002, de 2 de Março, que estabelece a orgânica e atribuições do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) e cria a Autoridade Marítima Nacional (AMN). De facto, constituem atribuições do SAM a: «Prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria.»(Dec-Lei 43, 2002: Art. 6º, nº 2.k.).

Face a estes desenvolvimentos, era forçoso ouvir a opinião do Comandante-Geral da GNR porque, sendo militar, se encontra numa posição privilegiada para apreciar os resultados previsíveis das alterações propostas. A opinião do TGEN Nélson Santos é a de que não há hoje fronteira entre a segurança interna e a defesa nacional, porque o crime transnacional é uma ameaça externa que afecta a segurança interna. Neste pressuposto, não poderá haver barreiras para o seu combate. Assim, é urgente e indispensável encontrar mecanismos de coordenação das acções das FFAA e FS, para garantir que o País usa da



melhor forma os instrumentos que possui para a luta contra o terrorismo transnacional, em sua opinião, as estruturas e procedimentos previstos no nº 2 do Art. 26º da LOBOFA.

3.3 – Síntese conclusiva

Existe um enquadramento formal para a luta contra o terrorismo quer no âmbito da NATO, quer da UE, quer de outras organizações internacionais de que Portugal é membro.

As marcas das respectivas organizações são notórias na ênfase que põem na forma como deve ser combatido o terrorismo transnacional. A NATO é explícita na luta directa, por considerar o terrorismo transnacional um acto hostil, enquanto o COE se preocupa com a criminalização do fenómeno, pressupondo uma caracterização das acções de terrorismo como crimes. A UE atribui maior importância à criminalização, repressão do financiamento das redes terroristas e impedimento da entrada de terroristas no seu território. Finalmente, a ONU apela à cooperação entre os Estados, relevando a troca de informação. A sua nova EGCT, faz prever que as «Ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por actos terroristas» possam ser combatidas pelos Estados de modo mais eficaz no futuro.

Em termos nacionais, está em curso um esforço legislativo para dotar o País com os instrumentos indispensáveis para fazer face a este fenómeno, cuja evolução requeria maior cooperação e alargada articulação de esforços. A transformação operada no Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) pela nova LSI, com a criação do Sistema de Segurança Interna (SSI), veio trazer uma acrescida capacidade de coordenação das FSS e abriu a possibilidade de cooperação institucional entre as FFAA e as FS. Cumulativamente, a LDN e a LOBOFA, em fase de discussão na especialidade em sede da CDNAR, contêm directivas similares à LSI, mas mais profundas e explícitas no que respeita à colaboração das FFAA com as FSS, atribuindo ao CEMGFA a responsabilidade de coordenar com o SG-SSI esta articulação, indispensável e urgente segundo o Comandante-Geral da GNR.

Considerando que o terrorismo transnacional é um fenómeno recente mas cujas proporções e *modus faciendi* preocupam a sociedade e põem em perigo o modo de vida Ocidental, é indispensável encontrar métodos e meios para o seu combate. Em Portugal, no que concerne ao edifício legislativo, existem ainda discrepâncias e imprecisões que se torna necessário tornar claras, mas o processo de revisão dos documentos estruturantes está em marcha, pelo que se considera validada a primeira hipótese de partida (O terrorismo internacional é uma ameaça que pode atingir Portugal mas o País possui um quadro legal para o seu combate.).



Capítulo 4 – Áreas de actuação e formas de cooperação entre as FFAA e as FS

Neste capítulo pretende-se verificar os mecanismos de cooperação previstos entre as FFAA e as FS, e o seu funcionamento na prática, para aquilatar da necessidade da sua melhoria e ou aperfeiçoamento.

4.1 – Delimitação das áreas de actuação das Forças Armadas

A delimitação das áreas de actuação das FFAA consta do Art. 273º da CRP, da LDN, da LOBOFA e dos documentos conceptuais ali previstos.

A LOBOFA define a finalidade das FFAA (LOBOFA, 2009: Art. 1º, nº 1): «As Forças Armadas Portuguesas são um pilar essencial da Defesa Nacional e constituem a estrutura do Estado que tem como missão fundamental garantir a defesa militar da República.», e atribui-lhes a exclusividade da missão (LOBOFA, 2009: Art. 2º, nº 1): «A defesa militar da República, garantida pelo Estado é assegurada em exclusivo pelas Forças Armadas.»

A LOBOFA explicita também o conjunto de documentos estruturantes do emprego das FFAA: «A actuação das Forças Armadas desenvolve-se no respeito pela Constituição e pela lei, em execução da política de defesa nacional definida e do conceito estratégico de defesa nacional aprovado, e por forma a corresponder às normas e orientações estabelecidas nos seguintes documentos estruturantes: Conceito Estratégico Militar; Missões das Forças Armadas; Sistema de Forças; Dispositivo de Forças.» (LOBOFA, 2009: Art. 2º, nº 3). Vejamos então o que contêm os documentos estruturantes.

A linguagem utilizada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) é muito ampla para poder inspirar os documentos a jusante e também perdurar no tempo. A defesa nacional é definida como o instrumento que «tem por objectivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas». No que respeita ao terrorismo transnacional, no entanto, o CEDN é bastante preciso: «O terrorismo transnacional apresenta-se, pois, como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas.» (CEDN, 2003: Art.1º, nº 1)

O Conceito Estratégico Militar (CEM) define princípios ou grandes linhas de actuação das Forças Armadas e para a sua preparação e emprego.

Tratando-se de um documento confidencial, não serão efectuadas quaisquer reproduções do texto. O espírito do documento, no entanto, é no sentido de alargar o



âmbito de actuação das FFAA a outras áreas para além da defesa nacional, num lógico aproveitamento das capacidades existentes nas FFAA para apoio das FSS, designadamente em matéria de segurança interna, à semelhança do que têm feito, com assinalável êxito, em missões externas, sob a égide da NATO, ONU e UE.

O CEM inclui também orientações para o desenvolvimento de capacidades das FFAA para fazer face às novas ameaças, incluindo as de ordem assimétrica.

As Missões das Forças Armadas (MIFA 04) é o documento que converte as directrizes do CEM em orientações para as actividades das FFAA. Por ser um documento reservado, também não serão efectuadas transcrições do texto. Pode-se, no entanto, referir, sem risco de comprometimento, que as MIFA incluem missões que respondem ao preconizado no CEDN, designadamente no âmbito do combate ao terrorismo transnacional.

O Programa do Governo prevê que «As Forças Armadas deverão, igualmente, assumir a sua parte nas missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças e Serviços de Segurança.» (PGov, 2005: 160)

Da leitura conjugada da CRP, da LDN e da LOBOFA conclui-se que às FFAA incumbe, em regime de exclusividade, a defesa militar da República e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

No CEDN, o combate ao terrorismo transnacional é uma missão das FFAA.

O CEM e as MIFA incluem, respectivamente, no que respeita à responsabilidade das FFAA no combate ao terrorismo transnacional, princípios e orientações que vão ao encontro dos documentos a montante. No entanto, por se tratar de documentos mais recentes, já incorporam a evolução do pensamento estratégico Ocidental, considerando que as FFAA deverão actuar apenas de modo supletivo às FSS.

Mas como Portugal é um país ribeirinho e o mar poderá ser o meio privilegiado de acesso dos grupos terroristas ao território nacional, é indispensável verificar as missões específicas da Marinha, nomeadamente no que respeita à imposição da autoridade do Estado no mar, o que está previsto no âmbito da actuação como autoridade de polícia para os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacionais.

Em síntese, face a estas discrepâncias de ordem legal, mas tendo em conta a crescente relevância estratégica da segurança e defesa dos espaços de soberania e jurisdição, a LDN e a LOBOFA atribuem às FFAA a incumbência de «colaborar com as



forças e serviços de segurança em matéria de segurança interna» (LDN, 2009: Art. 24º, nº 1.e.), o que, como já foi anteriormente aludido, levantou questões quanto à sua constitucionalidade.

4.2 – Delimitação das áreas de actuação das Forças e Serviços de Segurança

A delimitação das áreas de actuação das FSS consta da CRP, da LSI, da LOIC e das leis orgânicas das diversas FSS. O Art. 272º da CRP atribui à polícia a garantia da segurança interna. No âmbito do presente trabalho importa, sobretudo, analisar a LSI, a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR) e a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (LOPSP), por serem polícias de «largo espectro». As restantes FSS poderão ter as mesmas incumbências, mas estas são entendidas como aplicáveis apenas à sua área de responsabilidade específica.

4.2.1 – Lei de Segurança Interna

A LSI inclui dois artigos relevantes para a matéria em apreço: o Art. 13º - Competências do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), em que o nº 2.b. atribui ao Conselho a responsabilidade de emitir parecer sobre «As bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e a delimitação das respectivas competências», e o Art. 35º - Forças Armadas, que atribui ao SG-SSI a incumbência de assegurar com o CEMGFA «a articulação operacional» entre as FFAA e as FS.

A LSI remete a delimitação dos campos de actuação das FS para as respectivas leis orgânicas, mas adianta que «A segurança interna desenvolve-se em todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português.» (LSI, 2008: Art. 4º, nº 1).

4.2.2 – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

A LOGNR delimita geograficamente as competências da GNR do seguinte modo: «As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o território nacional e no mar territorial» (LOGNR, 2007: Art. 5º, nº 1), acrescentando, no nº 4 do mesmo artigo, que as atribuições de natureza fiscal e aduaneira podem ser prosseguidas na zona contígua.

4.2.3 – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública

O âmbito territorial de actuação da PSP está definido nos seguintes termos: «As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o território nacional.» (LOPSP, 2007: Art. 5º).



Em termos de atribuições, a LOPSP prevê que «Em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de excepção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência.» (LOPSP, 2007: Art. 3º, nº 1), o que vai ao encontro do previsto no Regime do estado de sítio e do estado de emergência (Lei 44, 1986: Art. 8º, nº3)²³.

4.3 – Áreas de sobreposição e formas de desconflituação

A desconflituação das áreas de responsabilidade, tanto de natureza geográfica como de competências, está prevista nas leis orgânicas, quer da GNR, quer da PSP.

No caso da GNR: «A área de responsabilidade da Guarda, no caso de atribuições simultaneamente cometidas à Polícia de Segurança Pública, bem como das unidades territoriais e respectivas subunidades, são determinados por portaria do ministro da tutela.» (LOGNR, 2007: Art. 53º nº 6.a.).

Para a PSP existe, obviamente, disposição reflexa (LOPSP, 2007: Art. 5º, nº2).

4.4 – Mecanismos de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança

As FFAA e as FS têm tutelas e orçamentos diferentes, não existindo qualquer mecanismo legal ou prático de incentivar a cooperação ou a articulação de esforços, estando apenas prevista a compatibilidade da doutrina, armamento e equipamento da GNR com o das FFAA (LOGNR, 2007: Art. 2º nº 2). Assim, a cooperação só acontece por interesse mútuo, sem ter em conta a eficiência do uso dos meios ou a economia de esforços e recursos.

Da investigação efectuada tomou-se conhecimento da existência de protocolos de variada ordem, envolvendo as FFAA e outras Agências do Estado (FSS, Protecção Civil, etc.). A sua natureza revela, por norma, o objectivo de utilizar os meios das FFAA em benefício da missão do segundo signatário, por via de regra pela inexistência desses meios no seu sistema de forças. As FFAA anuem à disponibilização dos seus meios, tanto por desígnio nacional, como pela visibilidade pública que daí lhes advém, contribuindo para a sua justificação num ambiente político hostil que, embora reconhecendo ainda a sua necessidade, vem procedendo à sua redução contínua, por limitação dos recursos

²³ «As forças de segurança, durante o estado de sítio ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais.»



financeiros, numa primeira fase, e agora também pela impossibilidade de manter os níveis aprovados de recursos humanos.

Outras Agências do Estado, por outro lado, têm visto a sua importância crescer na mesma medida em que o País se tem desenvolvido, tendo orçamentos crescentes e também crescentes recursos humanos. Existe, assim, uma tendência na opinião pública, e ainda mais nos membros das Agências do Estado, de que as FFAA parecem condenadas à extinção a prazo, talvez numa extrapolação afirmativa da interrogação de Fukuyama²⁴, pelo que há que redistribuir competências antes atribuídas às FFAA, numa atitude de «civilização» inevitável, que tem afastado as FFAA e os seus membros de muitas responsabilidades que exerciam, e bem, no passado.

Neste ambiente, a cooperação institucional é a excepção em vez da regra, exercendo-se principalmente ao nível local (e.g. as operações policiais marítimas levadas a cabo pelos capitães dos portos com o envolvimento da ASAE, GNR, PSP, PJ, SEF, etc.) ou para acontecimentos específicos como o Euro 2004, o rali Lisboa-Dakar e as cimeiras de Chefes de Estado e de Governo realizadas em território nacional, em que as FFAA foram chamadas a suprir as insuficiências das FSS, face à dimensão dos acontecimentos, nomeadamente através do policiamento aéreo e da segurança da área molhada.

A cooperação é, normalmente, de carácter pontual e a autonomização das FS em relação às FFAA tem sido crescente, mesmo em assuntos em que a experiência das FFAA representava uma mais-valia evidente, como foi o caso da criação de escolas de inactivação de engenhos explosivos próprias, em detrimento da cooperação numa escola única, como acontece em muitos países amigos, cuja capacidade seria indubitavelmente maior do que a soma das partes.

Esta situação, no entanto, não ocorre apenas em Portugal. O Centro para o Estudo da Presidência, dos EUA, presidido por David M. Abshire, iniciou em Setembro de 2006 um Projecto para a Reforma da Segurança Nacional (PNSR), que contou já com a colaboração de mais de 300 especialistas em segurança nacional dos EUA, tanto de agências governamentais como do sector privado, que procederam ao estudo de cerca de 100 casos de operações de cooperação inter-agência ocorridos desde 1947, analisando em profundidade os problemas organizacionais, as suas causas e as respectivas consequências. O Relatório Preliminar de Julho de 2008 (PNSR, 2008) aponta para a necessidade de ser

²⁴ «The end of history?», ensaio de Francis Fukuyama prevendo a universalização da democracia liberal ocidental e o fim da conflitualidade humana, publicado em Julho de 1989.



revisto o *Security Act* de 1947 (do Presidente Truman), e lista um conjunto de conclusões dos diversos grupos de trabalho de que sobressaem as seguintes:

The lack of a national security strategy that clearly links ends, ways, and means and assigned roles and responsibilities to each department has encouraged a proliferation of department-level strategies. These department strategies are uncoordinated and do not systematically generate capabilities required for national objectives. (PNSR, 2008: 74)

No explicit formal mechanisms exist to develop and fund interagency activities. (idem: 79)

Formal coordinating structures between departments and agencies are ineffective. Their poor performance encourages individuals to circumvent these structures. (idem: 82)

À semelhança daquilo que foi identificado nos EUA como necessidade urgente pelo Centro para o Estudo da Presidência (PNSR, 2008), é opinião do SG-SSI que nos falta uma estratégia de segurança interna. Esta estratégia, à semelhança do modelo americano, deverá relacionar os fins, métodos, meios e responsabilidades atribuídas a cada Departamento do Estado, de modo a poder gerar capacidades para fazer face a objectivos de segurança nacionais. Uma possibilidade de incentivar a cooperação inter-departamental poderia ser, tal como refere aquele estudo, o financiamento separado das actividades inter-agência.

Mas existem exemplos de cooperação institucional entre as FFAA e outros Departamentos do Estado em Portugal. Nos pontos seguintes analisam-se alguns casos.

4.4.1 – Articulação nos espaços marítimos

Em 12 de Dezembro de 2007 foi aprovado o Decreto Regulamentar n.º 86/2007 visando «regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes»²⁵.

Com este Decreto-Regulamentar, o Governo pretendeu clarificar as competências cometidas aos órgãos e serviços da Marinha e à GNR, e sua articulação com as restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços sob soberania e jurisdição nacional, bem como a agilização de procedimentos e contactos de forma a garantir uma maior eficácia na actuação policial.

Merece especial atenção o n.º 1 do Art.º 2.º: « Os órgãos e serviços das entidades referidas no artigo anterior exercem acções de vigilância e fiscalização no âmbito das

²⁵ Órgãos e serviços da Marinha, FAP, GNR, SEF, PJ, DGAIEC, ASAE, ASN, INAG e IPTM.



respectivas atribuições e competências e cooperam entre si através das estruturas e procedimentos definidos no presente decreto regulamentar.» e o nº 1 do Artº 15º: «Para efeitos de operacionalização do estabelecido no presente decreto regulamentar, é criado, com carácter de permanência, o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), como órgão que visa agilizar os procedimentos de articulação entre os órgãos e serviços ...»

Após apenas um ano de vigência, é ainda cedo para verificar a adequabilidade dos procedimentos postos em execução pelo Decreto-Regulamentar 86/2007. No entanto, a criação de um órgão permanente com a incumbência de agilizar os procedimentos de articulação entre várias entidades de tutelas diferenciadas afigura-se como uma solução estimulante e já testada em exercícios²⁶.

4.4.2 – Protocolo de apoio à Autoridade Nacional de Protecção Civil

Não se tratando de uma FS, a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) pode, em certas circunstâncias de crise, catástrofe ou acidente, assumir a liderança dos esforços de diversas Agências do Estado, incluindo das FFAA.

No caso da GNR, estão especialmente vocacionados para a cooperação com a ANPC o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) e o Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro (GIPS). Por isso, o diploma legal que consolida o SEPNA e cria o GIPS, inclui indicações expressas da forma de que se deve revestir a cooperação: «Os Ministros da Administração Interna, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional definem, por portaria, os termos em que se processa a coordenação da actividade dos serviços dependentes dos respectivos ministérios, no âmbito da prevenção, vigilância e detecção e investigação das causas de incêndios florestais e de outras agressões ao meio ambiente e património natural, bem como na protecção dos espaços florestais e recursos associados.» (Dec-Lei 22, 2006: Artº 8º, nº 1).

Ora, no caso das FFAA, tal indicação expressa de formas de cooperação com outras Agências do Estado não consta de documentos legais, existindo apenas documentos da iniciativa de uma ou de ambas as partes, como veremos no ponto seguinte.

²⁶ Promovido pelo CNCM, realizou-se em 11 de Dezembro de 2008, no Centro de Operações da Marinha - COMAR, em Oeiras, o Exercício COOPERMAR 2008, que visou testar os mecanismos de coordenação entre as entidades que integram o CNCM e demais órgãos e entidades competentes nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional. Participaram no exercício a Marinha/AMN (Comando Naval e DGAM/CGPM), a GNR, o Gabinete do SSI, a FAP, o SEF, a PJ, o IPTM, a DGPA, a DGS, a DGAIEC, o INAG e a Administração da Região Hidrográfica do Alentejo.



4.4.3 – Outros Protocolos

Protocolo-Quadro – Bases gerais de cooperação entre a Marinha, a FAP e a ANPC em matéria de busca e salvamento: assinado em 10 de Julho de 2007, veio clarificar a forma como as aeronaves da protecção civil podem apoiar os serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo evitando conflitos de gestão do espaço aéreo e garantindo a melhor utilização de todos os meios disponíveis.

Protocolo de colaboração entre a PJ e a Marinha: assinado em 24 de Julho de 2003, veio regular a participação da Marinha em actividades de segurança interna, quando a natureza da ameaça ultrapassa o âmbito e os meios de actuação das FSS (neste caso apenas da PJ). Destina-se, sobretudo, a regular a utilização de meios navais oceânicos em actividades de investigação criminal e de combate ao crime transnacional.

4.5 – Síntese conclusiva

A CRP atribui à polícia a responsabilidade pela segurança interna, o que, para as FSS, inclui todas as ameaças à segurança do País e das populações, e desenvolve-se em todo o espaço sob soberania ou jurisdição nacional.

O terrorismo transnacional não está tipificado como ameaça distinta, estando incluído no âmbito do terrorismo, criminalidade organizada e outros ilícitos criminais.

Para as FFAA, a luta contra o terrorismo transnacional em âmbito interno é uma área nova, fora das suas incumbências clássicas. Por este motivo, é incluída, explicitamente, em documentos legais recentes, relativos às FFAA, como uma responsabilidade complementar ou supletiva das FSS.

As leis orgânicas da GNR e da PSP incluem mecanismos de desconflictação entre elas, mas nada existe em termos de desconflictação com as FFAA porque as FSS, respaldadas na CRP, não aceitam que as FFAA possam ter missões próprias no âmbito da segurança interna, mas apenas as coadjuvem quando necessário. A responsabilidade directa da Marinha²⁷, na fiscalização e policiamento de pessoas e de bens nos espaços sob soberania ou jurisdição marítima nacional é uma excepção a esta regra.

Tanto a LSI como a LOBOFA incluem disposições relativas à cooperação entre as FFAA e FS, atribuindo a responsabilidade pela articulação ao CEMGFA e ao SG-SSI. Como vimos no ponto 3.2.3 deste trabalho, o Comandante-Geral da GNR defendeu a necessidade urgente de encontrar mecanismos de cooperação entre as FS e FFAA porque

²⁷ Como Autoridade Marítima



«não há fronteira entre segurança e defesa e não pode haver barreiras no combate aos fenómenos transnacionais». Os ainda escassos exemplos de cooperação são sucessos que importa prosseguir para se tirar o máximo proveito das capacidades do País.

Assim, poderemos afirmar que as formas de cooperação entre os vários actores nacionais na luta contra o terrorismo, designadamente as FFAA e as FS, são informais e incipientes, tendo-se assistido a uma marcada pretensão de aprofundamento da autonomia das FS, incluindo pela aquisição de meios que possam dispensar a colaboração das FFAA nos casos em que as necessidades ultrapassam as suas capacidades. No entanto, como se viu no ponto 3.2.2 deste trabalho, as competências que a nova LSI atribui ao SG-SSI poderão vir a alterar este estado de coisas, sendo necessário regulamentar a cooperação e planear a actuação conjunta das FFAA com as FS, designadamente para situações em que o nível de alerta se situe acima das capacidades da FS, mas abaixo dos estados de excepção (estados de sítio e de emergência).

Num contexto de manifesta escassez de cooperação institucional entre as FFAA e as FS, releva-se a existência de acordos de cooperação entre as FFAA e a ANPC, e entre as FFAA e Serviços de Segurança, e o até agora único caso de cooperação interdepartamental regulamentado por lei, a articulação nos espaços marítimos, com a criação do CNCM.

Considera-se assim confirmada a segunda hipótese assumida (As áreas de actuação das Forças Armadas e das Forças de Segurança não estão convenientemente definidas e delimitadas, mas já existem alguns mecanismos de cooperação e coordenação.).

Capítulo 5 – Principais objectivos e capacidades das FFAA e FS para o combate ao terrorismo internacional

Neste capítulo pretende-se conhecer os objectivos prioritários e as capacidades para o combate ao terrorismo internacional existentes nas FFAA e nas FS, e o seu modo de emprego, com vista à determinação da necessidade do suprimento de eventuais lacunas.

5.1 – Objectivos prioritários na luta contra o terrorismo internacional

Para melhor compreender quais os objectivos prioritários na luta contra o terrorismo transnacional, era forçoso ouvir a opinião do TGEN Garcia Leandro, Presidente do Observatório para a Segurança, Crime Organizado e Terrorismo (OSCOT). Em sua opinião, existem hoje uma *fronteira de segurança* e uma *fronteira de vulnerabilidade* que advêm, respectivamente, dos mecanismos de defesa colectiva, e das necessidades da cada vez mais complexa vida moderna. Para evitar qualquer perturbação a esta fronteira de



vulnerabilidade é forçoso utilizar todos os meios ao dispor do Estado, quer interna quer externamente, analisando cada situação de *per se*, sem dogmas, porque, defende, não só a segurança interna necessita das FFAA, como algumas missões no exterior se adequam mais às FS. Neste contexto, importa, sobretudo, ultrapassar o receio dos militares e o espírito corporativo das FSS, dando especial relevância à partilha de informações.

Vejamos então, no contexto da fronteira de segurança, quais os objectivos prioritários das instituições supra-nacionais a que pertencemos.

A estratégia anti-terrorista da UE contém quatro objectivos principais: prevenir, proteger, penalizar e reagir. A forma de os atingir consta de uma Declaração Conjunta, emitida em 16 de Agosto de 2006 (UE, 2006), cujos aspectos mais relevantes são:

«O terrorismo diz-nos respeito a todos, individual e colectivamente, como nações e como União... Partilhamos um dever comum de enfrentar o terrorismo... Não pode haver qualquer desculpa ou justificação para assassinatos terroristas. Temos uma ambiciosa estratégia da União para combater o terrorismo, importa agora que a executemos.»

Em particular, salientaram a necessidade de:

- Um esforço urgente para impedir que os cidadãos da UE adiram ao terrorismo através da radicalização e recrutamento.
- Tornar a internet um ambiente hostil para terroristas e para os que procuram radicalizar jovens, espalhar mensagens de ódio e planejar assassinatos em massa.
- Assegurar que seja eficaz e constante a aplicação de padrões de segurança necessários à devida protecção dos aeroportos europeus.
- Neutralizar, mediante medidas preventivas, o próximo plano dos terroristas... Precisamos de garantir que a avaliação do risco e do impacto tenham um lugar central na Estratégia Contra o Terrorismo na UE, incluindo a execução do importante Programa Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas (PEPIC), que irá ajudar a partilhar informações e saberes entre os Estados-Membros.»

No ponto 3.1.4 deste trabalho analisaram-se os objectivos da NATO, designadamente os quatro tipos de acções militares para a defesa contra o terrorismo incluídos no seu «Conceito Militar para a Defesa contra o Terrorismo» (NATO, 2002):

- Anti-terrorismo, medidas essencialmente defensivas;
- Gestão das consequências, reduzir os efeitos de um ataque terrorista;
- Contra-terrorismo, medidas essencialmente ofensivas;



- Cooperação militar.

Sendo Portugal um dos signatários da Declaração Conjunta da UE (UE, 2006) e membro da NATO, e na ausência de definições explícitas nos documentos estruturantes nacionais, poderemos considerar que os objectivos destas organizações representam os objectivos principais do País na luta contra o terrorismo transnacional.

Portugal tem sido um participante activo no esforço internacional contra este flagelo, designadamente através da participação de Forças Nacionais Destacadas (FND) em operações no âmbito da NATO e da UE e na cooperação internacional em iniciativas da UE através das FSS. Vejamos as capacidades disponíveis para atingir estes objectivos.

5.2 – As capacidades das Forças Armadas

No que respeita às capacidades militares residentes nas FFAA, o seu planeamento segue, com razoável aderência, as solicitações das alianças, nomeadamente da NATO e da UE, salvaguardando a manutenção de uma capacidade de intervenção autónoma que a nossa matriz histórica e cultural impõe.

No que respeita à luta contra o terrorismo transnacional, a NATO identifica algumas capacidades indispensáveis à implementação do seu «Conceito Militar para a Defesa contra o Terrorismo»:

- Informações militares eficazes;
- Capacidade expedicionária e prontidão das forças;
- Capacidade ofensiva (de precisão para reduzir o risco de danos colaterais);
- Protecção das forças (permitir a sobrevivência a qualquer ataque);
- Defesa nuclear, radiológica, biológica e química.

Que deverão ser acompanhadas do desenvolvimento ou aprofundamento de procedimentos, tais como:

- Identificação das vulnerabilidades e a forma apropriada de as ultrapassar;
- Desenvolvimento de uma estratégia internacional aglutinadora para a defesa contra o terrorismo;
- Desenvolvimento de mecanismos apropriados para apoio das autoridades civis;
- Reduzir a disponibilidade de armas de destruição maciça, armamento portátil e minas para os terroristas, incluindo através dos procedimentos de controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação;



- Tornar o processo de decisão da aliança mais rápido e eficaz de modo a, dado o curto pré-aviso sobre as intenções e actividades dos terroristas, permitir a projecção e emprego apropriado das forças.

Face a esta orientação precisa, o CEM inclui disposições específicas para que o planeamento das capacidades militares tenha em conta a necessidade de intervenção em espaços alargados para garantia da segurança comum no âmbito das alianças a que o País pertence, designadamente para que possa dar um contributo credível para as aludidas organizações internacionais, e faz eco das recomendações da NATO acima referidas.

5.2.1 – As capacidades das Forças Armadas e o Sistema de Forças Nacional

O Sistema de Forças Nacional (SFN) é o documento que contém a descrição e o propósito das capacidades das FFAA, o instrumento de força que lhes permite o cumprimento das missões. Por se tratar de um documento confidencial, não serão efectuadas transcrições que impliquem a classificação do presente trabalho.

As capacidades disponíveis nas FFAA destinam-se à defesa nacional contra qualquer agressão ou ameaça externas, bem como à participação no esforço de defesa colectiva no âmbito das alianças, ao apoio à política externa do Estado e à imposição da autoridade do Estado nos espaços nacionais sob soberania ou jurisdição, para além de outras capacidades destinadas ao cumprimento de missões de natureza não militar.

Resumidamente, poder-se-á afirmar que incluem os elementos de comando e controlo, de vigilância, de informações e de acção táctica, essenciais à prossecução da guerra, o que lhes confere a aptidão necessária ao combate ao terrorismo transnacional.

5.3 – As capacidades das Forças de Segurança

Não existe no âmbito das FS um documento equivalente ao SFN, nem as capacidades das FS seguem os padrões de organização e delimitação/individualização em vigor nas FFAA.

O apetrechamento das FS tem sido casuístico, mas contínuo, impulsionado pela evolução dos riscos e ameaças à segurança das populações e das infra-estruturas, e pela necessidade de manter um nível tecnológico, organizacional e operacional compatíveis com as congéneres com quem se relacionam, designadamente no espaço Schengen. Segundo o Comandante-Geral, o apetrechamento da GNR não tem cumprido o estipulado



no ponto 2 do Art. 2º da LOGNR (dependência do MDN para a garantia da uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento).

No que concerne às capacidades para segurança da área terrestre, a presença das FS em todas as áreas do País proporciona-lhes um excelente conhecimento do meio e, por conseguinte, excelente capacidade de informações, enquanto os organismos e serviços centrais possuem boas capacidades de combate ao crime e de investigação criminal, de controlo de multidões, de intervenção em situações de crise e de protecção de cidadãos.

Para a protecção da área molhada, as capacidades são inexistentes, com excepção da GNR. Esta força dispõe de um sistema activo de vigilância costeira de última geração, o SIVICC (ainda em fase de implementação), cuja utilização coordenada com o *Vessel Traffic System* (VTS), permitirá uma «imagem de superfície» de grande utilidade para a repressão de actos ilícitos, a efectuar através das lanchas da Unidade de Controlo Costeiro (UCC) para «vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas» (LOGNR, 2007: Art.º 40º, nº 1).

A acção táctica destes meios marítimos, no entanto, encontra-se restringida, quer em termos legais [ao *mar territorial* (LOGNR, 2007: Art.º 5º, nº 1), com a possibilidade de extensão à *zona contígua* em matéria fiscal e aduaneira (LOGNR, 2007: Art.º 5º, nº 4)], quer em termos de capacidade autónoma para operar em águas abertas, face ao seu porte e aos conhecimentos náuticos das guarnições.

Para a protecção do espaço aéreo não existem quaisquer meios com capacidade de actuação ao nível das FS.

5.4 – Principais lacunas e disfunções

Estando vocacionadas para a defesa nacional contra actores estatais, as FFAA não dispõem de mecanismos de cooperação e interligação a organismos internacionais que se ocupam do crime transnacional, nem dispõem de órgãos de investigação criminal. A sua maior lacuna é na área das informações.

Segundo afirmou o SG-SSI, as capacidades das FS são insuficientes para acções prolongadas no tempo, de que deu exemplo a protecção de infra-estruturas críticas, e para acções de grande envergadura, em que o reforço de uma área iria necessariamente desproteger outras, face ao limitado efectivo, que está preparado quase exclusivamente para as necessidades quotidianas. Acresce que as FS não possuem capacidade NBQR.

Pese embora a acção táctica dos meios marítimos da GNR se encontre restringida ao mar territorial e zona contígua, as suas responsabilidades, que incluem o combate ao



terrorismo, conflituam com as atribuídas à *Autoridade Marítima* pelo Dec-Lei 43/2002, de 2 de Março, o que foi mitigado pela criação do CNCM (Dec-Reg 86/2007).

Não existindo meios das FS para o controlo e fiscalização do espaço aéreo, o País depende integralmente dos meios da FAP.

Se as lacunas em termos de capacidades das FFAA para a luta contra o terrorismo transnacional poderiam ser preenchidas pelas existentes nas FS (e vice-versa), existe uma lacuna de maior monta que é preciso ultrapassar: a inexistência de uma Organização, Doutrina e Treino, indispensáveis à maximização da eficácia na acção conjunta.

5.5 – Síntese conclusiva

Face à diminuição da ameaça de cariz militar, mas tendo em conta que uma capacidade de defesa nacional não se improvisa e manda a prudência que nos mantenhamos vigilantes e preparados para acorrer a qualquer ameaça externa, Portugal dispõe de um conjunto de capacidades militares que não só estão disponíveis como sobrantes em relação às necessidades de tempo de paz, como, ainda, estão adaptadas às necessidades do combate ao terrorismo transnacional, dentro e fora do País, em cooperação com as FSS ou em apoio dos esforços das alianças a que pertencemos.

Por isso, as FFAA estão disponíveis para participar ainda mais no esforço nacional e colectivo de contenção deste fenómeno, como têm feito com elevados níveis de sucesso.

Os responsáveis das FS contactados e o presidente do OSCOT consideraram que as capacidades nacionais para a luta contra o terrorismo são adequadas aos objectivos definidos, mas estão espalhadas pelas FFAA e pelas FSS, sem que haja mecanismos consistentes para o seu aproveitamento integral, pelo que foram inequívocos na defesa da cooperação e colaboração como indispensáveis, mormente para fazer face a situações de maior risco. Para que tal possa vir a ser uma realidade é imperioso ultrapassar algumas barreiras que ainda subsistem, construindo confiança com base em organização, doutrina e treino.

Os objectivos prioritários do País na luta contra o terrorismo transnacional inserem-se na definição mais ampla dos objectivos dos espaços de segurança a que pertencemos, designadamente a NATO e a UE, que estão bem definidos e por todos conhecidos. Ao nível interno, o edifício legal está em construção, faltando ainda operacionalizar a cooperação e colaboração entre as FFAA e as FSS, lacuna a que é necessário acudir, a começar pelo plano legal.

Assim, considera-se confirmada a terceira hipótese assumida (Sendo Portugal membro de alianças e organizações que lutam contra o terrorismo internacional, é possível



identificar um conjunto de objectivos prioritários para as forças nacionais envolvidas e identificar as capacidades necessárias.).

Capítulo 6 - Linhas de orientação e estratégias para otimizar a cooperação

Neste capítulo pretende-se verificar se existem linhas de orientação para o desenvolvimento de estratégias que permitam otimizar a cooperação o emprego e a eficácia das FFAA e das FS nacionais na luta contra o terrorismo internacional.

6.1 – As novas leis e o ambiente de cooperação

Como já se viu acima, a LSI e a LOBOFA contêm directivas explícitas para o SSSI e para o CEMGFA articularem entre si o apoio das FFAA às FS no âmbito da segurança interna. Neste novo enquadramento legal torna-se indispensável estruturar a cooperação entre as FFAA e as FS, de modo a potenciar o emprego das capacidades disponíveis com maior eficiência e eficácia, atenuando vulnerabilidades identificadas no combate ao terrorismo transnacional, e também a evitar a continuação da duplicação de estruturas e meios, com o consequente desperdício, ineficiência e conflito de competências.

Esta é também a opinião do Ministro da Defesa Nacional, quando afirma «que as ameaças transnacionais obrigam a que já não haja uma diferença estrita entre o que é segurança externa e segurança interna»²⁸ e que, com as novas LDN e LOBOFA, «Fomos, nesta matéria, tão longe quanto possível sem tocar na Constituição.»

De facto, a LOBOFA prevê o estabelecimento das «estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais.» entre as FFAA e as FS (LOBOFA, 2009: Art 26º, nº 2).

Neste contexto, pode-se considerar que estão suficientemente definidas as linhas de orientação, faltando definir o modelo estratégico que permita otimizar a cooperação e, consequentemente, a eficiência e a eficácia no emprego das capacidades existentes no País.

6.2 – Um modelo estratégico de cooperação entre as FFAA e as FS

A NATO considera a «identificação das vulnerabilidades e a forma apropriada de as proteger» e o «desenvolvimento de mecanismos apropriados para apoio das autoridades civis» fundamentais à implementação do seu «Conceito Militar para a Defesa contra o Terrorismo» (NATO, 2002).

²⁸ O Anexo A transcreve a entrevista de S. Ex^a o Ministro da Defesa Nacional ao programa «Diga lá Excelência» em 18 de Janeiro p.p..



O SG-SSI, na entrevista anteriormente aludida, considerou que «é fundamental fazer o diagnóstico da situação do País e necessário elaborar planos que permitam a utilização de meios militares no reforço da segurança interna, nomeadamente de infra-estruturas críticas, porque a resposta das FS é muito convencional, para fazer face a incidentes tipificados, de pequena e média dimensão, não possuindo capacidade para lidar com incidentes que fujam do padrão. Enquanto não existirem planos não será possível reforçar as capacidades das FS na luta contra o terrorismo.»

Constatando a inexistência de uma política de segurança interna, considera ainda necessário e urgente «regulamentar a LSI para tipificar e criar os mecanismos que lhe permitam exercer as competências que a lei lhe confere».

O Comandante-Geral da GNR, por seu lado, durante a entrevista anteriormente mencionada, manifestou a opinião de que as estruturas e procedimentos previstos na LOBOFA (LOBOFA, 2009: Art. 26º, nº 2) são a resposta às necessidades identificadas, considerando indispensável que se disponha de «um Decreto-Regulamentar que estabeleça a tipologia dos crimes e a atribuição de competências e responsabilidades, designadamente de crimes transnacionais, a que Portugal não tem atribuído a devida importância».

Verifica-se, portanto, que os responsáveis são unânimes na apreciação da situação, que as leis recentes contemplam o apoio das FFAA às FSS em âmbito interno, mas que ainda não foi delineada a estratégia para operacionalizar o preconizado nas novas leis.

Nestas circunstâncias, efectuou-se uma análise abrangente, embora sintética, das oportunidades e ameaças, bem como das potencialidades e vulnerabilidades do País para o combate ao terrorismo transnacional (Apêndice III – análise SWOT), tendo-se concluído que Portugal não está livre da ameaça da *ji*had; que deverá continuar a participar no esforço internacional de combate ao terrorismo, bem como nos mecanismos de cooperação internacional de combate a ameaças transnacionais; que é necessário e urgente encontrar mecanismos de cooperação entre as FFAA e as FS que, no seu conjunto, dispõem das capacidades adequadas para fazer face à ameaça previsível. Assim, do cruzamento das potencialidades com as ameaças, identifica-se que o cerne da questão reside na falta de articulação entre as FFAA e FSS, e retiram-se as grandes linhas de um possível modelo estratégico de cooperação entre as FFAA e as FS, para fazer face a ameaças transnacionais.

Até Dezembro de 2007 existia uma situação idêntica nos espaços marítimos sob soberania nacional, mas foi ultrapassada através de um Decreto-Regulamentar negociado entre os Gabinetes dos membros do Governo que tutelam os organismos do Estado com



responsabilidades que podem ser exercidas em ambiente marítimo. Muito sucintamente, este diploma estabeleceu, de forma inequívoca, as responsabilidades de cada organismo do Estado em cada situação previsível, e criou uma estrutura, o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), com representantes permanentes do núcleo principal de entidades participantes e com representantes não permanentes das restantes entidades.

Logo após a aprovação do diploma teve lugar a primeira reunião do CNCM com a presença dos representantes máximos de todos os organismos participantes, do Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar e do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, tendo sido, em seguida, efectuada a primeira reunião ao nível de representantes, com o propósito de iniciar a feitura do regulamento interno do CNCM.

Assim, face à necessidade de regulamentar os novos conceitos de utilização das FFAA em ambiente interno, já contemplados em diplomas legais necessariamente vagos, e considerando que a LOBOFA ainda está em discussão em sede da CDNAR, considera-se que compete ao SG-SSI estabelecer os contactos, quer com as FFAA, através do CEMGFA, quer com os responsáveis das FSS, para que possa, desde já, agregar os respectivos representantes num Grupo de Trabalho (GT) destinado a elaborar um projecto de Decreto-Regulamentar para submeter à tutela logo que as LDN e a LOBOFA sejam aprovadas. O diploma deverá atribuir e delimitar as responsabilidades e competências nas áreas em que é consensual, e a lei prevê, que as FFAA coadjuvem as FSS, e vice-versa, podendo ter como modelo o Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro.

6.3 – Síntese conclusiva

A LSI e as novas LDN e LOBOFA definem as linhas de orientação para a cooperação entre as FFAA e as FS em âmbito interno. Falta agora definir o modelo estratégico que permita o emprego das capacidades disponíveis com eficiência e eficácia, o que passa pelo estabelecimento inequívoco, em diploma legal, das responsabilidades e atribuições de cada organismo participante em cada situação previsível.

Para tal, deverá o SG-SSI dinamizar a criação de um GT, com representantes de todos os participantes, para elaborar um projecto de decreto-regulamentar a submeter à tutela logo que as leis ainda em fase de apreciação venham a ser aprovadas.

Assim, considera-se validada a quarta hipótese assumida (Para as prioridades identificadas existem linhas de orientação que permitirão melhorar a cooperação, o emprego e a eficácia das capacidades nacionais para a luta contra o terrorismo internacional.).



Capítulo 7 - Conclusões e recomendações

O terrorismo é um fenómeno muito antigo, sustentado, quase sempre, em motivos de natureza política e ou religiosa, cuja evolução conheceu mutações e formas sempre surpreendentes de espalhar morte e destruição.

Em simultâneo com a globalização económica apareceu um novo fenómeno, o terrorismo transnacional, protagonizado pela *al-Qaeda*, a organização fundada por Osama bin Laden com o propósito de espalhar a fé muçulmana e combater, sem olhar a meios, todos os que poderão constituir obstáculo a esse desiderato.

A civilização ocidental constitui o alvo prioritário de uma organização que se espalhou rapidamente pelo mundo e constitui hoje uma séria ameaça à segurança dos cidadãos em todos os países onde a democracia e a liberdade são valores de referência.

A luta contra o terrorismo transnacional tem elevada precedência nestes países e também nas organizações internacionais de que Portugal é membro, sendo notórias as respectivas marcas na ênfase que põem na forma como o fenómeno deve ser combatido.

A NATO é explícita na luta directa, por considerar o terrorismo transnacional um acto hostil, enquanto o Conselho da Europa se preocupa com a sua criminalização. A UE aposta essencialmente na criminalização, na repressão do financiamento das redes terroristas e no impedimento da entrada de terroristas no seu território, enquanto a ONU aprovou uma nova Estratégia Global Contra o Terrorismo.

Em termos nacionais, está em curso um esforço legislativo para dotar o País com novos instrumentos para combater o terrorismo transnacional, cuja evolução requeria maior cooperação e alargada articulação de esforços. A transformação operada no GCS, com a criação do SSI, veio trazer uma acrescida capacidade de coordenação das FSS, mas ainda não foram regulamentados os princípios contidos na LSI e na proposta de LOBOFA, para que o SG-SSI e o CEMGFA possam, de facto, articular os esforços das FSS e FFAA.

Mas como a CRP separa inequivocamente a defesa nacional da segurança interna, que atribui à polícia, as FSS entendem que a segurança interna inclui todas as ameaças à segurança do País e das populações, e se desenvolve em todo o espaço sob soberania ou jurisdição nacional, não aceitando que as FFAA possam ter missões próprias nesse âmbito, mas apenas as coadjuvem quando necessário.

Situado no centro desta questão, o CG-GNR considerou que as capacidades inexistentes nas FS, que poderão ser necessárias ao combate ao terrorismo transnacional, existem, quase todas, nas FFAA, pelo que é urgente encontrar mecanismos de cooperação



entre as FS e FFAA porque «não há fronteira entre segurança e defesa e não pode haver barreiras no combate aos fenómenos transnacionais».

Até agora, a cooperação entre os vários actores nacionais na luta contra o terrorismo, designadamente as FFAA e as FS, tem sido incipiente, tendo-se assistido a uma marcada pretensão de aprofundamento da autonomia das FS, incluindo pela aquisição de meios que possam dispensar a colaboração ainda prestada pelas FFAA nos casos em que as necessidades ultrapassam as suas capacidades.

Por outro lado, face à diminuição da ameaça de cariz militar, mas tendo em conta que uma capacidade de defesa nacional não se improvisa e manda a prudência que nos mantenhamos vigilantes e preparados para acorrer a qualquer ameaça externa, encontramos um conjunto de capacidades militares que não só estão disponíveis e sobrantes em relação às necessidades de tempo de paz, como estão adaptadas às necessidades do combate ao terrorismo transnacional, o que têm feito no exterior com elevados níveis de sucesso.

Existindo nas FFAA as capacidades e a experiência indispensáveis para a contenção do terrorismo transnacional e tendo em conta que as FS possuem lacunas em algumas capacidades, designadamente NBQR, marítimas e aéreas, é natural que, tal como defendem o SG-SSI, o Comandante-Geral da GNR e o presidente do OSCOT, se torne necessário e urgente regulamentar a cooperação entre as FFAA e as FS e a feitura de planos de coordenação e cooperação para a actuação conjunta das FFAA com as FS, designadamente para situações em que o nível de alerta se situe acima das capacidades da FS, mas abaixo dos estados de excepção (estados de sítio e de emergência).

Para que tal possa vir a ser uma realidade, é imperioso ultrapassar algumas barreiras que ainda subsistem, construindo confiança com base em organização, doutrina e treino.

Assim, à semelhança daquilo que foi identificado nos EUA como necessidade urgente pelo Centro para o Estudo da Presidência, falta-nos uma estratégia de segurança nacional que relacione fins, métodos, meios e responsabilidades atribuídas a cada Departamento do Estado, de modo a poder gerar capacidades para fazer face a objectivos de segurança nacionais.

Cotejando a escassez de recursos com a imensidão da área de responsabilidade do País como fronteira externa da UE, e as responsabilidades decorrentes da participação em mecanismos colectivos de segurança e defesa, mormente a NATO.



Conhecendo a capacidade das redes terroristas transnacionais tirarem partido da tecnologia disponível, e a sua inquebrantável vontade de levar a cabo o que consideram ser o seu desígnio divino, a *jihad*.

Tendo em conta que o combate ao terrorismo transnacional é hoje encarado como mais eficaz se o fenómeno for criminalizado e julgado pelos tribunais (já contemplado pela LCT) em vez de ser considerado um acto hostil, de origem externa, como ainda o considera o CEDN.

Sendo indispensável tirar o máximo proveito das capacidades disponíveis para, numa colaboração sã e numa cooperação não dominante, proteger o País de um flagelo que nos pode atingir, como já atingiu os nossos aliados mais próximos, e face ao esbatimento da separação entre segurança externa e interna.

Presumindo que as propostas de lei em apreciação respeitam a CRP, ou que esta é revista para acomodar o que parece consensual, retira-se do diagrama de indução (Apêndice II) que, em resposta à questão central: «**Que formas de cooperação e que delimitação de áreas de actuação deverão existir entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança na luta contra o terrorismo internacional?**», é necessário que o SG-SSI e o CEMGFA operacionalizem o que a LSI e a LOBOFA preconizam, isto é, que seja feita, através de diploma legal, uma clara atribuição de responsabilidades para um objectivo comum, no pressuposto de que as FFAA têm o exclusivo da defesa contra as agressões e ameaças externas e apoiam as FSS na segurança interna, cuja responsabilidade lhes está atribuída.

Para tal, como corolário lógico do encontro das ameaças, oportunidades, potencialidades e vulnerabilidades do País na luta contra o terrorismo transnacional, apresentadas em forma matricial no Apêndice III, poder-se-á utilizar como modelo o Decreto-Regulamentar que regula a articulação em ambiente marítimo e criou o CNCM, até agora o único documento estruturante da cooperação alargada entre agências do Estado no plano operacional, e cujos resultados práticos se afiguram promissores, incluindo pelo teste em exercícios reais com participação alargada, afigurando-se competir ao SG-SSI a responsabilidade e a iniciativa de coordenar os esforços das entidades participantes.



Bibliografia

a. Entrevistas

- LEANDRO, TGEN Garcia, Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo, 20 Jan 2009;
- MENDES, Juíz-conselheiro Mário, Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, 21 Jan 2009;
- SANTOS, TGEN Néson, Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, 16 Fev 2009.

b. Livros e publicações

- ALMEIDA, João M. (2004). *A “jihad” global contra o Ocidente*. 09. Working Paper do Programa de Investigação: Estudos Regionais – Médio Oriente, Instituto Português de Relações Internacionais. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=65>>. Acedido em 4 Abr 09.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2008). *A transição para a democracia: Memórias políticas II (1976-1982)*. Lisboa, Bertrand.
- ANNAN, Kofi A. (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General*. Edição de United Nations Publications. Disponível na Internet em <<http://www.un-ngls.org/orf/pdf/UN-report-largerfreedom.pdf>>. Acedido em 23 Mar 09.
- BRITO, José Augusto (2005). *As Forças Armadas e o Terrorismo*. Cadernos Navais. Lisboa: Marinha, nº 12, Jan-Mar 2005.
- BURGESS, Douglas R.(2005). *The dread pirate Bin Laden*. Artigo publicado na revista Legal Affairs, Julho/Agosto de 2005. Disponível na Internet em <http://www.legalaffairs.org/issues/July-August-2005/feature_burgess_julaug05.msp>. Acedido em 3 Jan 09.
- CHALK, Peter, (2008). *The Maritime Dimension of International Security*. Estudo efectuado por solicitação da Força Aérea dos EUA à Rand Corporation. Disponível na Internet em <http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG697.pdf>. Acedido em 3 Jan 09.
- COTTIM, Armando A. (2007). *Terrorismo, mar e direito internacional*. Revista Segurança e Defesa, Fevereiro de 2007. Loures: Diário de Bordo
- FISK, Robert (2008). *A Grande Guerra pela Civilização: A Conquista do Médio Oriente*. Coleção História Narrativa. Lisboa, Edições 70.
- Grande Dicionário Enciclopédico (1999?) . Madrid: S.A.P.E.
- MOREIRA, Adriano (2004). *Terrorismo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina
- MOREIRA, Adriano, RAMALHO, Pinto (2009). *Estratégia: Estudos em homenagem ao Valm António Emílio Ferraz Sacchetti*. Vol. XVIII. Lisboa: I.P.C.E.
- PEREIRA, Rui (2004). *Terrorismo e insegurança: A resposta Portuguesa*. Revista do Ministério Público, nº 98. Lisboa: Minerva.



- Projecto para a Reforma da Segurança Nacional (PNSR) - Relatório Preliminar, Julho de 2008.* Acedido em 20 Fev 09. Disponível na Internet em: <http://www.pnsr.org/data/images/pnsr%20preliminary%20findings%20july%202008.pdf>.
- RAMONET, Ignacio (2002). *Guerras do Século XXI: Novos Medos, Novas Ameaças.* 1ª ed. Porto: Campo das Letras.
- RUTHVEN, Malise (2005). Artigo publicado no Daily Telegraph, em 12 de Agosto de 2005. Acedido em 3 Jan 09. Disponível na Internet em: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1399924/Sayyid-Qutb-the-radical-idealist-with-a-militant-following.html>.
- South Asia Intelligence Review, Weekly Assessment, volume 7, nr 21, 1 December 2008 (SAIR) (2008).* Acedido em 20 Fev 09. Disponível na Internet em http://satp.org/satporgtp/sair/Archives/7_21.htm
- TOMÉ, Luís (2006). *4-4-4: A estratégia anti-terrorista da União Europeia.* Revista Segurança e Defesa, Novembro de 2006. Loures: Diário de Bordo.

c. Conferências, intervenções e notícias

- CHALK, Peter, (2002). *Al-Qaeda and its links to terrorist groups in Asia.* Comunicação no Seminário «Terrorismo: o combate nacional e transnacional», Convento da Arrábida, 4 e 5 de Julho de 2002.
- Law vs. War: Competing approaches to fighting terrorism,* (2005). Strategic Studies Institute (SSI). Conference Report, July 2005. U.S. Army War College.
- LIND, Michael (2005). *The Legal Debate is Over: Terrorism is a War Crime.* Estudo da *New America Foundation*, publicado no jornal *The Financial Times* em 2 de Maio de 2005. Acedido em 7 Fev 09. Disponível na Internet em: http://www.newamerica.net/publications/articles/2005/the_legal_debate_is_over_terrorism_is_a_war_crime, >
- OBAMA, Barack (2007). *Discurso no Wilson Center, Washington, DC, em 1 de Ago 07.* Disponível na Internet em <http://www.cfr.org/publication/13974/>. Acedido em 17 Fev 09.
- OBAMA, Barack (2009). *Discurso de tomada de posse como 44º Presidente dos EUA.* Acedido em 17 Fev 09. Disponível na Internet em http://www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html?_r=1&pagewanted=2.
- Público (2009). *Chefes militares em inédito coro de críticas à lei de bases da organização das FA avançada pelo Governo.* Notícia publicada na edição impressa do Jornal «Público» em 6 Fev 09.
- Rádio e Televisão de Portugal - canal 1 de televisão (RTP1) (2007). *Comando da ETA em Portugal.* Notícia transmitida no «Telejornal» em 26 de Julho de 2007.
- STARR, Barbara (2009). *Notícia da correspondente da Cable News Network (CNN) no Pentágono.* Disponível na Internet em <http://cnswire.blogs.cnn.com/>. Acedido em 17 Fev 09.



TAYLOR, Richard-Norton (2008). Artigo publicado no jornal inglês *The Guardian*, em 11 de Dezembro de 2008.

d. Legislação

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Publicado no Diário da República — I Série-B N.º 16 — 20 de Janeiro de 2003.

Conceito Estratégico Militar (CEM). Aprovado pelo Ministro de Estado e da Defesa Nacional em 22Dez03. Confirmado pelo CSDN em 15Jan04.

Conselho da Europa (COE) (2005). *Convenção Europeia para a Prevenção do Terrorismo*. Disponível na Internet em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy_of_anexos/copy_of_convencao-europeia-para/>. Acedido em 6 de Abr 09.

Constituição da República Portuguesa (CRP) – 2005

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) (1982). Assinada a 10 de Dezembro de 1982, em Montego Bay, Jamaica, após a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, entrou em vigor a 14 de Novembro de 1994, um ano depois da ratificação do 60º Estado. Portugal ratificou o documento a 3 de Novembro de 1997 (Resolução nº 60-B/97, de 14 de Outubro e Decreto do Presidente da República nº 67-A/97, de 14 de Outubro).

Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de Março – Orgânica e atribuições do Sistema de Autoridade Marítima. Publicado no Diário da República, 1.ª série A — N.º 52 — 2 de Março de 2002.

Decreto-Lei nº 22/2006, de 2 de Fevereiro – Consolida o SEPNA e cria o GIPS na GNR. Publicado no Diário da República, 1.ª série A — N.º 24 — 2 de Fevereiro de 2006.

Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro. Articulação nos espaços marítimos. Publicado no Diário da República, 1.ª série — N.º 239 — 12 de Dezembro de 2007.

Estratégia Global Contra o Terrorismo (EGCT)(2006). Aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 19 de Setembro de 2006, reafirmada pelo CSNU em 9 de Dezembro de 2008. Disponível na Internet em:<<http://www.un.org/terrorism/>>. Acedido em 8 Fev 09.

Lei 44/86, de 30 de Setembro - Regime do estado de sítio e do estado de emergência. Publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 225 — 30 de Setembro de 1986.

Lei 52/2003, de 22 de Agosto - Lei de Combate ao Terrorismo (LCT). Publicada no Diário da República, 1.ª Série — N.º 193 — 22 de Agosto de 2003.

Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (LOPSP). Publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 168 — 31 de Agosto de 2007.

Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana (LOGNR). Publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 213 — 6 de Novembro de 2007.



Lei 49/2008, de 27 de Agosto - Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC).
Publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 165 — 27 de Agosto de 2008.

Lei 53/2008, de 29 de Agosto - Lei de Segurança Interna (LSI). Publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 29 de Agosto de 2008.

Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA 04). Definidas em CSDN em 21 de Outubro de 2004.

NATO's military concept for defence against terrorism (2002). Brussels, NATO Public Diplomacy Division.

Programa do XVII Governo Constitucional 2005 – 2009 (PGov.). Disponível na internet em: <
http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Programa/>. Acedido em 6 Abr 09.

Proposta de Lei n.º 243/X (GOV) – Lei de Defesa Nacional (LDN). Aprovada na generalidade na Reunião Plenária da Assembleia da República em 16 de Janeiro de 2009.

Proposta de Lei n.º 245/X (GOV) – Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas (LOBOFA). Aprovada na generalidade na Reunião Plenária da Assembleia da República em 16 de Janeiro de 2009.

Protocolo de colaboração entre a PJ e a Marinha. Assinado em 24 de Julho de 2003 pelo Director Nacional da Polícia Judiciária e pelo Vice-almirante Comandante Naval.

Protocolo-Quadro – Bases gerais de cooperação entre a Marinha, a FAP e a ANPC em matéria de busca e salvamento. Assinado em 10 de Julho de 2007 pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e pela Autoridade Nacional de Protecção Civil.

Reforma do modelo de organização da defesa e das Forças Armadas (RCM 39/2008).
Publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 42 — 28 de Fevereiro de 2008.

Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança: novas leis orgânicas da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública (2007a). Ministério da Administração Interna (MAI). Acedido em 6 Abr 09.
Disponível na Internet em: <<http://reformassi.mai.gov.info/>>.

Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança: novas leis de segurança interna e de organização da investigação criminal (2007b). Ministério da Administração Interna (MAI). Acedido em 6 Abr 09. Disponível na Internet em: <<http://reformassi.mai.gov.info/actualidades/lei-de-seguranca-interna-e-lei-de-organizacao-da-investigacao-criminal-aprovadas-em-conselho-de-ministros/>>.

Resolução 1373 (2001). Adoptada pelo Conselho de Segurança da ONU na sua 4385ª reunião, 28Set01. Documento S/RES/1373 (2001), 28Set01.

UNIÃO EUROPEIA (2001). Posição comum do Conselho da União Europeia sobre o combate ao terrorismo, 27 Dez 2001 (2001/930/PESC). Acedido em 5 Abr 09.
Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0930:PT:HTML>>



UNIÃO EUROPEIA (2005). Estratégia anti-terrorista da União Europeia, 30 Nov 2005 (14469/4/05). Acedida em 5 Abr 09. Disponível na Internet em:
<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>>

UNIÃO EUROPEIA (2006). Declaração conjunta emitida pelos Ministros do Interior do Reino Unido, Finlândia, Alemanha, Portugal, Eslovénia, França e o Vice-presidente da Comissão Europeia no final da reunião informal sobre a luta contra o terrorismo, realizada em Londres em 16 de Agosto de 2006. Acedida em 5 Abr 09. Disponível na Internet em:
<http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MAI/Comunicacao/Outros_Documentos/20060816_MAI_Doc_Terrorismo.htm>

e. Sítios Internet

[Conselho de Segurança das Nações Unidas](#)

[Conselho da Europa](#)

[Convenção Europeia para a Prevenção do Terrorismo](#)

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de Março](#)

[Lei de Segurança Interna](#)

[South Asia Intelligence Review](#)

[Artigo do International Herald Tribune sobre os ataques em Bombaim](#)



Apêndice I - Glossário de conceitos

Autoridade Marítima – entende-se por Autoridade Marítima o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional (Dec-Lei 43/2002: Art. 3º).

Defesa Nacional – A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas (CRP, 2005: Art. 273º, nº 2).

Fronteira de Segurança – O TGEN Garcia Leandro defende o conceito de fronteira de segurança como a envolvente dos espaços colectivos de segurança, uma espécie de santuário colectivo que todos estão disponíveis para defender de forma a garantir a segurança e a defesa comuns.

Fronteira de Vulnerabilidade – O TGEN Garcia Leandro defende o conceito de fronteira de vulnerabilidade como o espaço necessário à garantia do funcionamento diário das sociedades e do fluir normal das actividades do mundo moderno e tecnicamente mais avançado.

Jihad – Quando regressava de uma batalha o Profeta Maomé terá afirmado: vimos da pequena jihad, podemos agora dedicar-nos à grande jihad. Segundo muitos autores, a pequena jihad é a defesa do Islão contra os não crentes, enquanto a grande jihad é a luta pessoal pela conquista da fé perfeita. Os extremistas, no entanto, utilizam a jihad como sendo a luta contra todos os não muçulmanos, os seus credos e os seus bens, numa interpretação abusiva. Esta é também a interpretação da Doutora Zohora Phirbai, da comunidade ismailita portuguesa na palestra sobre «O diálogo inter-religioso no contexto da segurança e defesa» (IESM, 30 Jan 09).

Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Económica Exclusiva – A CNUDM (1982) fixa o limite exterior do mar territorial em 12 milhas náuticas, definindo-o como uma zona



marítima contígua ao território do Estado costeiro e sobre a qual se estende a sua soberania. Para além do mar territorial existe uma zona contígua também com 12 milhas náuticas, dentro da qual o Estado costeiro pode exercer jurisdição com respeito a certas actividades como contrabando e imigração ilegal, e uma zona económica exclusiva (ZEE), tendo como limite externo uma linha a 200 milhas náuticas da costa e como limite interno a borda exterior do mar territorial, na qual o Estado costeiro tem soberania no que respeita à exploração dos recursos naturais na água, no leito do mar e no seu subsolo.

Pirataria - A CNUDM (1982) define o crime de pirataria como «any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends». A pirataria e o terrorismo são considerados como tendo causas e finalidades diferentes.

Segurança Interna – A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (LSI, 2008: Art. 1º).

Seqüina - calma ou tranquilidade religiosa.

Terrorismo internacional – Alguns autores preferem a designação «terrorismo transnacional» por considerarem que «internacional» é apenas aplicável a relacionamentos entre Estados. Está neste caso o TGEN Garcia Leandro, Presidente do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo. O MGEN Lemos Pires também considera o terrorismo protagonizado pela *al-Qaeda* como transnacional e defende que existiu terrorismo internacional quando alguns Estados da «cortina de ferro» e a Líbia apoiavam movimentos terroristas que combatiam Estados ocidentais.



Apêndice II – Diagrama de indução

ENUNCIADO	QUESTÃO CENTRAL	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES	CONF. DAS HIPÓTESES	CONCLUSÕES	RESPOSTA À QUESTÃO CENTRAL
O Terrorismo Internacional. Uma missão para as Forças Armadas ou para as Forças de Segurança. Formas de cooperação e delimitação de áreas de actuação	Que formas de cooperação e que delimitação de áreas de actuação deverão existir entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança na luta contra o terrorismo internacional?	O que é o terrorismo internacional e como se caracteriza o actual enquadramento formal nacional para o seu combate?	Portugal possui um quadro legal para a luta contra o terrorismo internacional.	HIPÓTESE Confirmada (Pág. 20).	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (Pág. 38)	Para que o País possa tirar o máximo proveito das capacidades disponíveis, e face ao esbatimento da separação entre segurança externa e interna, é necessário que o CEMGFA e o SG-SSI operacionalizem o que a LOBOFA e a LSI preconizam. Para tal é necessário que seja feita uma clara atribuição de responsabilidades, em diploma legal, para um objectivo comum, no pressuposto de que as FFAA têm o exclusivo da defesa contra as agressões e ameaças externas e apoiam as FSS na segurança interna, cuja responsabilidade lhes está atribuída.
		Como estão definidas as formas de cooperação entre os vários actores nacionais na luta contra o terrorismo, designadamente as Forças Armadas e as Forças de Segurança, e qual a delimitação dos respectivos campos de actuação?	As áreas de actuação das Forças Armadas e das Forças de Segurança não estão convenientemente definidas e delimitadas, mas já existem alguns mecanismos de cooperação e coordenação.	HIPÓTESE Confirmada (Pág. 29).		
		Quais deverão ser os objectivos prioritários e as capacidades das Forças Armadas e das Forças de Segurança para a luta contra o terrorismo internacional?	Sendo Portugal membro de alianças e organizações que lutam contra o terrorismo internacional, é possível identificar um conjunto de objectivos prioritários para as forças nacionais envolvidas e identificar as capacidades necessárias.	HIPÓTESE. Confirmada (Pág. 34).		
		Quais deverão ser as linhas de orientação para o desenvolvimento de estratégias que permitam otimizar a cooperação, o emprego e a eficácia das Forças Armadas e das Forças de Segurança nacionais na luta contra o terrorismo internacional?	Para as prioridades identificadas existem linhas de orientação que permitirão melhorar a cooperação, o emprego e a eficácia das capacidades nacionais para a luta contra o terrorismo internacional.	HIPÓTESE Confirmada (Pág. 37).		



Apêndice III – Análise SWOT

Face às conclusões parcelares que se foram retirando ao longo dos capítulos e tendo em mente a matriz SWOT que se apresenta abaixo, ir-se-á sintetizar as Oportunidades e Ameaças do Ambiente Externo e as Potencialidades e Vulnerabilidades do Ambiente Interno para encontrar as linhas de acção mais adequadas ao caso em estudo.

		Ambiente interno	
		Potencialidades (P)	Vulnerabilidades (V)
Ambiente externo	Oport. (O)	(OP) Linha de Acção que emprega as Potencialidades para explorar as Oportunidades	(OV) Linha de Acção que corrige as Vulnerabilidades que impedem a exploração das Oportunidades
	Ameaças (A)	(AP) Linha de Acção que emprega as Potencialidades para ultrapassar as Ameaças	(AV) Linha de Acção que corrige as Vulnerabilidades para evitar as Ameaças

1. Análise sucinta do ambiente externo
 - 1.1 Ameaças
 - A civilização ocidental constitui o alvo prioritário da *jihad*;
 - Portugal é membro de organizações internacionais que defendem a liberdade e a democracia, o estado de direito e a liberdade religiosa, o que o torna um alvo potencial;
 - Portugal já foi palco de atentados terroristas;
 - 1.2 Oportunidades
 - A luta contra o terrorismo transnacional é um objectivo prioritário das organizações internacionais de que Portugal é membro;
 - Portugal tem participado consistentemente em operações de combate ao terrorismo transnacional junto da sua origem, integrando forças multinacionais, daí lhe advindo conhecimento e experiência;
 - As FSS estão integrados em redes Europeias e mundiais de combate ao crime, dispondo de informações actualizadas e relevantes;



2. Análise sucinta do ambiente interno

2.1 Potencialidades

- Se tomadas em conjunto, as capacidades das FFAA e das FS para o combate ao terrorismo transnacional em território nacional são adequadas ao grau de ameaça previsível;
- A reorganização do SSI atribui ao SG-SSI competências acrescidas para a coordenação das FSS;
- A LSI e a nova LOBOFA atribuem ao SG-SSI e ao CEMGFA, respectivamente, as competências para assegurarem entre si a articulação operacional entre as FS e as FFAA no combate a ameaças transnacionais;
- O Decreto-Regulamentar para a articulação nos espaços marítimos e que cria o CNCM é um exemplo de coordenação interdepartamental que, embora recente, tem provado ser eficaz;

2.2 Vulnerabilidades

- Falta-nos uma estratégia de segurança nacional que relacione fins, métodos, meios e responsabilidades atribuídas a cada Departamento do Estado, de modo a poder gerar capacidades para fazer face a objectivos de segurança nacionais;
- Não existem mecanismos de cooperação e colaboração estruturados entre as FFAA e as FS;
- Existem lacunas importantes nas capacidades das FS, mormente no controlo dos espaços aéreo e marítimo e em algumas vertentes de âmbito terrestre, designadamente NBQR e de protecção prolongada de infra-estruturas críticas;

3.1 Linhas de acção O-P

- Portugal deverá continuar a participar no esforço internacional de combate ao terrorismo transnacional, no âmbito das organizações de segurança e defesa de que é membro;
- Portugal deverá continuar a participar nos mecanismos de cooperação internacional de combate a ameaças transnacionais tirando partido das capacidades existentes;

3.2 Linhas de acção O-V

- Face ao preceituado na LSI e previsto na nova LOBOFA, é necessário e urgente encontrar mecanismos de cooperação e colaboração entre as FFAA e FS no combate a ameaças transnacionais;



3.3 Linhas de acção A-V

- Tendo-se concluído que Portugal não está livre da ameaça da *jihad* e já foi palco de actos terroristas perpetrados por organizações estrangeiras, há que corrigir a falta de mecanismos de cooperação e colaboração entre as FFAA e as FS para que o País possa tirar o máximo partido das capacidades existentes;

3.4 Linhas de acção A-P

- Face à existência de ameaças aos espaços político-económicos e de segurança em que Portugal se insere e às potencialidades existentes, designadamente as capacidades das FFAA e FS quando tomadas no seu conjunto e, ainda, ao sucesso da articulação nos espaços marítimos instituída pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, parece incontroverso que se deve aproveitar esta experiência para regulamentar a articulação entre as FFAA e as FS para o combate a ameaças transnacionais, como prevêem a LSI e a nova LOBOFA;

		Ambiente interno	
		Potencialidades (P)	Vulnerabilidades (V)
Ambiente externo	Oport. (O)	Portugal deverá continuar a participar: <ul style="list-style-type: none">• no esforço internacional de combate ao terrorismo transnacional, no âmbito das organizações de segurança e defesa de que é membro;• nos mecanismos de cooperação internacional de combate a ameaças transnacionais tirando partido das capacidades existentes;	Face ao preceituado na LSI e previsto na nova LOBOFA, é necessário e urgente encontrar mecanismos de cooperação e colaboração entre as FAs e FS no combate a ameaças transnacionais;
	Ameaças (A)	Face à existência de ameaças aos espaços político-económicos e de segurança em que Portugal se insere e às potencialidades existentes, designadamente as capacidades das FAs e FS quando tomadas no seu conjunto e, ainda, ao sucesso da articulação nos espaços marítimos instituída pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, parece incontroverso que se deve aproveitar esta experiência para regulamentar a articulação entre as FAs e as FS para o combate a ameaças transnacionais, como prevêem a LSI e a nova LOBOFA;	Tendo-se concluído que Portugal não está livre da ameaça da <i> jihad </i> e já foi palco de actos terroristas perpetrados por organizações estrangeiras, há que corrigir a falta de mecanismos de cooperação e colaboração entre as FAs e as FS para que o país possa tirar o máximo partido das capacidades existentes;



Anexo A - Entrevista do Ministro da Defesa Nacional, 18 Janeiro de 2009

Entrevista a S. Ex.^a o Ministro da Defesa Nacional, Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira no programa «Diga lá Excelência» da Rádio Renascença, publicada no Jornal «Público», em 19 Janeiro de 2009, na sequência da aprovação na generalidade das propostas de Lei de Defesa Nacional, Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas e Regulamento de Disciplina Militar (votos favoráveis do PS, PSD e CDS) pela Assembleia da República, em 16 de Janeiro de 2009.

Entrevista a Nuno Severiano Teixeira

Não tratamos os militares como funcionários públicos, diz ministro da Defesa

18.01.2009 - 09h45 :, Teresa de Sousa (PÚBLICO) e Francisco Sarsfield Cabral (RR)

O ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, acaba de ver as duas grandes reformas aprovadas pelo Parlamento. Com a "missão cumprida", Nuno Severiano Teixeira diz que as novas leis adaptam as Forças Armadas a uma realidade onde já não há a separação clássica entre guerra e paz e em que as ameaças transnacionais obrigam a que já não haja uma diferença estrita entre o que é segurança externa e segurança interna.

Na entrevista que deu ao Diga lá Excelência..., o ministro fala também da necessidade de responder à oportunidade criada por Obama para o reforço das relações transatlânticas e acredita que a Europa está preparada para responder-lhe positivamente quando pedir mais tropas para o Afeganistão. Portugal fá-lo-á.

Acaba de ver aprovadas duas grandes reformas da Defesa e das Forças Armadas (FA), mas os militares, como o provam alguns protestos, sentem-se muitas vezes injustiçados. Dizem que perderam regalias em relação a outros corpos do Estado, que não são devidamente valorizados.

Temos de comparar o que é comparável. O que se discutiu muito foi a ideia que o Governo trata os militares como funcionários públicos. Isso não é verdade. Os militares são um corpo especial do Estado e são tratados como tal. Não são cidadão como os outros - não só abdicaram livremente de uma parte da sua cidadania como a sua profissão arrisca a vida. Essa diferença existe e é reconhecida.

Em que é que se traduz?

Na separação da carreira dos militares [das carreiras dos funcionários da Administração Pública]. Ainda estamos a preparar um diploma sobre as carreiras e os suplementos, mas o Governo quis dar um sinal sobre a valorização da condição militar e autonomizou o suplemento da condição militar, que foi aprovado [na sexta-feira] em Conselho de Ministros, com um aumento de 14 para 20 por cento.

Com a aprovação destas duas leis fundamentais, considera ter a sua missão cumprida? Disse quando chegou ao ministério que, se não as concluísse, considerava que tinha falhado.

Disse, de facto, que esse era o objectivo principal e hoje, que as leis foram aprovadas com a maioria PS, PSD e CDS, sinto-me gratificado. O primeiro passo desta reforma era separar a Lei da Defesa Nacional da Lei das Forças Armadas [era até agora um só diploma]. Isso é que é normal em todos os países da NATO e da União Europeia e Portugal tinha ainda essas especificidades. A lei foi aprovada em 1982, num momento particular da conjuntura política em que terminava o Conselho da Revolução e se entrava na fase de normalização democrática. Além disso, era feita para responder a um ambiente internacional da Guerra Fria. Hoje nem uma coisa nem outra se



verificam. Era preciso mudar.

O que é essencial nessa mudança?

Duas questões: a adequação da Lei de Defesa Nacional à realidade estratégica em que vivemos; as Forças Armadas poderem, além das missões clássicas de soberania, dar resposta às novas ameaças transnacionais...

Já estamos a fazê-lo.

Sim, mas na resposta a ameaças no território nacional, isso não estava previsto. Muito simplesmente, a lei está pensada para uma realidade de diferença estrita entre o que é externo e o que é interno. O que é externo tem um instrumento, que são as Forças Armadas; o que é interno tem outro, que são as forças de segurança.

Hoje somos confrontados com ameaças que não são externas nem internas. São as duas coisas. Transnacionais, que vêm do exterior, mas que se manifestam no interior. Precisamos de saber como responder-lhes e como articular os dois instrumentos diferentes.

Mas esse é justamente o aspecto mais polémico da nova Lei da Defesa Nacional - apagar essas fronteiras.

Não é a lei que as apaga. É a realidade actual que estabelece uma realidade intermédia, indefinida, e precisamos de a pensar. Na nova Lei, fazemos isso com muita prudência. Temos limitações constitucionais. Fomos, nesta matéria, tão longe quanto possível sem tocar na Constituição.

A função militar é muito diferente da função de segurança. Não há o risco de misturar um pouco as duas coisas?

Não é isso que está em causa. É permitir, no caso de haver uma ameaça de natureza transnacional - pode até ser uma catástrofe ambiental - que os meios das FA possam ser necessárias. O que é preciso estabelecer é quais são as condições políticas e operacionais em que isso se faz.

Quem é que define isso? O Governo?

O Governo, caso a caso, e é aqui que entra a segunda inovação da lei. Os equilíbrios institucionais entre os órgãos de soberania que têm responsabilidade na defesa nacional - Presidente, Assembleia da República e Governo - são preservados nesta lei. Mas há uma coisa que se altera e que julgo ser muito importante, que é o reforço da solidariedade institucional entre o Presidente e o Governo quando estão em causa missões internacionais e missões que envolvam as FA nas novas ameaças transnacionais.

Curiosamente, houve críticas a dizer o contrário.

Críticas infundadas e erróneas. Até agora, não existia na Lei de Defesa nenhuma obrigação, nem sequer de informação, do Governo ao Presidente, mesmo que fosse uma prática consuetudinária. Agora torna essa informação obrigatória na letra da lei.

Ou seja, o Governo precisa de mandar uma missão para o Afeganistão e é obrigado a informar o Presidente?

Prévia e fundamentadamente.

O aspecto mais falado da nova Lei das Forças Armadas foi a mudança na cadeia de comando, com o claro reforço do chefe do EMGFA. Foi tão longe quanto gostaria nesta alteração radical?

Foi essa a questão em que foi mais difícil de chegar a uma solução de consenso

Entre os três ramos?

Exactamente. Numa linguagem simples, não se trata apenas da questão do poder do chefe do EMGFA, mas também dos instrumentos que estão à sua disposição para exercer o comando operacional. As FA só podiam actuar em duas situações - em guerra declarada e em Estado de Sítio ou de Emergência. Hoje, a realidade do emprego das FA está no meio destas duas situações



O Terrorismo Internacional. Uma missão para as Forças Armadas ou para as Forças de Segurança. Formas de Cooperação e delimitação de áreas de actuação.

extremas e é a ela que temos de dar resposta. Quanto ao chefe do EMGFA, neste momento ele só tem o exercício do comando operacional em tempo de guerra. Era preciso que ele tivesse esse poder em todo o tempo. Porque já não temos essa distinção clássica entre guerra e paz e o que temos é um estado intermédio de crise.

Quanto aos instrumentos, o chefe do EMGFA precisa de um comando operacional conjunto que lhe permita a todo o tempo ter a informação e os meios de comando necessários para agir. Os tipos de conflito a que temos de responder hoje exigem um grau de prontidão enorme, capacidade de projecção, sustentabilidade e, na maioria dos casos, são feitos pelos três ramos das FA. Porque as missões são conjuntas e combinadas, o chefe do EMGFA precisa de um comando conjunto.

A questão que o cidadão normal levanta é por que se levou tanto tempo a chegar aí

O importante é que a reforma se faça, não por ruptura, mas através do consenso. Procurei consegui-lo ao máximo. Quando há tantas instâncias envolvidas, quer do ponto de vista militar, quer político, é sempre muito difícil que alguém se reconheça a 100 por cento no texto final. Mas penso que é a reforma necessária e que, com todas as limitações constitucionais que temos e com o consenso político e institucional que é necessário, responde aos desafios da sociedade internacional e ao que é a realidade interna da sociedade portuguesa.