



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

As Políticas de Prevenção e de Combate da União Europeia ao Terrorismo Jihadista: dimensão interna e externa

Ana Bento

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Estudos Internacionais

Orientador:

Doutor Luís Nuno Rodrigues
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Co-orientador

Doutor Nuno Lemos Pires
Professor da Academia Militar

Outubro, 2018



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

As Políticas de Prevenção e de Combate da União Europeia ao Terrorismo Jihadista: dimensão interna e externa

Ana Bento

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Estudos Internacionais

Orientador:

Doutor Luís Nuno Rodrigues
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador

Doutor Nuno Lemos Pires
Professor da Academia Militar

Outubro, 2018

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, a quem tudo devo
Um sincero agradecimento aos meus amigos
À Carol, à Jessica, à Rita, ao Filipe e ao Tiago
Por todo o carinho e atenção
E pelo voto de confiança

RESUMO

Depois dos ataques em Madrid, em 2004, e em Londres, em 2005, a Europa vê-se confrontada com novos ataques terroristas de cariz jihadista que assolaram o território europeu, desde 2015 até à atualidade (2018), chamando a atenção para as limitações das políticas existentes. Assim, a União Europeia tem vindo a desenvolver esforços significativos na área da luta contra o terrorismo, que podem ser aplicados direta ou indiretamente ao terrorismo jihadista. O crescimento dos ataques perpetrados por atores solitários e, mais recentemente, o regresso dos combatentes estrangeiros, e dos seus familiares, apresenta-se como uma possível ameaça securitária dentro da União Europeia. Desta forma, a União Europeia procura lidar com todas as dimensões associadas a este tipo de terrorismo. Como tal, pretende-se compreender as políticas de prevenção e de combate elaboradas pela União Europeia, tanto a nível interno como externo.

PALAVRAS CHAVE

União Europeia; Terrorismo Jihadista; Prevenção; Combate;

ABSTRACT

Following the attacks in Madrid in 2004 and in London in 2005, Europe is confronted with new jihadist terrorist attacks that have swept Europe from 2015 to the present (2018), drawing attention to the limitations of existing policies. The European Union has therefore made significant efforts in the area of counter-terrorism, which can be applied directly or indirectly to jihadist terrorism. The growth of attacks perpetrated by lonely actors and, more recently, the return of foreign fighters and their families presents itself as a possible security threat within the European Union. In this way, the European Union seeks to deal with all the dimensions associated with this type of terrorism. As such, the aim is to understand the European Union's prevention and combat policies, both internally and externally.

KEYWORDS

European Union; Jihadist Terrorism; Prevention; Combat;

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	ii
ÍNDICE	iii
ÍNDICE DE QUADROS	iv
ÍNDICE DE FIGURAS	v
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	vi
PERGUNTA DE PARTIDA, OBJETIVOS E METODOLOGIA	3
ESTADO DA ARTE	4
1.1 A LUTA CONTRA O TERRORISMO DA UNIÃO EUROPEIA	4
1.2 O JIHADISMO NA EUROPA.....	7
CAPÍTULO 1 – DEFINIÇÕES CONCEPTUAIS	9
1.1 TERRORISMO.....	9
1.2 ISLAMISMO RADICAL JIHADISTA	10
1.2.1 O JIHADISMO E A ESCOLHA PELA VIOLÊNCIA.....	11
1.2.2 TERRORISMO JIHADISTA	12
1.3 ANTITERRORISMO <i>VERSUS</i> CONTRATERRORISMO.....	13
CAPÍTULO 2 – A ORIGEM E O CRESCIMENTO DO JIHADISMO RADICAL	15
CAPÍTULO 3 – DIMENSÃO INTERNA: A PREVENÇÃO E O COMBATE AO TERRORISMO JIHADISTA	17
3.1 POTENCIAIS AMEAÇAS PARA A EUROPA	18
3.2 ESTRATÉGIA DE CONTRATERRORISMO DO CONSELHO EUROPEU (2018-2022).....	19
3.3 RESPOSTA EUROPEIA À AMEAÇA COLOCADA PELOS COMBATENTES ESTRANGEIROS E A PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO	20
3.3.1 DETECÇÃO DE VIAGENS SUSPEITAS	21
3.3.2 SEGURANÇA E CONTROLOS SISTEMÁTICOS NAS FRONTEIRAS.....	22
3.3.3 INTEROPERABILIDADE DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	23
3.3.4 MEDIDAS DE JUSTIÇA CRIMINAL	24
3.3.5 REFORÇO DO CONTROLO DAS ARMAS DE FOGO.....	25
3.3.6 COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	26
3.3.7 PREVENÇÃO E COMBATE DA RADICALIZAÇÃO	27
CAPÍTULO 4 – DIMENSÃO EXTERNA: A PREVENÇÃO E O COMBATE AO TERRORISMO JIHADISTA.....	29
4.1 COOPERAÇÃO PARA FINS DE CONTRATERRORISMO COM PAÍSES TERCEIROS PRIORITÁRIOS	30
4.2 A COLABORAÇÃO INTERNACIONAL PARA PREVENIR E COMBATER A RADICALIZAÇÃO	32
4.3 COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA COM O SUL: THE ARAB STRATCOM TASK FORCE	33
4.4 IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS REGIONAIS	34
REFLEXÃO E CONCLUSÕES GERAIS	37
BIBLIOGRAFIA.....	41
FONTES PRIMÁRIAS.....	47
ANEXOS	i

ÍNDICE DE QUADROS

Tabela 1- Ataques terroristas de cariz jihadista mais mortíferos na Europa no período de 2004 a 2017.	ii
Tabela 2- Número de combatentes estrangeiros e de retornados por Estado-Membro (2016).....	ii
Tabela 3- Lista de atentados completos e planeados que envolveram retornados no período de 2012 a 2015.	iii

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Fragile State Index (2018).....	i
Figura 2- Os números mais elevados de combatentes estrangeiros que viajaram para a Síria e para o Iraque e o número de retornados.	i

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AFIS- Automated Fingerprint Identification System

AR- Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

API- Advance Passenger Information

AT- Antiterrorismo

CEPOL- European Union Agency for Law Enforcement Training

CLAT- Coordenador da Luta Antiterrorista

CT- Contraterrorismo

ECRIS- European Criminal Records Information System

EM- Estados-Membros

EURODAC- European Asylum Dactyloscopy Database

EUGS- Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia

EUROPOL- Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

ETIAS- Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagens

FRONTEX- Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras

HLCEG-R- High- Level Commission Expert Group on Radicalisation

IRU- Unidade da União Europeia de Sinalização de Conteúdos na Internet

JAI- Justiça e Assuntos Internos

LIBE- Comissão das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos

MONA- Médio Oriente e Norte de África

PESC- Política Externa e de Segurança Comum

PCSD- Política Comum de Segurança e Defesa

P/CVE- Preventing and Countering Violent Extremism

PNR- Passenger Name Record

PRÜM- Police Co-operation Mechanism for Information on DNA, fingerprints and Vehicle Registration Data

RAN- Radicalisation Awareness Network

SEAE- Serviço Europeu para a Ação Externa

SIS- Schengen Information System

SSCAT- Comunicações Estratégicas para a Síria

TE-SAT- European Union Terrorism Situation and Trend Report

UE- União Europeia

VIS- Visa Information System

SLTD- Stolen and Lost Travel Document

INTRODUÇÃO

Independentemente dos seus quadrantes ideológicos, o terrorismo põe em risco os direitos humanos, procura destabilizar governos legitimamente constituídos, visa enfraquecer o Estado de Direito, bem como a democracia e as suas liberdades fundamentais. O terrorismo e sua ameaça têm o poder de agravar as divisões sociais e políticas de uma dada sociedade civil, enfraquecendo a sua constituição pluralista através da polarização social, da exaltação do medo e da intimidação. (Conselho Europeu, 2018). Os ataques ocorridos a 11 de setembro de 2001 marcaram um ponto de viragem “pelo [seu] impacto, dimensão e simbolismo” (Duque, 2016:133). Em paralelo, “o jihadismo evoluiu dramaticamente desde os ataques de 11 de setembro. Movimentos, líderes, alvos e arenas de operação proliferaram de maneiras inimagináveis desde 2001.” (Wright *et.al*, 2017:5). Portanto, o terrorismo enquanto instrumento é muito apreciado por uma miríade de atores não estatais e atores solitários enquanto meio para atingir os seus fins. (Duque, 2016). No território europeu, esta ameaça terrorista de cariz jihadista tornou-se mais significativa a partir dos atentados em Madrid, em 2004. (Wensink *et.al*, 2017). E nos últimos anos tem vindo a evoluir dentro de um quadro mais difuso, tanto a nível interno como externo, composto por uma multiplicidade de atores e de grupos extremistas jihadistas. (Europol, 2018).

Em 2017, o relatório (TE-SAT) da Europol sugeria que os níveis de atividade atribuídos ao terrorismo jihadista deveriam continuar a subir. Esta tendência associa-se a outras ameaças como a que é representada pelo regresso dos combatentes estrangeiros² que poderá ter como efeito o reforço dos movimentos jihadistas a nível interno. Mais recentemente, o relatório (TE-SAT) de 2018 aponta para duas grandes tendências: (i) que os ataques de cariz jihadista são cometidos maioritariamente por *homegrown terrorists*, isto é, por indivíduos radicalizados no seu país de residência, ou que viveram grande parte das suas vidas na UE, e que muitas vezes não têm ligações diretas com os grupos jihadistas no exterior; (ii) e que, embora a desagregação ou o enfraquecimento das estruturas organizacionais do Daesh³ deva produzir o efeito de redução da atividade do grupo, a ameaça do terrorismo jihadista irá permanecer, muito devido aos indivíduos simpatizantes que continuarão a aderir às crenças jihadistas, podendo ser atraídos para se juntarem a outros grupos como a al-Qaeda. Em suma, os analistas da

¹Porta-voz oficial do Daesh falecido em 2016. Clarke, Colin e Haroro J. Ingram (2018), ‘Defeating the ISIS Nostalgia Narrative’, Rand Blog.

² A referência aos combatentes estrangeiros é a designação recorrentemente usada na literatura temática e nos vários documentos oficiais da UE (além da designação ‘combatentes terroristas estrangeiros’). Nesta dissertação, entendemos que os combatentes estrangeiros e, por consequente, os *returnees*, são nacionais europeus ou residentes na Europa, quando referenciados no contexto europeu.

³ Nesta dissertação, optamos pelo uso recorrente do termo «Daesh», uma vez que este é visto como um esforço de deslegitimação em associar o grupo a um Estado Islâmico.

Europol preveem que num futuro próximo as atividades jihadistas serão ordenadas, guiadas ou inspiradas pela al-Qaeda (vista como um jogador poderoso no encorajamento a ataques terroristas) ou por outras organizações jihadistas. (Europol, 2018:5-7).

Em paralelo a estas previsões, os ataques em Trèbes e Carcassonne, ocorridos em França, em março de 2018,⁴ bem como os que foram cometidos pelos indivíduos/lobos solitários, exemplificados no ataque à ponte Westminster, em Londres (março de 2017), nos ataques em Barcelona e Cambrils, em Espanha (agosto de 2017), constituem-se como uma advertência de que a ameaça do terrorismo continua alta na UE. (Europol, 2018:27)

A literatura existente é praticamente unânime em reconhecer que os atentados de 11 de setembro de 2001 desencadearam a necessidade de se criar uma abordagem mais autónoma na luta contra o terrorismo. (Martins e Ferreira-Pereira, 2012). No que diz respeito à agenda de contraterrorismo da União Europeia, esta tem sido guiada e moldada pelas várias crises que se sucederam após 2001 - ('*crisis-driven*','*incident driven* '⁵). Ao longo destes últimos anos, a resposta europeia tem evoluído no que toca à questão dos atacantes solitários, dos combatentes estrangeiros terroristas e da radicalização conducente ao extremismo violento e ao terrorismo.⁷ São problemáticas que têm estado recorrentemente no topo da agenda política e securitária da UE e dos Estados-Membros e que despoletaram a necessidade de se criar um quadro de políticas abrangentes que combatam as várias dimensões destes fenómenos ligados ao terrorismo jihadista. Apesar destes desenvolvimentos existem desafios e limitações que dificultam a resposta da UE, quer a nível interno como externo. (Scherrer, 2018).

No presente trabalho concordamos com a conjectura de que a agenda da UE foi fortemente influenciada por quatro ondas de choque: a primeira com o extraordinário atentado de 11 de Setembro; a segunda com os atentados bombistas em Madrid, em 2004, e os atentados em Londres, em 2005; a terceira com a guerra civil na Síria e a ascensão do Daesh, sustentada pelo fenómeno dos combatentes estrangeiros, além dos ataques realizados ao Charlie Hebdo, Bataclan, Bruxelas e Zaventem; a quarta, e última onda de choque, com os ataques a Nice e a Berlim, e mais uma série de ataques em pequena escala, evidenciando o crescimento dos atacantes solitários e a "*weaponization of the ordinary life*". (Wensink *et.al*, 2017:36).

⁴ Comissão Europeia (2018), COM(2018) 470 final, de 13 de junho de 2018.

⁵ Wensink, Wim *et.al* (2017), "The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness", Estudo para *LIBE Committee*, p.32.

⁶ Argomaniz, Javier *et.al* (2015), "A Decade of EU Counter-Terrorism And Intelligence: A Critical Assessment", *Intelligence and National Security*, p.197.

⁷ Nesta dissertação concordamos com a referência à radicalização que deve ser entendida como a radicalização conducente ao extremismo violento e ao terrorismo, em conformidade com os documentos políticos da Comissão e do HLCEG-R. High Level Commission Expert Group on Radicalisation (2017), 'Interim Report (Preliminary Findings and Recommendations)', p.3.

PERGUNTA DE PARTIDA, OBJETIVOS E METODOLOGIA

Face ao panorama de ameaças exposto em contexto europeu, a introdução deste trabalho serve de base para justificar a pertinência do tema. Ademais, constatamos que a maioria dos trabalhos descritivos e analíticos que abordam as políticas europeias de combate ao terrorismo jihadista analisam de forma isolada a ação interna e externa, denotando-se, ainda, uma maior incidência sobre as políticas de dimensão interna. Deste modo, o presente trabalho tem como objetivo geral clarificar e agregar as políticas europeias relacionadas com o terrorismo jihadista, destacando a importância do nexo interno-externo.

À luz do acima exposto, esta dissertação pretende responder à seguinte pergunta de partida: “quais são as políticas da União Europeia de prevenção e de combate ao terrorismo jihadista na dimensão interna e externa?”. Desta forma, a pergunta de partida desdobra-se em cinco objetivos centrais: (i) analisar de forma conceptual o terrorismo jihadista e o contraterrorismo, a fim de compreender como é que a UE encara estas duas especificidades; (ii) traçar direta e indiretamente uma evolução do quadro de políticas de prevenção e de combate ao terrorismo jihadista e às ameaças a este associados; (iii) compreender sucintamente as origens do fenómeno jihadista e a sua tendência extremista; (iv) entender quais são os tipos de resposta que mais se destacam; (v) entender qual das duas dimensões (interna ou externa) contribuem mais para o combate do terrorismo jihadista e o porquê; (vi) entender quais são os desafios e as limitações na luta contra o terrorismo jihadista da UE.

Tendo em conta a questão de partida, optou-se pelo método de pesquisa qualitativo,⁸ através do cruzamento de pesquisa bibliográfica com fontes primárias. Assim, o processo de recolha de informação baseia-se na revisão crítica da literatura sobre as áreas temáticas de estudo e nas fontes primárias (propostas de legislação, regulamentos, legislação em vigor, *policy making drafts*, comunicações, estratégias, entre outras) produzidas pelas várias instâncias da UE (por exemplo, Conclusões das Reuniões do Conselho JAI, Conclusões do Conselho de Negócios Estrangeiros, comités do Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Conselho da União Europeia, entre outras).

Ademais, a fim de compreender a magnitude e ocorrência dos atentados terroristas de cariz jihadista em solo europeu, entre outros elementos contributivos para a compreensão geral das várias dimensões do terrorismo jihadista, recorreremos a dados estatísticos provenientes de conteúdos noticiosos, dos relatórios TE-SAT da Europol, bem como de bases de dados como a Global Terrorism Database (GTD). Também recorreremos a outputs (dados, análises e investigações) de projetos de pesquisa como o Global Terrorism Research Project, Counter Extremism Project, Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism (CT MORSE), European Parliamentary Research Service (EPRS), Combating Terrorism Center (CTC) e Perspectives on Terrorism, entre outros.

⁸ Bauer e Gaskell (2000), p.23.

ESTADO DA ARTE

1.1 A LUTA CONTRA O TERRORISMO DA UNIÃO EUROPEIA

A literatura indica-nos que vários autores atribuem o envolvimento crescente da UE em matéria de AT/CT devidos aos impactos ou choques produzidos pelos atentados terroristas (11/9;⁹ 11/3;¹⁰ 7/7¹¹). Alguns teóricos consideram que foi a partir do 11/9, que a luta contra o terrorismo ganhou relevo no espaço académico e político (Argomaniz *et al.*, 2015; Den Boer, 2003); para outros, só os ataques em Madrid (2004), em pleno solo europeu, propiciaram um despertar para o fortalecimento das capacidades de combate ao terrorismo. (Coolsaet, 2005).

A forma reacionária aos atentados de 11/9 e, mais tarde, aos de Madrid (2004) e aos de Londres (2005), levou a que a agenda de contraterrorismo fosse impulsionada apenas por acontecimentos inesperados, de modo que, segundo Bures (2018), alguns investigadores salientam a importância dos grandes ataques terroristas como a principal explicação para esta fórmula de políticas orientada por ataques. Uma abordagem menos bem vista por alguns observadores, uma vez que desencadeou a elaboração de medidas e de mecanismos em carácter de urgência e à pressa, sem o estabelecimento de um design geral concreto e provocando um ritmo desigual no que diz respeito à elaboração de políticas. (Coolsaet, 2010; Argomaniz, 2011; Bossong, 2008). Por outro lado, a par da produção reativa e *ad hoc* de medidas no rescaldo dos ataques, a formulação de políticas de AT/CT passou por períodos de pausa entre os grandes ataques. (Bures, 2018, Argomaniz, 2011). Este último ponto, respetivamente, foi descrito pelo Coordenador da Luta Antiterrorista, em 2009, como um crescimento da “fadiga” nas atividades de CT.¹² (Argomaniz, 2011).

O corpo literário existente em relação às várias abordagens da área de contraterrorismo da UE apresenta-se de forma generosa, uma vez que esta é uma área que não está claramente definida, sendo multiface e transversal a várias outras áreas. (Lugna, 2006; Argomaniz *et al.*, 2015; Martins e Ferreira-Pereira, 2012; Monar, 2015). Martins e Ferreira-Pereira (2012) sublinham que só depois do 11/9, a UE começou a desenvolver um sistema multinível e interinstitucional abrangente, cuja luta contra o terrorismo passou a englobar diferentes instrumentos (de natureza financeira, política, económica, jurídica, cultural), envolvendo também a participação e cooperação de várias agências e instituições que trabalham num leque diversificado de áreas políticas. Gruszczak (2008) destaca que depois do 11/9, a UE acrescentou à sua fórmula intergovernamental de luta contra o terrorismo arranjos supranacionais, de forma a estabelecer uma governança de segurança em rede, baseada na partilha de informações, no controle de fronteiras e na identificação e gestão de identidades por meio de dados biométricos. Contudo,

⁹ Abreviação para os atentados ocorridos a 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e no Pentágono.

¹⁰ Abreviação para os atentados ocorridos a 11 de março de 2004, em Madrid.

¹¹ Abreviação para os atentados ocorridos a 7 de julho de 2005, em Londres.

¹² Conselho da União Europeia (2009), 2979ª Reunião do Conselho JAI, Bruxelas, 30 de novembro e 1 de dezembro de 2009, 16883/1/09 REV 1 (Presse 355), p.18.

a eficácia da abordagem de CT era contestada por alguns observadores, nomeadamente, por Bures (2006), que se questionava sobre se a política geral de contraterrorismo europeia não seria mais um *paper tiger*, argumentando que a mesma sofria de um défice por não se circunscrever num pensamento pós-integração na área JAI, destacando também as diferentes perceções de ameaça entre os Estados-Membros.

Enquanto ator político no sistema de governança multinível, Den Boer e Wiegand (2015) argumentam que as estratégias elaboradas a nível europeu são uma forma de convergência político-estratégica, na medida em que incentivam uma integração profunda entre os Estados-Membros para que possam estabelecer avaliações sobre as ameaças comuns, prestar assistência jurídica mútua em investigações contraterroristas, criar equipas de investigação, entre outras mutualidades contributivas para esse fim. Numa linha de pensamento semelhante, Davies (2018) defende que a UE providencia a sua orientação política aos Estados-Membros, através da criação de múltiplas atividades de CT.

Numa perspetiva institucional histórica, alguns observadores defendem que o enquadramento institucional da UE aliado às várias conjunturas levou o CT a tornar-se uma área de governação europeia. (Bures, 2018). As políticas de contraterrorismo da UE podem ser datadas até à década dos anos 70, do século passado. (Bures, 2006; Coolsaet, 2010). Argomaniz (2011), inclusive, argumenta que as políticas europeias contra o terrorismo demoraram muito tempo a desenvolver-se, dado que a cooperação acontecia de forma bilateral e *ad hoc* entre países europeus que estivessem a experienciar designadas formas de terrorismo. Bossong (2008) acrescenta que muitas propostas pré-existentes só avançaram depois dos ataques, aquilo a que Den Boer (2003) designou como “janela de oportunidade”.

A literatura mais recente sugere que a UE emergiu como ator securitário, ou como um “security provider” (Den Boer e Monar, 2002; Argomaniz *et al.*, 2015; Monar, 2015; Martins e Ferreira-Pereira, 2012). Alguns observadores afirmam que a UE passou de uma posição de total irrelevância para uma posição ativa enquanto ator de CT. (Argomaniz *et al.*, 2015; Strazzori e Stambøl, 2015). Segundo Strazzori e Stambøl (2015) o reconhecimento de que as ameaças híbridas não respeitam fronteiras levou a que o papel da UE emergisse através da coordenação de iniciativas já existentes e da harmonização da legislação nacional. Os investigadores sublinham ainda que as (velhas) respostas ao terrorismo reemergiram na agenda europeia e nos Estados-Membros na fase pós-Paris. Martins e Ferreira-Pereira (2012) argumentam que através de uma leitura aprofundada dos vários documentos operacionais e estratégicos constata-se a ambição da UE de se tornar um jogador proeminente na luta contra o terrorismo a nível externo, devido ao reconhecimento da inextricabilidade da segurança interna e externa da União Europeia e de que a área de CT possibilita a construção de uma abordagem mais abrangente no que toca à ação externa. Neste âmbito, Monar (2015) considera que o papel de ator securitário da UE na luta contra o terrorismo a nível externo interliga-se profundamente com o maior ou menor desenvolvimento das políticas contraterroristas político-jurídicas e institucionais a nível interno. Em paralelo, o crescimento da ação externa interliga-se ao uso de instrumentos da PESC, os quais incluem

os diálogos políticos com países terceiros, a cooperação da UE com organizações internacionais, a gestão de programas de assistência a países terceiros e o *capacity-building*.

Podemos, ainda, destacar a elaboração de estudos que procuram mapear as atividades de AT/CT, bem como o seu impacto e extensão. A nível interno, um estudo elaborado pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu (2017) procura perceber como é que as políticas centradas na luta contra o terrorismo da UE podem ser melhoradas, analisando a sua coerência e eficácia.¹³ A nível externo, outros estudos também mapeiam este tipo de atividades, procurando analisar a extensão geográfica, a sustentabilidade e o impacto, entre outros elementos relevantes.¹⁴

¹³Mapeando a arquitetura política da UE em matéria de políticas de combate ao terrorismo, este estudo analisa várias políticas específicas que se sobrepõem parcialmente e, que, na maioria das vezes, não cumprem a orientação estratégica de uma estratégia política geral. Deste modo, apresenta uma série de recomendações úteis para o futuro. Wensink, Wim *et.al* (2017), “The European Union’s Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness”, Estudo para *LIBE Committee*.

¹⁴Por exemplo, o trabalho de Glazzard, Andrew e Alastair Reed (2018), ‘Global Evaluation of the European Union Engagement on Counter-Terrorism’, *CT Morse Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism*; Gaub, Florence e Annelies Pauwels (2017), ‘Counter-terrorism cooperation with the Southern Neighbourhood’, *Directorate-General for External Policies, Policy Department*.

1.2 O JIHADISMO NA EUROPA

Costa (2016) refere que antes dos atentados em Nova Iorque, produzia-se pouco material académico ocidental que se dedicasse à análise do ativismo islamista jihadista e radical, incluindo sobre a organização al-Qaeda (mesmo depois das declarações de Guerra à América). O mesmo pode dizer-se dos estudos do terrorismo, que conheceu o seu aumento exponencial após o 11/9. (Duque, 2016; Jackson, 2009). Todavia, segundo Costa (2016), o jihadismo global só ganhou relevo no seio académico a partir dos atentados em Madrid (2004), emergindo um corpo literário considerável que procura analisar este fenómeno nos seus diferentes aspetos: contexto político e socioeconómico, atores e grupos jihadistas, motivações individuais, objetivos estratégicos, questões organizacionais, ideologia subjacente ao movimento, escolhas regionais de atuação, processos de radicalização e recrutamento.

Numa análise que incide sobre emergência da jihad na Europa, Nesser (2004) correlaciona esta emergência à influência dos ideólogos islamitas radicais¹⁵ e, em paralelo, o investigador considera que as políticas repressivas de alguns regimes contra a oposição dos islamitas radicais despoletaram a necessidade de estabelecer “santuários” e bases operacionais fora desses regimes “repressivos”. Assim, as sociedades abertas e democráticas ocidentais foram o alvo pela relativa facilidade em estabelecer as bases operacionais. (Nesser, 2004).

Vários trabalhos surgiram com vista a interpretar a evolução do fenómeno, bem como a ameaça jihadista. Marc Sageman (2008) sublinhou que a maior ameaça provém da *leaderless jihad* (jihad sem líder), que, tal como o nome indica, constitui-se por uma rede globalizada de indivíduos auto-radicalizados, que não estando fisicamente ligados à al-Qaeda central, formam um movimento virtual propenso à violência. (Sageman, 2008, *apud* Combating Terrorism Center, 2008). Tese esta também apoiada pelo investigador Thomas Renard (2017), que a aplica ao caso concreto do Daesh, argumentando que o mesmo está a evoluir de uma forma centralizada, assente numa estrutura hierarquizada, para um movimento descentralizado e sem líderes. Recorrendo também à noção de *virtual caliphate* (califado virtual), Renard (2017) argumenta que a ideologia jihadista foca-se na conquista das mentes vulneráveis e que os contornos de uma nova ameaça jihadista vai ser determinada pela interação dos combatentes veteranos, tendo a Internet como veículo facilitador. Em 2016, no seu artigo, Bruce Hoffman reconhece a persistência da ameaça jihadista terrorista, pós-califado, representada pelo Daesh. O investigador defende que o Daesh já implementou centenas de “operantes” na UE, destacando a existência de células adormecidas pela Europa. A par disso, acrescenta o problema dos *returnees* (mais

¹⁵Neste domínio das influências intelectuais e teológicas de importantes referências que contribuíram para a ideia de jihad global, Brynjar, Lia *et.al* (2006) destaca o importante papel internacional de Abu Mus’ab al-Suri, pela sua contribuição intelectual ao serviço do movimento jihadista através do seu livro *Da’wat al-muqawamah alislamiyyah al-‘alamiyyah* (*The Call for an International Islamic Resistance*, em inglês), que professava, em particular, a aplicação pragmática do conceito de “terrorismo jihadista individualizado”.

experientes, com mais conhecimentos e capacidades de planeamento e de ataque). Não obstante, Hoffman (2016) sublinha a potencial ameaça da al-Qaeda que tem vindo a reconstruir-se e a capitalizar os fracassos da sua dissidente.

Enquanto uma ameaça existencial para o Ocidente, incluindo a Europa, um relatório do *Institute for the Study of War* (2017)¹⁶ argumenta que a al-Qaeda representa uma maior ameaça do que o Daesh, tendo um maior sentido/poder de resiliência, na medida em que tem vários grupos associados e redes ao nível global, que lhe permitem uma conectividade horizontal entre os seus membros e os seus afiliados, permitindo, também, dispor de mais recursos e capacidades, bem como de respostas ao nível das condições locais, ao mesmo tempo que capitaliza os contratempos do Daesh. Por outro lado, o relatório sublinha que os líderes do Daesh são arrogantes e animalescos (recorrendo a métodos brutais), enquanto os da al-Qaeda são mais sofisticados e contidos, com o intuito de preservar a organização. Uma visão partilhada por Gohel (2017), que defende que a longo prazo al-Zawahiri pode ser muito mais perigoso, devido à prioridade em manter a sua longevidade e a da organização.

Relativamente às questões da radicalização e do extremismo violento constata-se um número considerável de trabalhos elaborados por agências governamentais¹⁷ ou por agências europeias¹⁸ que refletem a crescente preocupação por estas questões, presentes na agenda política e de segurança europeia. Muitos destes relatórios focam-se, ora numa abordagem teórico-conceptual, incidindo sobre a compreensão do fenómeno e sobre as motivações dos indivíduos, ora numa abordagem política, sublinhando recomendações de boas práticas em várias áreas políticas de atuação. Também é notória a preocupação em perceber o fenómeno dos combatentes estrangeiros, as suas motivações e as implicações securitárias do seu regresso.¹⁹

¹⁶Cafarella, Jennifer *et.al* (2017), “U.S. Grand Strategy: Destroying ISIS and Al Qaeda, Report Four”, *Institute for the Study of War*.

¹⁷National Coordinator for Security and Counterterrorism (2014), ‘Global Jihadism: Analysis of the Phenomenon and Reflections on Radicalisation’, *Ministry of Security and Justice* (Netherlands).

¹⁸RAN (2018), ‘Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Approaches and Practices,’; HLCEG-R, (2018), ‘Final Report’, *Comissão Europeia*.

¹⁹Scherrer, Amandine (2018), ‘The Return of Foreign Fighters to EU Soil, Ex-post evaluation’, *European Parliamentary Research Service* (EPRS); Van Ginkel, B. e Entenmann, E. (2016), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies”, *International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*.

CAPÍTULO 1 – DEFINIÇÕES CONCEPTUAIS

1.1 TERRORISMO

Terrorismo é um conceito heterogêneo, alvo de vastíssimas definições e, por consequente, sofre de uma ausência de consenso acadêmico e político. (Schmid, 2011; Duque, 2016). Para A.P. Schmid, a falta de consenso sobre o significado e o alcance do significado de *terrorismo* leva a que este seja um “conceito contestado”. (Schmid, 2011:40). Nesta dissertação, concordamos com a definição elaborada pelo mesmo investigador, que procura considerar todos os elementos associados a este fenómeno, complementando a definição predecessora elaborada em 1988:²⁰

O terrorismo refere-se, por um lado, a uma doutrina sobre a eficácia presumida de uma forma especial ou tática de violência política geradora de medo e coercitiva e, por outro lado, a uma prática conspiratória de ação violenta direta, demonstrativa e calculada, sem restrições morais ou legais, visando atingir principalmente civis e não-combatentes, para efeitos propagandísticos e psicológicos em vários públicos e partidos em conflito. (Rev.ACDT 2011).²¹

Consideramos esta definição apropriada e relevante, uma vez que um dos grupos associados ao terrorismo jihadista e com mais impacto na Europa – o Daesh-, que, apesar de não ser somente um grupo terrorista, usa o terrorismo como tática (Pires, 2016a). À exceção das características explicitamente presentes na definição (que nos parecem pertinentes – a referência a uma doutrina político-religiosa, que se baseia no uso de uma tática baseada na violência política coerciva, bem como numa ação violenta calculada, que inflige direta e deliberadamente civis e não combatentes, procurando instigar um profundo clima de medo e de terror tendo, por isso, efeitos psicológicos e também propagandísticos), os outros elementos que contribuíram para a conceção desta definição também devem ser considerados. Como tal, destacamos o terrorismo usado como uma tática ilícita de guerra irregular empregada por atores não estatais; a diferenciação entre as vítimas civis diretas e o público-alvo final (as vítimas diretas podem não ser sempre o alvo final, mas sim servirem como difusores de mensagens); as fontes de

²⁰“O terrorismo é um método inspirador de ansiedade de repetidas ações violentas, empregado por atores individuais, estatais ou em grupo (semi) clandestinos, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, segundo o qual - ao contrário do assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As vítimas imediatas da violência, geralmente, são escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população-alvo e servem como difusores de mensagens. Os processos de comunicação baseados em ameaças e violência, entre os terroristas (organização), as vítimas (sob ameaça) e os principais alvos, são usados para manipular o alvo principal (os vários públicos), transformando-o num alvo de terror, num alvo de pedidos, ou num alvo de atenção, dependendo se a intimidação, a coerção ou a propaganda são procuradas.” (Schmid, 2011:61). [Tradução livre da autora]

²¹ Schmid, Alex P. (2011), *The Routledge Handbook Of Terrorism Research*, p.86-87. [Tradução livre da autora]

violência terrorista podem ser individuais (realizadas pelos designados lobos solitários, simpatizantes) ou pequenas células; geralmente os atos de terrorismo fazem parte de uma campanha de violência. (Schmid, 2011: 86-87).

Também consideramos relevante a caracterização formulada por Hoffman (2006), que salienta o uso do terrorismo como forma de criação de poder quando não há nenhum ou como forma de consolidar poder quando há pouco. E, assim, a par da propaganda e elevada visibilidade gerada pela violência, os terroristas procuram obter poder e influência que possibilita-lhes causar as mudanças políticas pretendidas à escala local e/ou internacional. (Hoffman, 2006:41). Vejamos a atuação do Daesh e de outros grupos de matriz jihadista, cuja ascensão deveu-se à existência de uma conjuntura caracterizada pela eminência de vazios de poder, fragilidades das estruturas estatais, bem como a presença de conflitos sectários. (Pinto e Reis, 2017). Esta ambição de criar ou consolidar poder pode, igualmente, ligar-se a um carácter subversivo e violento do terrorismo, neste caso, empregue pelos grupos jihadistas extremistas, que procuram desafiar o poder político dominante, bem como a legitimidade “dos Estados alvos e as normas internacionais do conflito armado, nomeadamente a que proíbe o ataque deliberado a alvos civis.” (Reis,2016:44). Por outro lado, esta ultrapassagem dos limites das fronteiras de um país (que pode ser alvo de ataques) leva a que se associe o elemento transnacional ao terrorismo. (Reis, 2016). Indubitavelmente, o terrorismo transnacional está ligado à globalização, com as tecnologias de transportes e de comunicação a facilitarem os fluxos transnacionais de dinheiro, bens, pessoas e ideias, por todo o mundo. A ausência de respeito pelas fronteiras e as consequentes ligações além-fronteiras (que se podem materializar em termos de financiamento, fornecimento de armamento, propaganda, recrutamento, por exemplo) leva a que os grupos terroristas tirem proveito do fenómeno da globalização, de forma a que possam potenciar as suas interações (também elas violentas) com os diversos atores e regiões espalhados pelo mundo. (Reis, 2016). Em vista disso, a al-Qaeda e o Daesh são os grupos jihadistas extremistas que melhor espelham este designado terrorismo transnacional, não só por a mobilização de recursos ser feita à escala global, mas também pela escolha de alvos e pela extensão das ambições políticas. (Philips, 2017). Em suma, estabelecem uma agenda assente em objetivos transnacionais.

1.2 ISLAMISMO RADICAL JIHADISTA

A fim de se compreender em que consiste o designado terrorismo jihadista é necessário compreender primeiramente os preceitos religiosos islâmicos nos quais os terroristas jihadistas se baseiam para justificar os seus atos violentos. (Pires, 2016a). A investigadora Sandra Costa (2016) sublinha que o Islamismo (também designado como ativismo islâmico, de forma sinónima) é uma realidade complexa e multidimensional, que tem como ponto convergente a construção de uma vontade comum de se restaurar a pureza da fé, elencada na centralidade da lei e do Estado Islâmico. Contudo, dentro das várias correntes do Islamismo, existem divergências no que diz respeito à adoção de estratégias e de métodos,

a fim de alcançar essa vontade. (Costa, 2016). Segundo um relatório do *International Crisis Group* (nº37, 2005), para a compreensão das diferentes correntes de ativismo islâmico é necessário primeiramente distinguir islamismo xiita (corrente minoritária) do sunita. Sendo o islamismo sunita a corrente majoritária afigura-se como uma corrente heterogênea: decompõem-se em três variantes distintas entre si (político, apolítico/missionário e *jihad*). Neste subcapítulo, debruçar-nos-emos sucintamente sobre a última variante, com o propósito principal de chegar a uma explanação sobre o Islamismo Jihadista e a opção pela violência.

A maior parte do corpo literário existente reconhece que a vertente radical do Islamismo foi fortemente influenciada pelo pensamento do teórico egípcio Sayyid Qutb (1906-1966), antigo líder da Irmandade Muçulmana, a partir dos anos 60 do século XX. (Pires, 2016a; Nesser, 2004). As ideias sublinhadas nos seus escritos influenciaram, sobretudo, os islamistas radicais sunitas, os quais inspiraram-se na ideia de implementação e defesa da *sharia* e na apologia da autoridade divina, cultivo de uma relação hostil contra o Ocidente e rejeição dos governos que não sigam a lei islâmica. (Costa, 2016). Assim, de forma simplificada, os islamistas radicais sunitas procuram a pureza religiosa através de uma interpretação seletiva e literal do Alcorão – sendo distintivamente uma concepção teológica salafista-, ao mesmo tempo que rejeitam qualquer regime muçulmano secular ou democrático. Idealizam enquanto objetivo final a união da *ummah* e a restauração do Califado. (Costa, 2016; Pires, 2016a). Sendo o movimento salafista (inscrito no islamismo missionário) um movimento difuso, Wiktorowicz (2006) sublinha que uma das suas difusões organizacionais e grupais afigura-se na fação salafista-jihadista, que assume uma posição mais militante, recorrendo a estratégias violentas e revolucionárias. Em paralelo, Duarte (2011) considera que o entrelaçamento do Salafismo (literal e puritano), embebido com o Wahabismo Saudita, assume a sua forma mais radical no salafismo-jihadista.

1.2.1 O JIHADISMO E A ESCOLHA PELA VIOLÊNCIA

Hegghammer (2014) realça que o termo *jihadismo* é relativamente recente e que só ganhou mais relevância e presença no discurso académico a partir dos finais dos anos 90. Indubitavelmente, desde o 11/9 este termo tem sido usado recorrentemente, quer pelo discurso académico, quer pelo discurso dos media. O investigador sublinha ainda que este termo é visto com ceticismo pela comunidade muçulmana, uma vez que considera que estabelece uma associação errónea entre o nobre conceito da *jihad* e violência ilegítima, e até mesmo entre Islão e terrorismo. Do preceito islâmico *jihad*, a mesma é definida, ainda que de forma sucinta, como sendo a guerra santa pelo Islão. Num mundo dividido entre *dar al-islam* (território islâmico, onde a jurisprudência é exercida) e *dar al-harb* (território não islâmico, sendo encarado como a morada de guerra), os apelos à *jihad* podem concretizar-se de duas formas, por via da *jihad* maior e da *jihad* menor. (Duarte, 2011). A primeira é uma *jihad* que se foca na busca interior, envolvendo o esforço de cada muçulmano para se tornar num ser humano melhor. A segunda concretiza-se na luta contra os inimigos do Islão, onde violência pode tornar-se o meio de mobilização para atingir

os fins políticos e sociais desejados. (Bakker, 2006; Duarte, 2011). Felipe Pathé Duarte (2011) destaca que o islamismo violento (ou radical jihadista) se revê na corrente da jihad menor, e que desta designada luta é possível configurar-se mais duas interpretações: uma luta coletiva que se pode reger ao princípio da guerra regular entre Estados, ou, outra individual protagonizada por cada muçulmano. As tendências jihadistas do ativismo islâmico sunita podem ser distinguidas em três variantes: a interna, a irredentista e a global. (International Crisis Group, 2005). De forma muito sucinta, a corrente interna do jihadismo caracteriza-se pela luta contra o inimigo interno, isto é, contra regimes e governantes muçulmanos considerados corruptos, podendo ser aplicado o princípio *takfir*; o jihadismo irredentista apologia a luta pela recuperação dos territórios outrora pertencentes ao *dar al-islam*; o jihadismo global, reconhecido como tendência mais recente do ativismo islamista radical (International Crisis Group, 2005), configura-se como uma luta anti-ocidental, motivada pela declaração de guerra contra os EUA, exaltada por Osama Bin Laden, em 1996.²² A lógica subjacente a esta nova configuração de jihadismo substitui o inimigo antes local e próximo para global e distante. Os ataques a 11 de setembro de 2001 constituem a representação mais icónica da jihad que passou para um campo de ação global. (Costa, 2016).

1.2.2 TERRORISMO JIHADISTA

No seio académico são vários os termos (e aceções, inclusive) que podem ser utilizados para designar a instrumentalização do terrorismo pelos grupos jihadistas extremistas. (Costa, 2016). Nesta dissertação, adotamos o uso dos termos *jihadismo*, *jihadista* e *terrorismo jihadista*, apoiando-nos na explanação apresentada por Rik Coolsaet (2008:2), que considera serem os termos mais apropriados para descrever este fenómeno, dado que estes são indivíduos movidos pela ideologia Salafista-Jihadista, escolhendo o terrorismo, enquanto instrumento, para atingir os seus objetivos. Para além disso, evita-se colocar a ênfase no confronto incorreto do choque civilizacional entre o Ocidente e Islão, mas sim na ameaça comum e nos desafios que os países ocidentais e os muçulmanos enfrentam.²³ Não obstante, Sandra Costa (2016) sublinha que muitos elementos pertencentes a este tipo de organizações referem-se a si

²²Bin Laden, Osama (1996), Declaration of Jihad against the Americans Occupying the Land of the Two Holiest Sites, *Combating Terrorism Center*. Ver em: <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2013/10/Declaration-of-Jihad-against-the-Americans-Occupying-the-Land-of-the-Two-Holiest-Sites-Translation.pdf>

²³Para além disso, Rik Coolsaet (2008) sublinha que existe uma falta de empatia no discurso ocidental para com as muitas vítimas de terrorismo nos países muçulmanos, reforçando a ideia de que antes do 11 de setembro muitos cidadãos árabes e muçulmanos foram mortos em ataques terroristas. Coolsaet, Rik (2008), *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*, p.1. Mesmo nos dias que correm, ainda que a maior ameaça terrorista para a Europa, se enforme pelo terrorismo de cariz jihadista, consideramos importante lembrar que este terrorismo não afeta apenas o Ocidente e que a maioria dos ataques e, consequentemente, as suas vítimas, se encontram nos próprios países muçulmanos. Os Relatórios Global Terrorism Index (de 2015 a 2017), elaborados pelo *Institute for Economics & Peace*, mostram que a atividade terrorista (incluindo a jihadista) concentra-se excecionalmente em cinco países – Afeganistão, Iraque, Nigéria, Paquistão e Síria.

próprios como jihadistas, na medida em que defendem que o jihadismo e jihad têm o mesmo sentido e desprezam as conotações não violentas.

Tendo em consideração as definições conceptuais estabelecidas nos subcapítulos acima e as consequentes explanações, consideramos que a definição adotada pela Europol estabelece um enquadramento apropriado e relevante para o objeto de estudo da tese:

Atos terroristas jihadistas são aqueles cometidos fora de uma mentalidade que rejeita a democracia por motivos religiosos e usa a comparação histórica com as Cruzadas da Idade Média para descrever situações atuais, nas quais acredita-se que o Islão sunita enfrenta uma “cruzada” composta por uma aliança entre xiitas, cristãos e judeus. (Europol, 2018:64).

1.3 ANTITERRORISMO VERSUS CONTRATERRORISMO

Da mesma maneira que o *terrorismo* é alvo de múltiplas (e contestadas) definições, também os termos *antiterrorismo* e *contraterrorismo* são alvo de divergências conceptuais e que, segundo Matos (2014), podem sofrer de um uso alternado e aleatório, que não tem em consideração a sua qualidade defensiva ou ofensiva, nem a sua natureza protetiva ou reativa. Na perspetiva do autor, uma estratégia contraterrorista pode contemplar, de forma simultânea, ações de carácter defensivo e ofensivo. Assim, as primeiras (de carácter defensivo) associam-se ao que se designa por antiterrorismo, enquanto as segundas (de carácter ofensivo) associam-se às ações contraterroristas. Deste modo, a vertente antiterrorista, por norma, visa a implementação ou reforço de medidas, mas também a segurança e vigilância de fronteiras, de infraestruturas críticas, de eventos públicos significativos, entre outras ações. Já as medidas ofensivas exercem-se por meio do contacto direto com a atividade terrorista, nomeadamente, através das intervenções tático-policiais ou militares. (Matos, 2014: 319). Numa lógica muito semelhante, Ross Johnson (2013) refere que “onde o contraterrorismo é a espada, o antiterrorismo é o escudo”. (Johnson, 2013:67). O autor realça o papel do Estado que, no âmbito da ação contraterrorista, pode ativar os seus recursos militares, policiais e de *intelligence* para localizar e eliminar as organizações ou células terroristas. Inversamente, Jacques Baud (2005) qualifica a ação contraterrorista como preventiva na sua natureza, na medida em que visa combater a ação terrorista com recurso à infiltração de células e de redes e através da pesquisa de informações por meio de fontes humanas. A ação antiterrorista caracteriza-se pela integração dos meios de ação, num sentido reacionário ou preemptivo. (Baud, 2005, *apud* Matos 2014:366-367).

Não obstante as divergências conceptuais, as medidas de carácter defensivo e ofensivo não funcionam em blocos separados, e devem estabelecer uma relação sinérgica entre si. Veja-se o exemplo da *Intelligence*, reconhecida como um dos grandes pilares da área do contraterrorismo (Matos, 2014; Johnson, 2013; Pillar, 2008), que se aplica às duas “categorias”. Matos (2014) considera que este elemento se centra, essencialmente, na prevenção terrorista, dado que permite a “identificação ou

localização, oportuna, quer das intenções e capacidades, quer dos planos de ataque de um determinado grupo ou organização terrorista”, mas que, por lado, permite “proceder ao seu desmantelamento e (...) à aplicação de respostas adequadas.” (Matos, 2014:316). Pillar (2008) associa este grande contributo da *Intelligence* a uma componente ofensiva, uma vez que o trabalho em terreno acaba por fornecer pistas para a recolha de mais informações com vista à perturbação das estruturas terroristas.

No que concerne às tipologias de respostas ao terrorismo, Crenlinsten e Schmid (1992) apresentam possíveis tipos de resposta ou abordagens. A primeira prende-se com o que se designa *soft line* (medidas de prevenção da radicalização e desvinculação) e *hard line* (medidas repressivas tanto ao nível penal como militar); a segunda abordagem debruça-se nas respostas a curto-prazo (reativas) e a longo-prazo (proativas); a terceira abordagem distingue as respostas internas (preponderância de políticas de carácter judicial e administrativo) das internacionais (primazia pela abordagem político-diplomática e pode incluir a abordagem militar). Relativamente aos tipos de respostas, segundos alguns observadores, como Pires (2016a) e Dworkin (2016), as políticas direccionadas à luta contra o terrorismo devem ser holísticas e devem fazer uso de múltiplas respostas para que a sua eficácia seja potenciada.

No tocante à distinção dos vocábulos “antiterrorismo” e “contraterrorismo” constatamos que a UE, em análise de múltiplos documentos oficiais, não faz distinção e usa-os como sinónimos. Em nosso entender, a UE foca-se apenas no uso político dos vocábulos, sem que a falta de distinção conceptual penalize a sua própria ação dita “antiterrorista” ou “contraterrorista”.

CAPÍTULO 2 – A ORIGEM E O CRESCIMENTO DO JIHADISMO RADICAL

Baseando-nos no trabalho de Pires (2016a), este pequeno capítulo procura explicar sucintamente quais são as origens e o crescimento do fenómeno jihadista e radical. Inegavelmente, o 11/9 permitiu elevar a visibilidade pública das motivações políticas, alvos e táticas de um dos grupos jihadistas extremistas que para sempre ficará na memória da História. Contudo, as origens deste fenómeno não começaram nesta época. Este momento foi o culminar (e materialização) de ideias, de obras e de textos, de mártires intemporais/ líderes islamistas e de doutrinas que se afiguram como referências cruciais de inspiração para estes grupos que fazem do terrorismo uma arma de terror mas que, antes disso, essas mesmas referências influenciam a espinha dorsal destes grupos. (Pires, 2016a; Costa, 2016; Nesser, 2004).

Segundo Nuno Lemos Pires (2016a:5), as suas origens tiveram por base a influência do ideário defendido pelos Carijitas (século VII). O investigador argumenta que este grupo (ainda que tenha uma expressão diminuta) constitui-se como uma fonte de inspiração, na medida em que acreditava que só Alá tinha o poder absoluto e supremo de tomar decisões soberanas, rejeitando a arbitragem do homem. Também a corrente do Salafismo (já no século XX), na visão dos salafistas jihadistas radicais, defende que o Islão, o Alcorão, a Suna e a Sharia devem ser seguidos de forma íntegra e literal. Em suma, a interpretação não pode ir mais além do que foi estabelecido na época do Profeta e dos quatro primeiros califas. Em paralelo, no que diz respeito ao crescimento do jihadismo radical, a ação das potências exteriores sobre as grandes regiões islâmicas teve dois efeitos: possibilitou o surgimento de grupos e teólogos com visões radicais, bem como aumentou a expressão radical dos que já existiam. E é nesta linha de pensamento que Pires (2016a) destaca a doutrina de Ibn Taymiyya (1263-1328), baseado no pensamento de Ahmad ibn Hanbal (780-855) – fundador da quarta escola sunita-, que mais uma vez rejeitava a arbitragem humana nas fontes primárias do Islão, tendo presente o carácter literalista sobre o Alcorão e o seguimento puro dos *ahadith* (ensinamentos do profeta), bem como o desuso da *al-ra'y* (opinião individual). O pensamento wahabita, preconizado por Abd al-Wahhab (1703-1792), novamente propôs uma visão inquestionável sobre a leitura do Islão, revelando a sua influência pelos pensamentos de Hanbal e Taymiyya. O *wahabismo* ganhou força e protagonismo pela sua associação ao poder político, cuja expressão máxima reflete-se na Arábia Saudita. (Pires, 2016a).

Para acrescentar, a repulsa pela ação de potências externas sobre territórios islâmicos, durante o século XX, agravou a perceção dos teorizadores radicais de que os mesmos territórios estavam a ser governados por líderes coniventes. Como tal, mártires intemporais como Hassan al-Banna (1906-1949), fundador da Irmandade Muçulmana, e Sayyid al-Qutb (1906-1966), que apologizavam o *takfir*, consideravam qualquer líder que não impusesse a lei muçulmana um apóstata; as suas visões também centravam-se no ressurgimento da *ummah* e no estabelecimento de um Estado Islâmico, mas idealmente

de um califado.²⁴ Em suma, Nuno Lemos Pires (2016a) ressalta que os fenómenos extremistas não são acidentais ou vítimas de conjunturas num dado período de história, quer seja porque as obras criadas por estes teólogos, como por exemplo os *Marcos Milionários*, de Qutb (1964), ou, o *Management of Savagery: The most critical stage through which the Umma will pass*, de Abu Bakr Naji (2004), funcionam como poderosas armas de ideias que influenciam profundamente o pensamento radical jihadista, quer seja porque os líderes dos vários grupos gozam de uma legitimidade acrescida por se considerarem descendentes da tribo do profeta.

Assim, é possível sublinhar que o jihadismo evoluiu ao longo dos anos em múltiplas fases (Wright *et.al*, 2017) e que, justamente, o jihadismo radical é corporizado pelas ações de dois importantes grupos do movimento jihadista: a al-Qaeda e o Daesh. Felipe Pathé Duarte (2016) explana que o medo da secularização sociopolítica nos países muçulmanos, a progressiva ocidentalização dos costumes islâmicos e a vontade de defesa (e reunião) da comunidade islâmica virtual, funcionam como focos de motivação para levar a cabo uma luta contra o que consideram ser ameaças externas. Também, a ideia de jihadismo global sustentada por preceitos islâmicos como a aplicação da *Sharia* e a construção de um califado, a imposição da *jihad* enquanto obrigação, a deposição de líderes vistos como apóstatas ou coniventes com as potências externas (*takfir*), a legitimação de mártires (*shaheed*) e dos ataques suicidas (*istishhâd*)²⁵, ajudam a demonstrar que tanto a al-Qaeda como o Daesh procuram tornar tangíveis estes preceitos. (Duarte, 2016:122). Todavia, Wright *et.al* (2017) sublinham que, apesar de os objetivos estratégicos serem os mesmos, estes dois grupos opostos diferem no que diz respeito à metodologia e ao espaço temporal planeado para cumprir os objetivos em vista. (Wright *et.al*, 2017:7).

²⁴Cymerman, Henrique e Aviv Oreg (2018) referem que existe uma correlação ideológica direta entre al-Banna e Qutb, na medida em que foi al-Banna e o conceito ideológico do Islão Político da Irmandade Muçulmana que possibilitaram a abertura a uma abordagem mais violenta e radical do movimento salafista-jihadista nos anos 60. Por outro lado, Qutb (ideólogo do salafismo-jihadista) desenvolveu o conceito de jihad interna e os seus ideais foram o primeiro passo para que os radicais justificassem a jihad contra dirigentes islâmicos infiéis. Atualmente, Qutb e o salafismo-jihadista são a grande influência de todos os elementos da jihad global que operam em todo o mundo.

²⁵ Duarte, Felipe Pathé (2016), “A subversão global em rede”, p.122.

CAPÍTULO 3 – DIMENSÃO INTERNA: A PREVENÇÃO E O COMBATE AO TERRORISMO JIHADISTA

Tendo em consideração, em particular, a terceira e quarta onda de choque que influenciaram a elaboração da agenda de contraterrorismo da UE, alguns observadores constataam que a agenda de contraterrorismo da UE centra-se à volta do terrorismo jihadista,²⁶ ainda que sejam muito poucas as referências a este tipo de terrorismo nos vários documentos operacionais e estratégicos. Uma leitura cuidada evidencia que os mesmos documentos abordam e lidam com as dimensões ligadas a este tipo de terrorismo (nomeadamente, o regresso dos combatentes estrangeiros e dos seus familiares e a problemática da radicalização enquanto terreno fértil para o extremismo violento e instrumentalização do terrorismo). Neste domínio, são os ataques (de cariz jihadista) que servem de contexto para a elaboração de várias propostas e, consequente, aplicação. (Strazzori e Stambøl, 2015). Importa, assim, ressaltar que muitas das atividades de luta contra o terrorismo inscritas na agenda política não estão diretamente ligadas ao terrorismo jihadista. À exceção das que de facto foram criadas ou reatualizadas motivadas pelos fenómenos e acontecimentos ligados às particularidades deste terrorismo,²⁷ muitas outras se podem aplicar de forma genérica às ofensas e atividades terroristas,²⁸ tal como será explanado nos próximos subcapítulos.

²⁶Uma conclusão sublinhada no relatório de Wensink, Wim *et.al* (2017), “The European Union’s Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness”, Estudo para LIBE Committee.

²⁷Scherrer (2018), ‘The Return of foreign fighters to EU soil’, *European Parliamentary Research Service*, apresenta uma visão circunscrita dos documentos políticos e dos instrumentos diretamente relevantes para a questão dos combatentes retornados (criminalização de viagens relacionadas com o terrorismo; controlos nas fronteiras externas; deteção de viagens suspeitas e intercâmbio de informações sobre combatentes estrangeiros a nível europeu), p.7-12.

²⁸Wensink *et.al* (2017) mapeiam as políticas de luta contra o terrorismo em sete áreas (cooperação operacional, *intelligence* e intercâmbio de informações judiciais; recolha de dados, acesso a base de dados e interoperabilidade; reforço da segurança externa das fronteiras; combate ao financiamento do terrorismo, armas de fogo e explosivos, medidas de justiça criminal e prevenção da radicalização), p.54-64; Um relatório da Eurojust (2017) refere que além da Diretiva (UE) 2017/541 de Combate ao Terrorismo, com disposições específicas para a questão dos combatentes estrangeiros, outras medidas legislativas a nível da UE com impacto na luta contra o terrorismo, em geral, podem aplicar-se ao fenómeno dos combatentes estrangeiros: a Diretiva (UE) 2016/681 PNR; a proposta que deu azo à revisão da Diretiva 91/477/EEC relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas e a alteração prevista da Diretiva (UE) 2015/849 relativa ao branqueamento de capitais (recentemente atualizada pela Diretiva (UE) 2018/843).

3.1 POTENCIAIS AMEAÇAS PARA A EUROPA

A guerra civil na Síria, a ascensão e consolidação das campanhas de terror do Daesh e o fenómeno dos combatentes estrangeiros e dos familiares que regressam, pode trazer diferentes consequências para a Europa, sobretudo, no que diz respeito à “imprevisibilidade da ameaça”. (Costa, 2016:364). O relatório TE-SAT da Europol (2018) indica que são várias as questões que se constituem como potenciais ameaças para a Europa. Uma tendência já muito falada, tanto nos media como no seio académico, no pico deste fenómeno foi a deslocação de indivíduos europeus ou residentes na Europa para a Síria com o intuito de se juntarem às fileiras de guerra.²⁹ Tal fenómeno evidenciou a crescente identificação e vontade de adesão com a ideologia jihadista de âmbito internacional. (Costa, 2016:365). O relatório TE-SAT de 2018 indica que, em 2017, houve uma redução considerável de *travellers* e de *returnees*, devido às dificuldades em sair dos territórios ocupados pelo Daesh. Dos cerca de 5000 combatentes europeus que se deslocaram para a Síria, o número de combatentes efetivos não deve passar dos 2500, já que cerca de 1500 voltaram para casa e cerca de 1000 morreram. (Europol, 2018:26). Outra das tendências também apontadas pela Europol relaciona-se com a questão dos *returnees*. Este fenómeno assume-se como especialmente perigoso, pois as intenções do retorno dos combatentes estrangeiros são desconhecidas e podem estar relacionadas com a pretensão de praticar atos terroristas. Neste cenário, os combatentes que não vêm desencantados com a guerra e com a vida levada no seio do Daesh, além da experiência de combate, vêm com habilidades operacionais acrescidas, que lhes possibilita uma capacidade aprimorada para cometer atos terroristas.³⁰ Além disso, os combatentes veteranos podem servir como modelos de inspiração e facilmente podem envolver-se no recrutamento e radicalização de outros aspirantes jihadistas. (Europol, 2018:27). Também a fuga de mulheres e crianças de zonas de guerra constituem-se como ameaças, pelo conhecido envolvimento e contributo de mulheres (geralmente casadas com jihadistas) na preparação de ataques terroristas. Outra dinâmica observável, é o uso dos fluxos migratórios irregulares por parte de terroristas como método de entrada na Europa. Todavia, esta não é uma prática sistemática e está cada vez mais dificultada pelo controlo reforçado nas fronteiras europeias. A par destas tendências, o incentivo ou apelo a ataques terroristas por lobos solitários ou indivíduos simpatizantes da ideologia jihadista constitui-se um ponto de convergência estratégica entre a al-Qaeda e o Daesh, ainda que com as suas diferenças na disseminação da mensagem e justificação. (Europol, 2018:28-29).

²⁹Um relatório de Ginkel, Bibi van e Eva Entenmann (2016) (Ed.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies”, *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, refere que de setembro de 2014 a setembro de 2015, cerca de 30.000 combatentes estrangeiros provenientes de 104 países, incluindo os da Europa, viajaram para a Síria, p.3.

³⁰Uma das tendências também sublinhadas por Neumann (2018), “The Threat IS not over yet”, *The Security Times*, fevereiro de 2018. Ver em: <http://www.the-security-times.com/the-islamic-states-nature-and-dynamics-are-certain-to-change/>

3.2 ESTRATÉGIA DE CONTRATERRORISMO DO CONSELHO EUROPEU (2018-2022)

Adotada em 4 de julho de 2018 pelo Conselho Europeu, os objetivos desta estratégia (2018-2022)³¹ são muito semelhantes aos da Estratégia Antiterrorista da UE (2005),³² sendo resumidos em três eixos temáticos: Prevenção, Perseguição e Proteção. O objetivo geral é de providenciar um conjunto de atividades específicas que sejam empreendidas pelos Estados-Membros em estreita cooperação com as agências europeias relevantes, para que se melhore a capacidade de prevenção e de combate ao terrorismo, em conformidade com o respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito e a democracia. (Conselho Europeu, 2018). Para efeitos de síntese e tendo em vista o objeto de estudo, a análise será estritamente sucinta, elencando apenas as linhas de ação que se aproximam do quadro evolutivo atual da ameaça do terrorismo jihadista.

Neste sentido, no eixo temático que incide sobre a Prevenção, ressaltamos a linha de ação (correspondente ao terceiro subponto do eixo) que visa criar um conjunto de indicadores para avaliar o risco de um ataque terrorista a ser realizado por indivíduos radicalizados. Segundo o que está exposto na estratégia, a atividade fundamenta-se nos vários atentados terroristas perpetrados por indivíduos solitários (a grande maioria influenciados pela ideologia jihadista). O estabelecimento de um conjunto de indicadores de risco tem como objetivo ajudar os Estados-Membros a identificar indivíduos possivelmente já radicalizados e suscetíveis a cometer atos terroristas. (Conselho Europeu, 2018).

No eixo Perseguição destacamos duas linhas de ação. A primeira (que corresponde ao primeiro subponto do eixo respetivamente) debruça-se sobre a recolha de provas em zonas de conflito para fins de processo criminal, com vista em identificar as melhores práticas através de um roteiro de recomendações. Pode-se aplicar esta vertente ao caso dos combatentes estrangeiros que possam ter cometido infrações terroristas em zonas de conflito. Manifestamente, este tem sido um entrave às autoridades e instituições nacionais e competentes dos Estados-Membros devido ao acesso muito limitado, quer seja às cenas de crime em zonas de conflito, quer à aplicação de procedimentos corretos no âmbito da recolha e do tratamento de provas forenses ligadas às infrações terroristas. A segunda (que corresponde ao terceiro subponto do eixo respetivamente) tem como objetivo central identificar um conjunto de boas práticas para os juízes e promotores públicos dos Estados-Membros no que diz respeito à condução dos processos criminais e julgamentos dos combatentes nacionais e dos *returnees*. (Conselho Europeu, 2018).

³¹Conselho Europeu (2018), Estratégia de Contraterrorismo (2018-2022), CM(2018)86-addfinal. Ver em: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808afc96

³²Segundo a nossa análise; a Estratégia Antiterrorista baseia-se em quatro pilares: Prevenir, Perseguir, Proteger e Responder. Conselho da União Europeia (2005b), Estratégia Antiterrorista da União Europeia, de 30 de novembro de 2005, 14469/4/05 REV 4.

No eixo Proteção destacamos a vertente (correspondente ao quinto subponto) que incide sobre a análise dos papéis das mulheres e das crianças no terrorismo, uma vez que se foca nos desafios securitários decorrentes do regresso de mulheres e crianças que estiveram envolvidas em organizações terroristas, ou em áreas controladas por essas organizações, no estrangeiro. Esta vertente tem em consideração o facto de que, nos últimos anos, um número crescente de mulheres participou de forma voluntária em organizações terroristas, inclusive, por via do casamento com jihadistas. Relativamente à questão das crianças, embora a grande maioria seja considerada inocente, algumas estiveram envolvidas em crimes terroristas e/ou foram vítimas de doutrinação ideológica. Este fenómeno é comum a vários grupos terroristas, incluindo o Daesh. Tendo em conta estas circunstâncias, o objetivo central deste subponto é de criar e implementar estratégias de prevenção, medidas penais, programas de desradicalização e de reintegração social adequadas a este fenómeno. (Conselho Europeu, 2018).

3.3 RESPOSTA EUROPEIA À AMEAÇA COLOCADA PELOS COMBATENTES ESTRANGEIROS E A PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO

A ascensão do Daesh e o enorme fluxo de combatentes estrangeiros, que viajaram para a Síria, suscitou elevadas preocupações por parte dos vários atores da UE. Quatro anos volvidos, o grupo jihadista extremista Daesh perdeu 98% do território, sofrendo a enorme perda de Raqqa – a capital do seu autodeclarado califado, em outubro de 2017. Dois meses depois, foi declarado como derrotado pelo governo iraquiano. (Mills, 2018:3). Apesar de ser considerada como uma “velha ameaça”,³³ a questão dos combatentes estrangeiros ganhou uma dimensão e destaque nunca antes vistos. Em 2013, este fenómeno entrou no topo das prioridades da agenda de segurança através de um relatório concebido pelo CLAT que propôs 22 medidas para lidar com esta questão.³⁴ Ademais, ataques, como os que ocorreram no jornal satírico Charlie Hebdo, em 2015, que envolveram combatentes terroristas estrangeiros, alguns dos quais alguns tinham viajado para zonas de conflito ou, além da inspiração da ideologia jihadista, receberam instruções de quem está presente nas zonas de conflito, reforçaram a advertência de que a implementação de medidas para combater este fenómeno é urgente e necessária.³⁵ Neste domínio de ameaças, a UE recorreu a várias medidas e instrumentos em várias áreas de atuação, entre elas, deteção de viagens suspeitas, reforço da segurança e controlo das fronteiras externas, reforço da interoperabilidade dos sistemas de informação e melhoria do intercâmbio de informações, medidas de justiça criminal, combate ao financiamento do terrorismo e reforço das armas de fogo. (Wensink *et.al*, 2017; Scherrer, 2018).

³³Bąkowski, Piotr e Laura Puccio (2015), 'Foreign fighters' Member States' responses and EU action in an international context', *European Parliamentary Research Service*.

³⁴Relatório a que não temos acesso; Bąkowski, Piotr e Laura Puccio (2015), 'Foreign fighters' Member States' responses and EU action in an international context', *European Parliamentary Research Service*, p.4.

³⁵ Comissão Europeia (2015c), COM (2015) 625 final de 2 de dezembro de 2015, p.2-3.

3.3.1 DETEÇÃO DE VIAGENS SUSPEITAS

À luz do acima exposto, a detecção de viagens suspeitas torna-se especialmente relevante, dado que, além do envolvimento de combatentes estrangeiros a ataques terroristas, outros terão sido potencialmente instruídos a regressar ao território europeu com o objetivo de cometer ataques. (Comissão Europeia, 2015c:2-3). Neste âmbito, destaca-se a criação do AP Travellers³⁶ pela Europol, em 2013. Enquanto ferramenta analítica pan-europeia permite a recolha, análise de dados e partilha de informações entre Estados-Membros e países terceiros no âmbito da cooperação internacional sobre os combatentes terroristas estrangeiros que tencionam regressar às suas residências. (Conselho da União Europeia, 2014b:8). Segundo um relatório do CLAT, em 2016, o número de identidades inscritas no projeto aumentou cinco vezes, contendo uma reunião de informações de 2,786 combatentes estrangeiros registados pelos EM. Contudo, o relatório não deixa de apontar que mais de 90% das contribuições de informações provieram de cinco EM. (Conselho da União Europeia, 2016e:4).

Outro instrumento considerado fundamental na luta contra o terrorismo consagra-se na Diretiva (UE) 2016/681 relativa à utilização dos registos de identificação dos passageiros (PNR), de 27 de abril de 2016, que apesar de não ter sido criada especificamente para combater este fenómeno, é considerada um instrumento de trabalho muito útil neste contexto.³⁷ Os dados registados constituem informações pessoais, e só podem ser recolhidos e, posteriormente, utilizados para fins de detecção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.³⁸ Duas das principais disposições da Diretiva PNR traduzem-se na transferência de dados PNR por parte das transportadoras aéreas para os Estados-Membros e na responsabilidade dos Estados-Membros pela criação de uma entidade especial (Unidade de Informações sobre Passageiros), de forma a que esta faça a recolha, o armazenamento e o processamento dos dados PNR. Devem, também, adotar uma lista de “autoridades competentes” responsáveis pela solicitação e receção dos dados PNR.³⁹ Contudo, para que este instrumento de segurança funcione na sua plenitude é necessário que todos os Estados-Membros disponham de sistemas PNR operacionais.⁴⁰ Segundo um relatório de progresso rumo a uma União de Segurança eficaz e genuína, da Comissão Europeia, o prazo de aplicação da diretiva expirou em 25 de maio de 2018. Até à

³⁶ Anteriormente designada como Focal Point (FP) Travellers.

³⁷ Comissão Europeia (2016a), COM (2016) 230 draft, de 20 de abril de 2016, p.6.

³⁸ Conselho da União Europeia (online), “Regulamentar a utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)”. [Ver em: http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/](http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/). Também há uma série de restrições a serem cumpridas no que diz respeito à transferência, ao tratamento e à conservação de dados PNR, de forma a salvaguardar os direitos fundamentais em matéria de proteção dos dados pessoais.

³⁹ Comissão Europeia (online), Passenger Name Record (PNR), *Migration and Home Affairs*. Ver em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/information-exchange/pnr_en

⁴⁰ Comissão Europeia (2017b), COM(2017) 779 final, 12 de dezembro de 2017, p.6.

elaboração do relatório, apenas catorze Estados-Membros assinalaram as medidas adotadas para transpor a diretiva na sua legislação nacional.⁴¹ Todavia, alguns observadores descredibilizam a capacidade do sistema para identificar e deter terroristas, enquanto valor acrescido. (Strazzori e Stambøl, 2015). Ayala (2015) acrescenta que os combatentes estrangeiros que regressaram à Europa foram identificados e monitorizados sem o sistema PNR.

3.3.2 SEGURANÇA E CONTROLOS SISTEMÁTICOS NAS FRONTEIRAS

Tal como está sublinhado no relatório elaborado pelo CLAT,⁴² a deteção de viagens suspeitas depende de um esforço conjunto e sinérgico entre os mecanismos de troca de informações e o reforço e controlo sistemático da segurança nas fronteiras. (Conselho da União Europeia, 2014b:9). A conjuntura composta pelo fenómeno dos combatentes estrangeiros, aliado aos ataques terroristas e à avassaladora crise migratória que afetou a Europa, levou ao reconhecimento de que seria necessário reforçar as fronteiras externas. (Comissão Europeia, 2015d:2). Em resposta a estes desafios, e como forma de salvaguardar a segurança interna e a área Schengen, a Comissão propôs a criação da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeias.⁴³ A criação da nova Guarda Costeira e de Fronteiras Europeias⁴⁴ permitiu alargar as competências da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), na medida em que exige uma gestão integrada, bem como a aplicação comum de normas comuns nas fronteiras, entre os Estados-Membros e a Agência. (Comissão Europeia, 2016a; Comissão Europeia, 2015d). Segundo um relatório elaborado pelo CLAT (2016) a base jurídica da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia foi reforçada em matéria de luta contra o terrorismo no controlo das fronteiras, permitindo que a Frontex também disponha de dados pessoais relativos a pessoas suspeitas de estarem envolvidas em atos criminosos ou terroristas.⁴⁵ Em paralelo, reforça a cooperação com outras agências europeias neste domínio. Como tal as medidas de detenção relacionadas com os combatentes estrangeiros também fazem parte do mandato desta agência. (Bures, 2018:4).

Um dos relatórios da Comissão Europeia (2016) sublinha que uma das respostas à ameaça colocada pelos combatentes estrangeiros que regressam à Europa deve sê-la feita não só pelo reforço das fronteiras externas, acima mencionada, mas também pela alteração do Código das Fronteiras Schengen.

⁴¹ Comissão Europeia (2018), COM(2018) 470 final, de 13 de junho de 2018, p.10.

⁴² Conselho da União Europeia (2014b), Relatório sobre a Implementação da Estratégia Antiterrorista da UE, 10 de outubro de 2014, (OR. en), 13971/14, p.9.

⁴³ Comissão Europeia (2015d), COM (2015) 671 final, de 15 de dezembro de 2015, p.2.

⁴⁴ Está operacional desde 6 de outubro de 2016. Comissão Europeia (2016e), “Garantir a segurança das fronteiras externas da Europa: lançar a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira”, 6 de outubro de 2016, IP/16/3281. Ver em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3281_pt.htm

⁴⁵ Conselho da União Europeia (2016c), Implementação da agenda de luta contra o terrorismo estabelecida pelo Conselho Europeu, de 4 de novembro de 2016, (OR.en), 13627/16, p.11.

(Comissão Europeia, 2016a:5). Assim, a Comissão propôs um regulamento,⁴⁶ cuja alteração obriga a um controlo - tanto à entrada como à saída-, que abranja todas as pessoas, incluindo os próprios cidadãos da UE (que usufruem do direito de livre circulação) e os seus familiares que não possuam cidadania da União. Considera-se fronteiras externas todas as que se remetam via terrestre, marítima e aérea. Este controlo em específico cruza as bases de dados de documentos roubados ou extraviados da Interpol (SLTD) e a base de dados do SIS.⁴⁷ O regulamento foi adotado a 15 de março de 2017.⁴⁸

3.3.3 INTEROPERABILIDADE DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

A interoperabilidade de sistemas de informação constitui-se como um instrumento operacional muito útil para o reforço da segurança e da gestão de fronteiras e migrações, a nível europeu, bem como para apoiar as autoridades nacionais na sua luta contra o terrorismo e crime organizado.⁴⁹ Procurando resolver as deficiências e limitações da sua gestão e partilha de informações, a Comissão apresentou uma comunicação⁵⁰ que propõe a introdução de novos sistemas de informação, tais como o Sistema de Entrada/Saída da UE,⁵¹ a par da melhoria e reforço de otimização dos três sistemas de informação centrais já existentes, nomeadamente, SIS, Eurodac, VIS.⁵² Espera-se também a melhoria e reforço de

⁴⁶ Comissão Europeia (2015e), COM (2015) 670 final, de 15 de dezembro de 2015

⁴⁷ Conselho da União Europeia (2017g), “Código das Fronteiras Schengen: Conselho adota regulamento que tem por objetivo reforçar os controlos nas fronteiras externas”, 7 de março de 2017, Comunicado de Imprensa 113/17. Ver em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/>

⁴⁸ Parlamento Europeu e o Conselho Europeu (2017a), Regulamento (UE) 2017/458 do parlamento europeu e do conselho de 15 de março de 2017 que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes.

⁴⁹ Comissão Europeia (2016b), COM(2016) 205 final, 6 de abril de 2016 p.4.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Com vista a estar implementado até 2020. O novo sistema proposto visa gerir de forma eficaz as estadas autorizadas de curta duração, fomentar a crescente automatização dos controlos fronteiriços e melhorar a deteção de documentos e de identidades fraudulentas. Para este efeito, o sistema registará o nome, os dados biométricos, o tipo de documento de viagem, a data e o local de entrada e de saída. Em termos de aplicação, cobrirá todos os nacionais de países terceiros autorizados para estadas de curta duração no espaço Schengen. Comissão Europeia (2016b), COM(2016) 205 final, p.12.

⁵² Para além destas propostas e inovações, o décimo quinto relatório sobre os progressos alcançados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz, de 13 de junho de 2018, salienta que algumas das propostas também expressas nesta comunicação chegaram a um acordo político, designadamente, a aprovação da criação do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), em 25 de abril de 2018, cujo objetivo prende-se em realizar controlos prévios no domínio da migração irregular, bem como a aprovação da proposta legislativa, em 24 de maio de 2018, que visa reforçar os poderes da Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA), entre outras que terão o seu contributo na interoperabilidade dos sistemas. Comissão Europeia (2018), COM(2018) 470 final, p.10-11.

outros sistemas como o SLTD, API, Europol, Prüm e Ecris. Neste âmbito, destacamos a introdução de um Sistema Automatizado de Impressões Digitais (AFIS) dentro do sistema SIS, que permite a identificação e associação de uma identidade que use um documento fraudulento através das impressões digitais.⁵³

Em suma, a comunicação destaca que o alcance da interoperabilidade, assente em sistemas de informação mais sólidos e inteligentes, constitui-se em quatro dimensões: (i) um portal europeu de pesquisa único que permite a consulta de vários sistemas de informação em simultâneo tendo como objetivo produzir resultados combinados numa única tela; (ii) uma interconexão dos sistemas de informação, cujos dados registados num específico sistema podem ser automaticamente consultados por outro sistema de informação; (iii) um serviço de correspondências biométricas, que permite o cruzamento de dados biométricos de cada sistema de informação; (iv) um repositório comum de dados alfanuméricos de identificação (data de nascimento, número de passaporte) que permite a deteção de identidades múltiplas em diferentes bases de dados, se for esse o caso. (Comissão Europeia, 2016b).⁵⁴ A comissão também lançou um Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Sistemas de Informação e Interoperabilidade, encarregues de abordar as questões legais, técnicas e operacionais, a fim de se alcançar a interoperabilidade dos sistemas de informação em conformidade com a viabilidade técnica e respeito pela proteção de dados.⁵⁵ No caso concreto do regresso dos combatentes estrangeiros, Wensink *et.al* (2017) sublinham o valor acrescido em corresponder a coleção de dados biométricos (nomeadamente, impressões digitais) presentes no SIS II com as entradas dos combatentes terroristas. Tendo em consideração que a coligação recolheu impressões digitais de explosivos e de outros equipamentos militares potencialmente usados pelo Daesh, o valor acrescido desta correspondência afigura-se em dados que podem servir como evidência em processos judiciais. (Wensink *et.al*, 2017:57).

3.3.4 MEDIDAS DE JUSTIÇA CRIMINAL

As medidas de justiça criminal, além de serem o instrumento mais repressivo das políticas de contraterrorismo, visam punir e, de forma progressiva, prevenir os atos terroristas. (Wensink *et.al*, 2017). Um dos instrumentos jurídicos de luta contra o terrorismo em geral, mas que também constata a mudança da ameaça terrorista à luz das novas implicações securitárias acima mencionadas, manifesta-

⁵³ Ibid, p.7.

⁵⁴ Ibid, p.14; Comissão Europeia (2017c), Agenda Europeia para a Segurança: Comissão apresenta novas abordagens sobre a interoperabilidade dos sistemas de informação, 16 de maio de 2017, IP/17/1303.

⁵⁵ Ademais, o Grupo de Peritos criou um relatório final abordando todas estas questões, em maio de 2017, Ibid, p.15; Comissão Europeia (2017c), Agenda Europeia para a Segurança: Comissão apresenta novas abordagens sobre a interoperabilidade dos sistemas de informação, 16 de maio de 2017, IP/17/1303.

se na mais recente Diretiva relativa à luta contra o terrorismo,⁵⁶ que funciona como instrumento de penalização de combatentes estrangeiros, uma vez que estabelece novas infrações penais para as deslocações com fins terroristas, que se realizem para o Estrangeiro, para a União Europeia ou dentro da mesma.⁵⁷ Neste âmbito, destaca-se o artigo 9.º, que visa primeiramente criminalizar o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros. Em sinergia com outras disposições consagradas na Diretiva, o objetivo desta é de impor que um Estado-Membro tipifique como infração penal as viagens que visem cometer infrações terroristas, contribuir para que elas aconteçam ou participar nas mesmas (tal como está definido no artigo 3.º), as que tenham o objetivo de receber ou fornecer treino para fins terroristas (conforme o que está definido nos artigos 7.º e 8.º), e/ou as que visem participar em atividades de um grupo terrorista (conforme o que está disposto no artigo 4.º).⁵⁸

Em paralelo, a ameaça híbrida e multidimensional representada por grupos como o Daesh e a al-Qaeda levou a que a UE reforçasse o seu “arsenal jurídico”, criando um quadro de sanções em regime autónomo contra estes grupos supramencionados e contra as pessoas e entidades que a eles estão associados ou têm a pretensão de apoiar.⁵⁹ Neste domínio, as medidas restritivas empregues neste quadro aplicam-se em três áreas gerais: embargo de armas (artigo 1.º), restrições de entradas e saídas (artigo 2.º) e congelamento de fundos e de bens (artigo 3.º).

3.3.5 REFORÇO DO CONTROLO DAS ARMAS DE FOGO

O reforço do controlo das armas de fogo é outro dos passos tomados para mitigar a ação terrorista. Wensink *et.al* (2017:60) reforçam o *modus operandi* utilizado pelos terroristas jihadistas dos ataques em Paris (janeiro de 2015) que utilizaram armas de fogo adquiridas legalmente. Face às falhas evidenciadas por este e outros ataques, em 29 de março de 2017, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu adotaram uma revisão à Diretiva 91/477/EEC do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas. De forma geral, as alterações visam reforçar o controlo do tráfico de armas de fogo, bem como as medidas de rastreabilidade, desativação, reativação ou conversão de armas de fogo. Visa-se, também, aplicar regras mais rigorosas para a aquisição e detenção de armas de fogo, proibir a utilização das armas de fogo mais perigosas pela população civil e melhorar o intercâmbio de

⁵⁶Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho.

⁵⁷ Comissão Europeia (2016a), COM (2016) 230 draft, de 20 de abril de 2016, p.6.

⁵⁸ Comissão Europeia (2015c), COM (2015) 625 final, de 2 de dezembro de 2015, p.16-19.

⁵⁹Conselho da União Europeia (2016b), Decisão (PESC) 2016/1693 do Conselho de 20 de setembro de 2016 que impõe medidas restritivas contra o EIIL (Daexe) e a Alcaida e pessoas, grupos, empresas e entidades a eles associados, e que revoga a Posição Comum 2002/402/PESC Ver em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1693&from=pt>

informações entre os EM.⁶⁰ A título de exemplo, o reforço da rastreabilidade de armas é feito, entre outras disposições, através de uma marcação única aposta imediatamente após o fabrico nas armas e nos seus componentes essenciais, patente no artigo 4.º, n.º 1. (Parlamento Europeu, 2017b:24; Conselho da União Europeia, 2016g:13).

3.3.6 COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Tendo em consideração a evolução das tendências de financiamento efetuadas pelos grupos terroristas e de como estes conduzem as suas operações, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu adotaram uma quinta Diretiva (UE) 2018/843, de 30 de maio de 2018, de combate ao financiamento do terrorismo e ao branqueamento de capitais. Este instrumento jurídico dispõe de novas regras que visam melhorar a transparência dos fundos fiduciários e das propriedades de empresas, intensificar vigilância e controlo em países terceiros, melhorar a cooperação sobre a informação financeira entre os Estados-Membros e colmatar os riscos associados às moedas virtuais e aos cartões pré-pagos.⁶¹ De forma detalhada, no que concerne a pertinência das restrições do uso de cartões pré-pagos, os mesmos podem ser usados de forma anónima para financiar a parte logística dos atentados terroristas. A título de exemplo, os autores dos atentados em Paris (novembro de 2015) utilizaram cartões pré-pagos para despesas relativas ao alojamento.⁶² Em suma, o combate ao financiamento do terrorismo manifestada pela mais recente criação da quinta Diretiva (UE) 2015/849 revela uma crescente atenção e preocupação para com o quadro atual composto pela capacidade operacional dos terroristas em transferir fundos financeiros entre diferentes contas bancárias em questão de horas, com vista à preparação dos seus atos.⁶³

Relativamente à questão dos combatentes estrangeiros, um relatório da Eurojust (2017) sublinha que a definição de financiamento do terrorismo aplica-se em casos onde o dinheiro é enviado para zonas de conflito para o uso privado dos combatentes (terroristas) estrangeiros. Neste domínio, um EM (não especificado) determinou que a transferência de dinheiro contribui para a destabilização e insegurança na área; noutro EM (igualmente não especificado), os indivíduos que facultaram dados bancários com vista à facilitação e permissão de transferências monetárias para fins de jihad foram condenados por crimes terroristas. (Eurojust, 2017:3).

⁶⁰Conselho da União Europeia (2016f), Conselho chega a acordo quanto à sua posição de negociação sobre o reforço do controlo das armas de fogo', Comunicado de Imprensa 322/16, de 10 de junho de 2016. Ver em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/06/10/weapons-strengthen-control/pdf>

⁶¹Conselho da União Europeia (online), Luta contra o Branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Ver em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>

⁶² Comissão Europeia (2016d), COM(2016) 50 final, p.6.

⁶³ Comissão Europeia (2018), COM(2018) 470 final, de 13 de junho de 2018, p.14.

3.3.7 PREVENÇÃO E COMBATE DA RADICALIZAÇÃO

A grande maioria dos ataques ocorridos em território europeu interliga-se a esta dimensão preventiva da radicalização e recrutamento conducente ao terrorismo e extremismo violento. Alguns foram planeados clandestinamente e, consequentemente, reivindicados pelo Daesh ou pela al-Qaeda, outros foram cometidos por indivíduos inspirados na ideologia jihadista ou por indivíduos radicalizados, com ou sem conexões a organizações terroristas. (Comissão Europeia, 2016a). Como tal, torna-se prioritário o impedimento da difusão de propaganda terrorista e de incitamento ao ódio, bem como o encaminhamento de indivíduos radicalizados em programas de desradicalização e o impedimento de que mais pessoas sejam alvo de radicalização e recrutamento. (Comissão Europeia, 2016a:7).

A Estratégia de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo (2005) e as duas revisões seguintes elaboradas, em 2008 e em 2014, demonstram a importância dada a esta problemática que coloca grandes desafios e ameaças à coesão e estabilidade da União Europeia. O contraste no desenvolvimento de pontos estratégicos entre as estratégias de 2005, 2008 e 2014 é notório. Enquanto a estratégia inicial e a consequente revisão em 2008, se focaram apenas em três objetivos estratégicos (perturbação das atividades e redes terroristas; garantia de contradiscursos ao extremismo violento e reforço na promoção da segurança, justiça e democracia), a de 2014 reconheceu a “mudança da natureza da ameaça”, evidenciando a crescente perceção do desenvolvimento constante do terrorismo, da radicalização e do recrutamento nos últimos anos, desenvolvendo, assim, dez pontos estratégicos. (Conselho da União Europeia, 2014a:3). Além dos três pontos estratégicos supramencionados, a mais recente atualização visa melhorar as comunicações governamentais; apoiar pesquisas complementares e adicionais sobre as futuras tendências e desafios da radicalização e recrutamento; alinhar o trabalho contra a radicalização ao nível interno e externo; apoiar a sociedade civil no geral e os indivíduos a construir resiliência; combater a radicalização e recrutamento online; treinar e capacitar diversos profissionais em setores relevantes e apoiar iniciativas de desvinculação da radicalização. (Conselho da União Europeia, 2014a).

Mais recentemente, em 30 de junho de 2017, o Conselho da União Europeia adotou um documento de Revisão das Linhas Orientadoras da Estratégia de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo.⁶⁴ O objetivo desta revisão é verificar o “estado de implementação” das linhas orientadoras patentes na estratégia, de forma a traçar uma evolução dos desenvolvimentos políticos recentes e dos objetivos alcançados. Para este efeito, o documento toma em consideração o quadro evolutivo das ameaças e as suas mudanças de natureza, de forma a identificar *gaps* e a definir prioridades.

⁶⁴Conselho da União Europeia (2017e), Revisão das Linhas Orientadoras da Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo, Bruxelas, 30 de junho de 2017, 10855/17.

Relativamente ao quadro evolutivo das ameaças, o documento salienta o desafio adicional e crescente do regresso dos combatentes estrangeiros da Síria e do Iraque, incluindo o das mulheres e das crianças. Além desta problemática, outros desafios são identificados, como a radicalização de jovens, a questão do género na radicalização, a radicalização nas prisões e a necessidade de programas eficazes que permitam a desradicalização. De forma geral, tendo em consideração estes desafios, salienta-se que as respostas políticas devem ser abrangentes e multidimensionais através do cruzamento de várias áreas de atuação (justiça penal, educação, inclusão social, cidadania), com métodos e estruturas de trabalho multidisciplinares (estratégias de prevenção, planos de ação a nível nacional, regional e local, agências, fóruns de intercâmbio de conhecimentos e experiências, campanhas de sensibilização, formação, entre outros). (Conselho da União Europeia, 2017e: 4-5).

As principais realizações ao abrigo das diretrizes estabelecidas na estratégia de 2014 foram, entre elas, a criação do Centro de Excelência RAN, em 1 de outubro de 2015, que veio reforçar a consolidação de conhecimentos especializados, elevando a dimensão prática de cooperação. (Comissão Europeia, 2016a:7). Tal como, o trabalho realizado no âmbito do Fórum Internet da UE, em funcionamento desde dezembro de 2015, que tem como objetivo condicionar o acesso a material terrorista online e apresentar contradiscursos alternativos e eficazes, e o trabalho realizado pela Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet da UE (IRU), criada em 1 de julho de 2015, que combate a radicalização e o recrutamento online, incluindo também a propaganda terrorista e o incitamento ao ódio.(Comissão Europeia, 2016a:7). Para além disso, um relatório da Comissão sobre o estado de ação da segurança da UE destaca que a IRU conseguiu obstaculizar de forma significativa a máquina de propaganda do Daesh, perturbando as suas atividades, ao mesmo tempo que apreendeu um volume notável de material.⁶⁵O financiamento de programas ligados ao campo da pesquisa e a projetos ligados à área da educação e juventude, designadamente, o Serviço Voluntário Europeu (SVE) e o Corpo Europeu de Solidariedade, entre outros projetos, também são mencionados. Ademais, também se destaca a criação da Equipa Consultiva de Comunicações Estratégicas para a Síria (SSCAT), com especial incidência para os combatentes estrangeiros e a cooperação externa com países terceiros, nomeadamente, nos Balcãs Ocidentais, a região MONA e a Turquia, melhorando os diálogos securitários que levaram à criação de «pacotes» contraterroristas. (Conselho da União Europeia, 2017e:30-31).

Além da Estratégia de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo, outros documentos operacionais e estratégicos abordam estas questões, propondo recomendações, tal como é o caso da Agenda Europeia para a Segurança (2015),⁶⁶ que advoga, por exemplo, o desenvolvimento de

⁶⁵ Comissão Europeia (2018), COM(2018) 470 final, de 13 de junho de 2018, p.6.

⁶⁶Vale a pena sublinhar a interseção entre a Agenda Europeia para a Segurança (2015) e a Estratégia de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo (2014). Os documentos convergem em vários pontos, no que diz respeito à luta contra o terrorismo e prevenção da radicalização.

programas de desradicalização e de reabilitação, dentro e fora das prisões, a fim de se concretizar o objetivo principal assente na desvinculação da radicalização.⁶⁷ Em suma, a resposta ao desafio de contrariar a radicalização e o recrutamento para o terrorismo é primeiramente responsabilidade dos Estados-Membros, que devem assegurar a participação cívica e profissional de interlocutores locais preparados para combater esta problemática, apresentando modelos e contradiscursos alternativos. (Conselho da União Europeia, 2014a:4; Comissão Europeia, 2016c:2).

CAPÍTULO 4 – DIMENSÃO EXTERNA: A PREVENÇÃO E O COMBATE AO TERRORISMO JIHADISTA

A intensificação do envolvimento da UE no combate ao terrorismo (e, em particular, ao terrorismo jihadista) não se restringe apenas a um plano interno, a nível europeu e nacional. Os vários ataques ocorridos no território europeu, alguns perpetrados pelos designados lobos solitários e outros por combatentes (terroristas) veteranos regressados da Síria e do Iraque,⁶⁸ revelaram-se um elevado motivo de alarme e de posterior compreensão que a ação europeia deve articular-se numa abordagem interna *versus* externa. Tal como é evidenciado na Estratégia Antiterrorista (2005), a UE assume a responsabilidade de dar o seu contributo para a segurança global, usando os quatro pilares da Estratégia.⁶⁹ Onze anos depois, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia (EUGS, acrónimo em inglês)⁷⁰ (2016) reconhece a inextricabilidade entre a segurança interna e externa, uma vez que a segurança dentro de casa tem de ser acompanhada pela estabilidade, paz e segurança nas regiões vizinhas e circundantes. (União Europeia, 2016).⁷¹ E, indubitavelmente, porque

⁶⁷A Agenda Europeia para a Segurança (2015) visa também adotar medidas securitárias que possibilitem o intercâmbio de informações entre Estados-Membros sobre os reclusos que foram libertados e estejam sob suspeita de radicalização ou, inclusive, indivíduos radicalizados, para levar a cabo a vigilância dos mesmos. (Comissão Europeia, 2016a:8).

⁶⁸Os investigadores Alex P. Schmid e Judith Tinnes (2015) mostram uma lista de vários ataques (tentados e realizados), por combatentes terroristas estrangeiros ligados ao Daesh, ocorridos num espaço-temporal de 2012 a 2015, na Europa. Ver Tabela 3.

⁶⁹Conselho da União Europeia (2005b), Estratégia Antiterrorista da União Europeia, de 30 de novembro de 2005, 14469/4/05 REV 4.

⁷⁰A EUGS trabalha em linha com a Política Europeia de Vizinhança, elaborada pela primeira vez em 2004, e com duas revisões feitas em 2015 e 2017, respetivamente. Ambas convergem na intenção de contribuir para a estabilização, prosperidade e segurança dos países vizinhos a Sul e a Leste da Europa. Em termos políticos, a Política Europeia de Vizinhança centra a sua ação em quatro domínios fundamentais: promoção da boa governança, democracia, Estado de Direito e direitos humanos; promoção do desenvolvimento económico conducente à estabilização; segurança; e migração e mobilidade. Serviço Europeu de Ação Externa (online), European Neighbourhood Policy (ENP). Ver em: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

⁷¹ União Europeia (2016), Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia (EUGS).

as origens da ameaça do terrorismo jihadista não se centram apenas a um nível interno. Pelo contrário, segundo Wensink *et.al* (2017), a ameaça terrorista é vista sobre três dimensões: interna, de dentro para fora e de fora para dentro. Esta ameaça tridimensional também se reflete na perpetração de ataques terroristas planejados contra alvos europeus que tiveram conexões internacionais:⁷² “alguns foram planejados ou envolveram diretamente pessoas de países terceiros; alguns foram financiados externamente; muitos envolveram pessoas que foram treinadas no exterior (tais como os combatentes estrangeiros). Os Ataques terroristas no exterior também foram realizados por pessoas da Europa.” (Conselho da União Europeia, 2014a:13).

Baseando-se nas conclusões do conselho de 19 de janeiro de 2015 e 9 de fevereiro de 2015, a Agenda Estratégica do Conselho da União Europeia⁷³ enunciou que as ações prioritárias externas, em matéria de luta contra o terrorismo, assentam-se em quatro eixos específicos e sinérgicos: (i) necessidade de cooperar internacionalmente com países terceiros, nomeadamente, das áreas geográficas MONA, Magrebe, Sahel, Balcãs Ocidentais e com outros países como a Turquia, especialmente no que toca ao desenvolvimento de diálogos políticos de segurança e de contraterrorismo que levam à criação de pacotes de contraterrorismo e de *roadmaps*; (ii) colaboração com países terceiros e organizações para prevenir e combater a radicalização; (iii) implementação de estratégias regionais em zonas de conflito que alimentam o terrorismo, como a Síria e o Iraque; (iv) e adoção de compromissos estratégicos em atividades multilaterais.

4.1 COOPERAÇÃO PARA FINS DE CONTRATERRORISMO COM PAÍSES TERCEIROS PRIORITÁRIOS

Vários líderes europeus⁷⁴ reconhecem a elevada pertinência em cooperar internacionalmente com países terceiros prioritários, particularmente, na região MONA, por meio de diálogos políticos de segurança e de contraterrorismo, que permitam a tomada de outras ações prioritárias, como a adoção de acordos de cooperação, a providência de programas de assistência específicos e o desenvolvimento de projetos de capacitação. (Conselho da União Europeia, 2015d). A cooperação em matéria de contraterrorismo com a vizinhança do Sul⁷⁵ é especialmente importante, uma vez que os países desta

⁷² Comissão Europeia (2014), COM(2013) 941 final.

⁷³ Conselho da União Europeia (2015e), Agenda Estratégica - Uma União de liberdade, segurança e justiça - Luta contra o terrorismo = Ponto da situação das ações e caminho a seguir, 5860/15, de 3 de fevereiro de 2015.

⁷⁴ A título de exemplo, aquando da reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros, em 19 de janeiro de 2015, a AR Mogherini salientou: "temos de construir uma aliança, um diálogo com estes países [países árabes e mediterrânicos], uma vez que enfrentamos desafios comuns". Conselho da União Europeia (2015d), Conclusões da Reunião do Conselho, Bruxelas, 19 de janeiro de 2015, 5411/15 p.3. [Tradução livre da autora]

⁷⁵ Segundo a Política Europeia de Vizinhança, nos Países do Sul incluem-se a Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria, Tunísia e Palestina (não vista como um Estado). Comissão Europeia (online),

área geográfica são vítimas de ataques terroristas, em diferentes graus, e enfrentam também a ameaça do regresso dos combatentes voluntários, com as possíveis consequências securitárias inerentes a esse fenómeno. (Gaub e Pauwels, 2017). Os números apresentados no relatório do The Soufan Group (2015) mostram que a Tunísia e a Jordânia são dos países do Sul com maior fluxo de combatentes nacionais que viajaram para a Síria e o Iraque, com 6,000 e 2,000 combatentes, respetivamente. (The Soufan Group, 2015:5). Além disso, os ataques terroristas perpetrados em território europeu estão cada vez mais ligados à região MONA. (Gaub e Pauwels, 2017).⁷⁶ Os diálogos políticos securitários constituem-se como reuniões bilaterais de elevado nível realizados com os países estratégicos que visam reforçar a cooperação em matéria de contraterrorismo, de forma a capacitar e impulsionar, sobretudo, a força política e securitária destes países, tendo sempre em vista salvaguardar os direitos humanos e as liberdades fundamentais que as ameaças terroristas procuram destruir. (Gaub e Pauwels, 2017). Os dois grandes ataques ocorridos na Tunísia, em 2015, intensificaram os esforços da UE em apoiar a sua transição democrática, providenciando apoio técnico e financeiro.⁷⁷ Concretamente, em matéria de luta contra o terrorismo, a UE pôs à disposição os seus conhecimentos técnicos de forma a criarem uma estratégia nacional contraterrorista e uma estratégia abrangente de prevenção à radicalização; desta maneira, as relações UE-Tunísia possibilitaram a melhoria das respostas judiciais ao terrorismo, bem como a proteção de infraestruturas críticas e de *soft targets*.⁷⁸ Além da partilha de conhecimentos especializados e de boas práticas, a UE providenciou assistência financeira ao apresentar o Pacote de Assistência de Contraterrorismo, tendo como objetivo facilitar a implementação de certos programas, nomeadamente, a reforma do setor de segurança no valor de 23 milhões de euros e o desenvolvimento de projetos de capacitação como, por exemplo, a cooperação em formação técnica para fins de contraterrorismo com a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL). (Gaub e Pauwels, 2017; Kerchove, 2017).

Outros diálogos semelhantes também foram efetuados com a Jordânia, o Líbano, entre outros países. No caso do Líbano, acordou-se a criação de um *roadmap*, que, entre muitas atividades, deu início ao desenvolvimento de uma estratégia de contraterrorismo nacional, até então estagnada pelas diferentes

Southern Neighborhood. Ver em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/southern-neighbourhood_en

⁷⁶Por exemplo, Dworkin e El Malki (2018) mostram um gráfico dos ataques europeus com conexões à Tunísia e a Marrocos, entre 2015 e 2017. Ataques como os ocorridos em Nice (julho de 2016) e em Berlim (dezembro de 2016) foram realizados por tunisinos residentes na Europa; ataques como os de Bruxelas (março de 2016) e Espanha (agosto de 2017) tiveram ligações a marroquinos jihadistas. Policy Brief ECFR/246, de 15 de fevereiro de 2018.

⁷⁷Conselho da União Europeia (2015c), Conclusões do Conselho sobre a Tunísia, Comunicado de Imprensa 609/15, de 20 de julho de 2015. Ver em: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20/tunisie-con/pdf>

⁷⁸Desde setembro de 2015, a UE e a Tunísia procedem a um diálogo de alto nível sobre segurança e contraterrorismo. (Kerchove, 2017).

interpretações de como se deveria criar uma. (Gaub e Pauwels,2017). Ademais, Fiott e Bund (2018) descrevem que o envolvimento da UE com a vizinhança Sul está presente em vários países, tais como a Líbia, Argélia, Marrocos, Egito, Síria, Iémen, Irão, Quênia, Somália, Sahel, entre outros.

4.2 A COLABORAÇÃO INTERNACIONAL PARA PREVENIR E COMBATER A RADICALIZAÇÃO

Esta forma política de luta contra o terrorismo, constitui-se como a vertente externa da dimensão preventiva. Tendo em consideração a diluição das fronteiras entre a segurança interna *versus* a segurança externa e o caráter transnacional do processo de radicalização, a UE deve ajudar os países terceiros a criarem as suas próprias medidas, muitos dos quais caracterizam-se por serem países frágeis, debilitados por conflitos, em transição para a democracia ou afetados por uma governação deficiente. (Comissão Europeia, 2014:12). Por outro lado, Gaub e Pauwels (2017) explicam que a radicalização não deixa de ser um fenómeno específico, originário do contexto em que se insere, e, como tal, requer respostas que estejam adaptadas às condições locais. Assim, de forma a fortalecer a resiliência das comunidades locais suscetíveis à radicalização, é necessário olhar para o contexto local e, conseqüentemente, identificar os fatores subjacentes à radicalização. Os investigadores destacam que os *push factors*⁷⁹ parecem relacionar-se com esta problemática em toda a vizinhança do Sul, de maneira que a UE estabelece como prioridades a promoção da moderação, da tolerância e da coesão social nas regiões. Neste âmbito, destaca-se o projeto de 3,3 milhões de euros criado pela UE em cooperação com a Tunísia, o Líbano e Marrocos, cujo objetivo prende-se no fortalecimento da resiliência local ao recrutamento extremista e radicalização.⁸⁰ (Gaub e Pauwels, 2017). Paralelamente, também pretende dar o seu contributo em diferentes organizações internacionais especializadas no tratamento e combate a questões ligadas à prevenção e luta da radicalização,⁸¹ como por exemplo o Centro Internacional de Excelência do Combate ao Extremismo Violento (Centro Hedayah), em Abu Dhabi (mais direcionado para a investigação) e o Centro Global de Envolvimento e Resiliência da Comunidade, criado pelo Fórum Mundial Contra o Terrorismo (direcionado para a criação de iniciativas que visam fortalecer a resiliência das comunidades suscetíveis às agendas extremistas violentas).⁸² (Conselho da União Europeia, 2016c; Conselho da União Europeia,2015b; Comissão Europeia, 2014).

⁷⁹Segundo Ranstorp (2016), os *push factors* englobam sentimentos de injustiça (percecionados ou reais), estados de alienação, insatisfação com as condições socioeconómicas, crises de identidade, sentimentos de exclusão (social) e discriminação, entre outros fatores negativos.

⁸⁰ Comissão Europeia (2016c), COM(2016) 379 final, de 14 de junho de 2016, p.17

⁸¹ Comissão Europeia (2014), COM(2013) 941 final, de 15 de janeiro de 2014, p.12-13.

⁸²Além da cooperação com estas duas organizações em específico estar mencionada em diversos documentos, a AR elaborou uma decisão conjunta com a Comissão sobre a participação da UE nas diferentes organizações de

4.3 COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA COM O SUL: THE ARAB STRATCOM TASK FORCE

Um dos passos para atingir este fim prende-se com a criação de boas relações com o Mundo Árabe. Atualmente, a situação de elevada volatilidade securitária, bem como de turbulência política presente na região MONA, é vista como uma fonte de insegurança para a União: esta região é alvo de ataques terroristas, como os que ocorreram no Egito⁸³ e na Tunísia⁸⁴ e, paralelamente, é afetada pelo crescimento da radicalização. (Pawlak, 2016). Tendo em consideração as próprias comunicações estratégicas tecidas por grupos jihadistas e extremistas,⁸⁵ como o Daesh, e a extensão do seu raio de alcance que inclui os países vizinhos do território europeu, a UE criou uma comunicação estratégica⁸⁶ com o Sul: *The Arab StratCom Task Force*, presidida pela Divisão de Comunicações Estratégicas do SEAE. (Missiroli *et.al*, 2016).

Visando sobretudo combater a proliferação da radicalização no Mundo Árabe, esta *Task Force* adota uma abordagem operacional e ascendente, cujos projetos são desenhados e implementados pelas delegações da UE que trabalham em terreno com os seus parceiros locais. As delegações são encorajadas a tomar várias iniciativas, mostrando o envolvimento da União nas regiões. Por norma, as atividades estão ligadas à promoção do diálogo intercultural e à promoção da educação, bem como ao debate sobre questões complexas, contando com o especial envolvimento dos jovens (e dos que são vulneráveis à radicalização), de forma a ouvir as suas preocupações, através de sondagens, e perceber quais são as narrativas que melhor funcionam em cada país. (Missiroli *et.al*, 2016; Conselho da União Europeia, 2016c).

cooperação para a prevenção e luta contra o terrorismo, mostrando assim o importante contributo destas organizações para a missão em vista, (Comissão Europeia, 2015b), JOIN(2015) 32 final.

⁸³France 24, “Main Jihadist attacks in Egypt”, 24 de novembro de 2017 Ver em: <https://www.france24.com/en/20171124-main-jihadist-attacks-egypt>

⁸⁴A título de exemplo, os ataques brutais ocorridos em Sousse e Tunis. Stephen, Chris (2015), “Tunisian President declares state of emergency after bus bombing”, *The Guardian*, 25 de novembro de 2015. Ver em: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/explosion-on-tunisian-military-bus>

⁸⁵Segundo Missiroli *et.al* (2016), as comunicações estratégicas desenvolvidas pelo Daesh, em particular, são aquilo que se comunica (apelo à violência através da *jihad*, por exemplo) por meio de revistas (*Dabiq*, por exemplo), e difusão de vídeos sofisticados e do uso das redes sociais.

⁸⁶Por comunicação estratégica entendemos que são as atividades relacionadas com a comunicação, isto é, a criação de notícias, transmissão de informações em diversos canais, a interação entre os media e a sociedade, assentes num plano ou numa agenda. Missiroli *et.al* (2016), "Strategic communications - East and South", *European Union Institute for Security Studies*, relatório n°30, 20 de julho de 2016.

4.4 IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS REGIONAIS

De forma a cumprir as conclusões do conselho em 19 de janeiro de 2015 e em 9 de fevereiro de 2015, em matéria de contraterrorismo a nível externo, reiterou-se enquanto ação prioritária a necessidade de se implementar estratégias que lidem com a questão dos combatentes estrangeiros num ângulo externo e de estratégias regionais que abordem as crises e conflitos presentes no Médio Oriente, em particular, na Síria e no Iraque.⁸⁷ Iremos analisar sucintamente quatro estratégias, em particular.⁸⁸ Todas elas empreendem um foco regional direcionado para a Síria e para o Iraque, incluindo, por extensão, os países vizinhos. A primeira Estratégia Antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros foi adotada em janeiro de 2015.⁸⁹ Poucos meses depois, de forma a contrariar a presença do Daesh e de outros grupos terroristas nesta área regional, o Conselho da União Europeia adotou a Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Daesh, em março de 2015.⁹⁰ A mesma estratégia foi alvo de reapreciação em maio de 2016.⁹¹ Em abril de 2017, adotou-se a Estratégia da UE para a Síria.⁹² No geral, todas estas estratégias estabelecem uma relação mútua entre si e fornecem o seu contributo significativo na luta contra o terrorismo (instrumentalizado por grupos como o Daesh, Jabhat Fateh al-Sham⁹³ e outros) e no desenvolvimento de operações de estabilização nas áreas outrora afetadas pelo Daesh. Além disso, todas estas estratégias têm em consideração as normas internacionais dos Direitos Humanos e baseiam-se nas várias RCSNU que podem ser aplicadas às diversas faces dos fenómenos em questão.

Na época, dado o seu contexto recente sobre o fenómeno, a primeira estratégia tinha como “objetivo imediato” o esforço de contenção da ameaça ao nível do fluxo de recrutamento e de expansão além-fronteiras da Síria e do Iraque.⁹⁴ A sua sucessora - a estratégia regional de março de 2015 -

⁸⁷ Conselho da União Europeia (2015e), Agenda Estratégica - Uma União de liberdade, segurança e justiça - Luta contra o terrorismo = Ponto da situação das ações e caminho a seguir, 3 de fevereiro de 2015, 5860/15, p. 4.

⁸⁸ Conselho da União Europeia (online), Síria: a resposta do Conselho à crise. Ver em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/syria/>; Serviço Europeu de Ação Externa (2018a), EU response to Iraq crisis. Ver em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/32427/The%20EU%20and%20Iraq

⁸⁹ Conselho da União Europeia (2015a), Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros, Bruxelas, 16 de janeiro de 2015 (OR. en), 5369/15.

⁹⁰ Conselho da União Europeia (2015f), Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo EIIL/Daexe, 16 de março de 2015, 7267/15.

⁹¹ Conselho da União Europeia (2016a), Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo EIIL/Daexe, 23 de maio de 2016, 9105/16.

⁹² Conselho da União Europeia (2017b), Conselho adota Estratégia da UE para a Síria, 3 de abril de 2017, 180/17.

⁹³ Jabhat al-Nusra agora com a nova designação Jabhat Fateh al-Sham. Ver em: <https://www.counterextremism.com/threat/nusra-front-jabhat-fateh-al-sham>

⁹⁴ Conselho da União Europeia (2015a), Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros, Bruxelas, 16 de janeiro de 2015 (OR. en), 5369/15, p.3.

converge com outras linhas de ação já implementadas na primeira estratégia (de janeiro de 2015) e na Comunicação Conjunta para uma Abordagem Global da Crise Síria Pela UE.⁹⁵ Além disso, também está em consonância com as várias RCSNU nomeadamente, a RCSNU 2254,⁹⁶ e com o Comunicado de Genebra, de 30 de junho de 2012.⁹⁷ De forma sucinta, os elementos estratégicos que se inscrevem nesta estratégia ramificam-se em múltiplos objetivos, os quais podem ser comuns ou específicos para a Síria e para o Iraque. Os vários objetivos delineados convergem para a construção de um envolvimento diplomático sustentável e polifacetado, assente no apoio a longo-prazo às almejadas reformas políticas e reconciliações etno-sectárias que a UE esboça neste documento. Contudo, para efeitos de síntese, importa-nos detalhar as respostas circunscritas à ameaça do terrorismo jihadista, que se enquadram na seção dos objetivos comuns tanto para a Síria e para o Iraque, com especial incidência para o combate à ameaça representada pelo Daesh. Assim sendo, um dos grandes objetivos comuns prende-se com a ambição de isolar e derrotar o Daesh em termos militares, organizacionais e ideológicos. Para este efeito, o Conselho sublinhou a necessidade de contribuir para o fortalecimento da Coligação Global. A redução do fluxo de combatentes estrangeiros (terroristas), de fundos e de armas para o Daesh é outras das prioridades enunciadas. Deste modo, a UE expressa o seu compromisso em apoiar ao regime de sanções das Nações Unidas, mais concretamente, o Comité de Sanções da al-Qaeda e do Daesh,⁹⁸ que se traduz sucintamente em três tipos de sanções: embargo de armas, impedimento de viagens suspeitas e congelamento de bens e de fundos. Este comité também engloba uma lista de indivíduos e de entidades. A par disto, a imposição de sanções ao financiamento terrorista, de acordo com a RCSNU 2170⁹⁹ e a RCSNU 2178,¹⁰⁰ é particularmente destacada na estratégia. Por último, sublinha-se o apoio por parte da UE às campanhas de comunicações estratégicas contra o Daesh na Síria, no Iraque e noutros países de origem dos combatentes estrangeiros, que visam denunciar as sistemáticas violações dos direitos humanos e descredibilizar a sua ideologia. (Conselho da União Europeia, 2015f),

⁹⁵ Comissão Europeia (2013), JOIN(2013) 22 final.

⁹⁶ Apela à integridade territorial, soberana, independente e unitária da Síria. Conselho de Segurança (2015), S/RES/2254 (2015).

⁹⁷ Nações Unidas (online), Action Group for Syria. Final Communiqué, 30.06.2012. Ver em: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

⁹⁸ Conselho de Segurança (online), ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee. Ver em: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267#work%20and%20mandate>

⁹⁹ Estabelece o congelamento de bens, a proibição de viagens e o embargo de armas a seis pessoas associadas à al-Qaeda, ao Daesh e à Frente Al Nusra. Conselho de Segurança (2014b), S/RES/2170 (2014).

¹⁰⁰ Apela à prevenção e supressão de todos os aspetos relativos à organização, recrutamento, transporte e equipamento relacionados com os combatentes terroristas estrangeiros; apela também à prevenção e supressão do financiamento e obstaculização de viagens. Conselho de Segurança (2014a), S/RES/2178 (2014).

Devido à catastrófica crise humanitária resultante do conflito na Síria, o Conselho Europeu adotou a Estratégia da UE para a Síria, em abril de 2017,¹⁰¹ que se inscreve na Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Daesh (2015). Os objetivos da estratégia europeia para a Síria enquadram-se num contexto de trabalho a longo-prazo e centram-se em seis eixos: (i) contribuir para uma verdadeira transição política, pondo fim à guerra; (ii) contribuir para que a transição seja dotada de inclusão; (iii) responder às necessidades humanitárias que a Síria enfrenta, salvando vidas e protegendo os cidadãos mais vulneráveis; (iv) ajudar a Síria a salvaguardar a democracia, a liberdade de expressão e os direitos humanos; (v) apoiar a responsabilização por crimes de guerra; (vi) contribuir para a resiliência da população síria. O terceiro objetivo estratégico desta estratégia concretiza-se num dos mecanismos criados pela UE, em 2014. O Fundo Madad (oficialmente designa-se como *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*),¹⁰² tem como objetivo primordial providenciar condições de estabilidade e de segurança aos refugiados sírios, possibilitando o acesso à educação, a cuidados de saúde, a meios de subsistência, ao emprego e a vários serviços, nos seus países de acolhimento sobrelotados, entre os quais, o Líbano, a Jordânia, a Turquia e o Iraque. (Fiott e Bund, 2018). Para este efeito, em junho de 2017, este Fundo Fiduciário Regional da UE de resposta à crise síria abraçou novos projetos, cujo montante ascende aos 275 milhões de euros.¹⁰³

Por fim, a Estratégia da UE para o Iraque, adotada em 22 de janeiro de 2018,¹⁰⁴ tem como objetivo estabelecer uma agenda reformista em termos políticos, securitários e humanitários, através de sete objetivos estratégicos, muito parecidos ou convergentes aos enunciados na Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Daesh (maio de 2016). Segundo o SEAE (2018a),¹⁰⁵ a UE já disponibilizou 29 milhões de euros em projetos de reconciliação que procurem reduzir os conflitos entre as pessoas internamente deslocadas e as comunidades acolhedoras, de forma a criar a reconciliação e estabilidade a longo-prazo. Em paralelo, e entre outros contributos, a UE está a providenciar o seu apoio económico em mais de 16 milhões de euros para a reforma do sistema de segurança iraquiano, possibilitando a formação do corpo policial em áreas libertadas pelo Daesh, bem como a melhoria da interoperabilidade dos serviços de segurança e da justiça penal. (SEAE, 2018a).

¹⁰¹Conselho da União Europeia (2017b), Conclusões do Conselho sobre uma estratégia da UE para a Síria, 3 de abril de 2017.

¹⁰²Comissão Europeia (online), 'EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis', *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. Ver em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

¹⁰³Comissão Europeia (2017a), Comunicado de Imprensa IP/17/1593, de 20 de junho de 2017. Ver em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1593_pt.htm

¹⁰⁴Conselho da União Europeia (2018b), Conclusões do Conselho sobre o Iraque, Bruxelas, 22 de janeiro de 2018, (OR. en), 5285/18.

¹⁰⁵Serviço Europeu de Ação Externa (2018a), 'EU response to Iraq crisis'. Ver em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/32427/The%20EU%20and%20Iraq

Além disso, destacou uma Missão de Assistência civil (EUAM) da PCSD, em Bagdade, em outubro de 2017, a pedido do governo iraquiano. (SEAE, 2017). Segundo o relatório anual de 2017 do SEAE sobre as missões e operações realizadas ao abrigo da PESC, a missão tem como objetivo influenciar positivamente as leis e políticas iraquianas, providenciando o *expertise* europeu em matéria de CT, extremismo violento e crime organizado, além do contributo acima mencionado de desenvolvimento da arquitetura securitária dentro do contexto da estratégia nacional de segurança e reformas institucionais. (SEAE, 2017:15).

REFLEXÃO E CONCLUSÕES GERAIS

*Bin Ladism has survived Bin Laden*¹⁰⁶

Seguindo o modelo de Crenlinsten e Schmid (1992) e aplicando-o à dimensão interna das políticas de prevenção e de combate ao terrorismo jihadista, de forma direta ou indireta, torna-se possível constatar que na primeira abordagem de respostas (*soft line* e *hard line*) a UE faz uso dos dois tipos de resposta. As medidas *soft line* enformam-se pela prevenção e combate da radicalização com incidência nas linhas orientadoras proporcionadas pelo pilar da prevenção da Estratégia Antiterrorista e da Estratégia de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo e que se aplica tanto ao fenómeno dos combatentes estrangeiros como aos indivíduos vulneráveis. Ainda assim, a atuação da UE afigura-se num papel secundário, ainda que extremamente relevante, por meio do trabalho das agências europeias (RAN, Europol, entre outras) que lideram esforços coordenados com os EM, ou da implementação de vários projetos europeus ligados à cultura e à educação. Quanto às medidas *hard line*, constata-se, por exemplo, que a UE enveredou pela prática de medidas repressivas de justiça criminal, recorrendo ao Estado de Direito ao criminalizar as atividades e ofensas terroristas ligadas ao jihadismo. Estas últimas medidas, respetivamente, segundo Davies (2018), constituem-se preponderantes, a par do aumento considerável no intercâmbio de *intelligence* e de informações (especialmente visível pelas propostas de melhoria dos sistemas de informações interoperáveis).

No que diz respeito à segunda abordagem, constituída pelas respostas de curto prazo (reativas) e a longo prazo (proativas), um número considerável de observadores (Wensink *et.al*, 2017; Bures, 2006; Coolsaet, 2010; Argomaniz, 2011) consideram que, ao nível interno, as respostas iniciais até aos atentados em Londres (2005) evidenciaram a sua natureza reativa e *ad hoc*. Segundo Wensink *et.al* (2017:34) a agenda de contraterrorismo da UE mudou substancialmente após 2013 devido ao adensar da guerra civil na Síria e à ascensão do Daesh e, sobretudo, devido aos ataques perpetrados a Charlie Hebdo e ao Bataclan, em 2015. Constatamos, assim, que os ataques ocorridos em França, em 2015, evidenciam novamente a sua natureza reativa aos acontecimentos. Contudo, a mudança de perceção da ameaça (tridimensional) e os consequentes ataques em pequena escala ocorridos, sobretudo, em 2016 e

¹⁰⁶ Wright, Robin *et.al* (2017), 'The Jihad Threat: ISIS, al-Qaeda, and Beyond', p.21

2017, levou a que a UE reconsiderasse as suas políticas em matéria de terrorismo. (Wensink *et.al*, 2017:34). À luz do exposto, denotamos a elaboração de um considerável número de relatórios sobre o progresso e o estado de ação das medidas ou propostas elaboradas em contexto europeu.¹⁰⁷ Por outro lado, é possível argumentar que as iniciativas tomadas sob um prisma preventivo e de combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo elencam-se numa perspetiva proativa, na medida em que procuram ter em consideração o possível quadro evolutivo de ameaças terroristas, por exemplo, através da implementação de indicadores de risco comuns de indivíduos suspeitos de radicalização e/ou anteriormente condenados pela prática de ofensas e atividades terrorista. (Conselho Europeu, 2018).

Relativamente à dimensão externa, é possível averiguar que as respostas internacionais se compõem por duas ações estratégicas: a interventiva e direta e a de contenção, segundo o modelo apresentado por Nuno Lemos Pires (2016a). A ação estratégica de carácter interventivo e direto permite o uso de várias linhas de ação que atuam de forma direta e indireta nas várias regiões de onde o fenómeno é originário (Pires, 2016a:95), ao passo que as de contenção (inseridas numa abordagem político-diplomática) dependem da vontade dos decisores políticos locais. (Pires, 2016a:101). Tendo em consideração estas diretrizes, pode incluir-se os diálogos políticos de alto nível conducentes à elaboração de programas de CT, como os já referidos na Tunísia e no Líbano, como parte desta estratégia de contenção. Em contrapartida, Gaub e Pauwels (2017) constataam que de forma geral o sucesso dos programas em matéria de segurança e CT implementados é difícil de se medir, uma vez que a atuação da UE e, consequentes, programas estão limitados pela vontade política do país parceiro, destacando os exemplos do Egito, da Síria¹⁰⁸ e da Líbia, cujas condições sociopolíticas limitam ou minam esses mesmos programas.¹⁰⁹ Ademais, os investigadores reforçam que, de forma regular, os países terceiros são afetados pela violência, o que permite a recriação das condições conducentes ao terrorismo.

Por outro lado, a opção interventiva e direta manifesta-se através de várias linhas de ação, tais como o empreendimento de operações de estabilização e de paz em comunidades libertas pelo Daesh, na Síria e no Iraque; a implementação de comunicações estratégicas, em especial a *Arab StratCom Task Force*, que funciona em pelo menos três países: Jordânia, Marrocos e Líbano;¹¹⁰ a implementação de atividades de P/CVE que, segundo Glazzard e Reed (2018:26), atingem uma extensão geográfica que

¹⁰⁷Comissão Europeia (online), European Agenda on Security – Legislative Documents Ver em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents_en

¹⁰⁸A título de exemplo, as relações bilaterais (numa abordagem político-diplomática) com a Síria estão cortadas desde 2011. Comissão Europeia (online), Syria, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. Ver em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria_en
Contudo, a UE providencia de forma direta a sua assistência humanitária, como já foi visto no capítulo anterior.

¹⁰⁹Todos estes países mencionados são abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, mais concretamente, a sul.

¹¹⁰Pawlak, Patryk (2016), ‘EU strategic communication with the Arab World’, *European Parliamentary Research Service*, p.6.

cobre cerca de 40 países nas regiões avaliadas de grande ameaça (MONA, África Ocidental, Leste/Corno de África, Sul da Ásia, Ásia Central); a criação de estratégias regionais na Síria e no Iraque que visam, entre muitos objetivos, apoiar ou contribuir para uma solução política duradoura e inclusiva.

Segundo Connable *et.al* (2017), a estratégia para derrotar ou conter a atuação dos grupos jihadistas extremistas que, como já frisámos ao longo deste trabalho, instrumentalizam o terrorismo como um meio necessário para alcançar os seus objetivos políticos sustentados sob preceitos religiosos assentes numa conceção teológica salafista, incide no uso de métodos que não se baseiam no uso da força, como a legitimação, a democratização, o apoio económico e a capacitação e reforma regional. Em contrapartida, caso seja usada reforça-se que não se deve constituir como o instrumento principal. Segundo esta perspetiva, pode-se apresentar o exemplo da Coligação Global anti-Daesh que, apesar da sua elevada importância em combater a insurgência do Daesh, não pode ser o único instrumento de luta, uma vez que as operações de paz e reconstrução de Estados em situação pós-conflito são vitais para a criação de uma solução política duradoura que se tem em vista. (Connable *et.al*, 2017). Inclusivamente, um dos relatórios do International Crisis Group (2017) considera que a UE deve priorizar a prevenção do conflito enquanto posição central da política de CT e manter o seu investimento em estados vulneráveis, destacando-os como contributos cruciais contra o fortalecimento dos jihadistas.

Tendo em vista esta referência, é possível constatar o reconhecimento destes métodos nas estratégias regionais da UE para o Iraque e para a Síria., tal como já foi explanado no capítulo anterior. Em suma, a grande opção estratégica para reduzir substancialmente o terrorismo deve centrar-se na implementação de uma estabilidade legitimada, que resulte da satisfação popular com o governo, em especial nos países que foram afetados por conflitos. (Connable *et.al*, 2017). Apesar disso, segundo as limitações apresentadas por Gaub e Pauwels (2017), consideramos que a estratégia regional para a Síria, em particular, encontra-se num impasse entre o tecnicamente possível e o politicamente desejável, em conformidade com os objetivos estipulados, dado o contexto de guerra civil e de violência que assola este país.¹¹¹

Ademais, é notório sublinhar o enfoque da UE, a nível externo, na ameaça representada pelo Daesh, sobretudo visível nas estratégias regionais. Em contrapartida, dentro dos movimentos jihadistas e no espectro geográfico mais abrangente, o Daesh não é a única ameaça. Outros grupos jihadistas de matriz *takfir* possuem uma agenda muito semelhante à do Daesh. (Pinto e Reis, 2017; Pires, 2016b). Wright *et.al* (2017) e a Europol (2018) ressaltam a ameaça que a al-Qaeda pode colocar no futuro, uma vez que visa ganhar apoios regionais e popularizar a jihad nos países muçulmanos. Ainda assim, é possível denotar que as várias áreas de trabalho da UE inserem-se num contexto mais amplo que têm em consideração o poder da ameaça que se reflete, em certa extensão, nos fatores conducentes ao florescimento dos grupos jihadistas extremistas, cujos objetivos estratégicos não respeitam fronteiras

¹¹¹Não obstante, as Conclusões do Conselho para a Síria, de 16 de abril de 2018, 7956/18, enfatizam que a Estratégia da UE para a Síria mantém-se válidas, p.2. (Conselho da União Europeia, 2018a).

nem Estados, pelo contrário, pretendem reconfigurar o *status quo* geopolítico. (Wright *et.al*, 2017; Pinto e Reis, 2017). Em suma, as políticas e medidas de segurança interna não são suficientes para prevenir o terrorismo de cariz jihadista. A principal luta contra o jihadismo, instrumentalizado enquanto arma de terror, deve sê-lo feita além-fronteiras. (Ayala, 2015).

De forma geral, constata-se através de uma leitura cuidada dos vários documentos estratégicos e operacionais que os atentados em Paris, em janeiro e novembro de 2015, serviram como catalisadores para o avançar de algumas propostas controversas (caso PNR), ou para a reatualização de medidas e reforço das capacidades operacionais de várias agências. (Strazzori e Stambøl, 2015). Apesar da evolução das políticas AC/CT, verificam-se algumas limitações e desafios às políticas e capacidades operacionais existentes. (Scherrer, 2018). No que diz respeito ao papel contributivo das agências JAI, o recurso do AP Travellers pelos EM encontra-se abaixo do idealizado e que as ferramentas proporcionadas pela Europol e pela Eurojust também estão em situação de subaproveitamento, mesmo com o crescimento dos seus papéis de intermediários em investigações e perseguições de CT. (Scherrer, 2018). Em outro prisma, a ausência de cumprimentos dos prazos estipulados para a implementação da PNR demonstra os desafios da UE de harmonização e consolidação de uma resposta europeia concertada, sem mencionar as implicações técnicas e legais que esta Diretiva suscita no que diz respeito à proteção de dados. (Comissão Europeia, 2018). Em paralelo, o papel contributivo da Frontex ainda não está claro no que diz respeito à deteção de *returnees*, ao nível operacional, em domínio de recolha de *intelligence*. (Scherrer, 2018). A nível externo, as comunicações estratégicas, em particular dos projetos locais estabelecidos em concordância com os objetivos da *Arab StratCom Task Force*, Gaub e Pauwels (2017) ressaltam que, apesar do aumento orçamental, as delegações podiam beneficiar de recursos acrescidos (incluindo humanos) para aumentar o impacto na população local, não sendo claro a extensão do próprio impacto. Outros observadores consideram relativamente pequeno o contributo providenciado pelas missões civis e militares da PCSD (Ayala, 2015), ou que as mesmas são afetadas pela ausência de sustentabilidade a longo prazo, em regiões cujo jihadismo se difunde pela ação de grupos jihadistas extremistas. (Hogendoorn, 2017).

A expressão “Bin Ladism has survived Bin Laden” não é animadora e não se aplica apenas à capacidade resiliente da al-Qaeda. (Wright *et.al*, 2017:21). Dificilmente, a ameaça terrorista jihadista desaparecerá num futuro próximo, já que os grupos extremistas são ávidos em adaptar-se a novas táticas. Além disso, a principal luta não passa pelo campo de batalha físico, mas sim pelo ideológico. (Wright *et.al*, 2017:39). Não obstante aos desafios e às limitações existentes, deve-se reconhecer a construção de uma resposta europeia global e abrangente no combate e prevenção do terrorismo jihadista, procurando abordar de forma multidimensional as ameaças a este associado, apostando num compromisso a longo-prazo e com vista a uma ação concertada guiada por um objetivo norteador principal: mitigar a ameaça terrorista jihadista e de preferência preveni-la, por meio de múltiplas ações, tanto a nível interno como externo.

BIBLIOGRAFIA

- Argomaniz, Javier *et.al* (2015), “A Decade of EU Counter-Terrorism And Intelligence: A Critical Assessment”, *Intelligence and National Security*, (Online), 30:2-3, 191-206.
- Argomaniz, Javier (2011), *The EU and Counter-Terrorism Politics, Polity and Policies After 9/11*, Contemporary Terrorism Studies, Nova Iorque, Routledge, 1-209.
- Ayala, Enrique (2016), “The European Union’s response to jihadist terrorism and the Syrian conflict”, em Diego Garrido *et.al* (org.), *The State of the European Union. Europe at the political crossroads*, Fundación Alternativas e Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bakker, Edwin (2006), “Jihadi Terrorists in Europe”, *Netherlands Institute of International Relations*, Clingendael, dezembro de 2006.
- Bąkowski, Piotr e Laura Puccio (2015), 'Foreign fighters' Member States' responses and EU action in an international context, *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, (online), Briefing, fevereiro de 2015.
- Barret, Richard (2017), “Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees”, *The Soufan Group*, outubro de 2017.
- Bauer, Martin W. e George Gaskell (2000), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 7ª Edição.
- Bin Laden, Osama (1996), ‘Declaration of Jihad against the Americans Occupying the Land of the Two Holiest Sites’, *Combating Terrorism Center*. Consultado em 18 de julho de 2018, online e disponível em: <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2013/10/Declaration-of-Jihad-against-the-Americans-Occupying-the-Land-of-the-Two-Holiest-Sites-Translation.pdf>
- Brynjar, Lia *et.al* (2006), Paths to Global Jihad: Radicalisation and Recruitment to Terror Networks. Proceedings from a *FFI Seminar*, Oslo, 15 de março de 2006. Consultado em 26 de setembro de 2018, online e disponível em: <https://www.investigativeproject.org/documents/testimony/41.pdf>
- Bosson, Raphael (2008), ‘The Eu’s Mature Counterterrorism Policy – a Critical Historical and Functional Assessment’, *LSE Challenge Working Paper*. Consultado em 28 de setembro de 2018, online e disponível: <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPUchallengewp9.pdf>
- Boutin, Bérénice *et al* (2016), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies”, *International Centre of Counter-Terrorism – The Hague*, (online), ICCT Research Paper.
- Bures, Oldrich (2006), “EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?”, *Terrorism and Political Violence*, (Online), 18 (1), 57-78.
- Bures, Oldrich (2018), ‘EU’s Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges?’, *Terrorism and Political Violence*, (Online), 1-19.
- Cafarella, Jennifer *et.al* (2017), “U.S. Grand Strategy: Destroying ISIS and Al Qaeda, Report Four”, *Institute for the Study of War*.
- Clarke, Colin e Haroro J. Ingram (2018), ‘Defeating the ISIS Nostalgia Narrative’, *Rand Blog*, 19 de abril de 2018. Consultado em 2 de outubro de 2018, online e disponível em: <https://www.rand.org/blog/2018/04/defeating-the-isis-nostalgia-narrative.html>
- Comissão Europeia, ‘Passenger Name Record (PNR)’, *Migration and Home Affairs*. Consultado 6 de outubro de 2018, online e disponível: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/information-exchange/pnr_en
- Comissão Europeia, ‘European Neighbourhood Policy’. Consultado em 10 de outubro, online e disponível: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en

Comissão Europeia, Southern Neighbourhood. Consultado em 29 de outubro de 2018, online e disponível: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/southern-neighbourhood_en

Comissão Europeia, 'EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis', *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. Consultado em 7 de outubro de 2018, online e disponível: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en

Comissão Europeia, 'European Agenda on Security – Legislative Documents', *Migration and Home Affairs*. Consultado em 29 de outubro de 2018, online e disponível: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents_en

Comissão Europeia, 'Syria', *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. Consultado em 29 de outubro de 2018, online e disponível: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria_en

Connable, Ben *et.al* (2017), 'Beating the Islamic State. Selecting a New Strategy for Iraq and Syria', *National Defense Research Institute*, (online), Rand Corporation.

Conselho da União Europeia, 'Regulamentar a utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR)'. Consultado em 27 de maio de 2018, online e disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/passengername-record/>

Conselho da União Europeia (2016), 'Código das Fronteiras Schengen: acordo para reforçar os controlos nas fronteiras externas', 7 de dezembro de 2016. Consultado em 28 de maio de 2018, online e disponível em: http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/12/07/systematic_checks/

Conselho da União Europeia, Luta contra o Branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Consultado em 18 de outubro de 2018, online e disponível: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>

Conselho da União Europeia, Síria: a resposta do Conselho à crise. Consultado em 23 de setembro de 2018, online e disponível: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/syria/>

Conselho de Segurança, ISIL (Da'esh) & Al-Qaida Sanctions Committee. Consultado em 14 de setembro de 2018, online e disponível em: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267#work%20and%20mandate>

Coolsaet, Rik (2017), "Anticipating the Post-Daesh Landscape", *Egmont – The Royal Institute for International Relations*, (Online), 97, outubro de 2017.

Coolsaet, Rik (2010), "EU counterterrorism strategy: value added or chimera?", *International Affairs*, (Online), 86 (4).

Coolsaet, Rik (2008) *Jihadi terrorism and the radicalisation challenge in Europe*, Hampshire: Ashgate.

Coolsaet, Rik (2005), "Radicalisation and Europe's Counter-Terrorism Strategy", comunicação apresentada no Diálogo Transatlântico sobre Terrorismo CSIS/Clingendael, *The Hague*, 8 e 9 de dezembro de 2005. Consultado em 23 de janeiro de 2018, online e disponível em: http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2014/01/CSIS_081205_Rev.pdf?type=pdf

Costa, Sandra Liliana (2016), *O Pensamento Islamista Contemporâneo: A Jihad Global na Europa*, Tese de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho.

Crelinsten, Ronald D. e Alex P. Schmid (1992), 'Western responses to terrorism: A twenty-five year balance sheet', *Terrorism and Political Violence*, (Online), 4(4), 307-340.

Counter Extremism Project, Jabhat al-Nusra (Jabhat Fateh al-Sham. Consultado em 26 de setembro de 2018, online e disponível: https://www.counterextremism.com/threat/nusra-front-jabhat-fateh-al-sham#violent_history

Cymerman, Henrique e Aviv Oreg (2018), *O Terror Entre Nós: a Ameaça do Terrorismo Islamista ao Modo de Vida Ocidental*, Porto Editora, 1ª Edição: fevereiro de 2018.

- Davies, William (2018), “Counterterrorism Effectiveness to Jihadists in Western Europe and the United States: We Are Losing the War on Terror”, *Studies in Conflict & Terrorism*, (Online), 41(4), 281-296.
- Den Boer, Monica e Jörg Monar (2002), ‘Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor’, *Journal of Common Market Studies*, (Online), 40, Annual Review, 11-28.
- Den Boer, Monica (2003), ‘9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: a Critical Assessment’, *Notre Europe* (Online).
- Den Boer, Monica e Irina Wiegand (2015), “From Convergence to Deep Integration: Evaluating the Impact of EU Counter-Terrorism Strategies on Domestic Arenas”, *Intelligence and National Security*, (Online), 30 (2-3), 377-401.
- Duarte, Felipe Pathé (2017), “Os Objetivos Estratégicos do Daesh na Europa”, *Janus Online*, (Online), 1-2.
- Duarte, Felipe Pathé (2016), “A Subversão Global em Rede”, *XXI – Ter Opinião*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, nº6 (janeiro/junho), 120-124.
- Duarte, Felipe Pathé (2011), “Jihadismo Global: A (In)Coerência de uma Estratégia de Subversão?”, *Nação e Defesa*, 128 (5), 215-243.
- Duque, Raquel (2016), “Terrorismo: um olhar sobre a evolução e as particularidades desta forma de violência”, em Raquel Duque, Diogo Noivo e Teresa de Almeida e Silva (orgs.), *Segurança Contemporânea*, Lisboa, Pactor, 1ª Edição, janeiro de 2016.
- Dworkin, Anthony (2016), ‘Europe’s New Counter-Terror Wars’, *European Council on Foreign Relations*, (online), outubro de 2016.
- Dworkin, Anthony e Fatim-Zohra El Malki (2018), ‘The Southern Front Line: EU Counter-Terrorism Cooperation with Tunisia and Morocco’, *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief, 15 de fevereiro de 2018.
- Eurojust (2017), ‘Foreign Terrorist Fighters: Eurojust’s Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response. Fourth Eurojust Report Summary of Main Findings’, 19 de abril de 2017. Consultado em 27 de outubro de 2018, online e disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2017/jun/eu-eurojust-ff-finding.pdf>
- Europol (2018), “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018”, *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation* 2018.
- Europol (2017), “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017”, *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation* 2017.
- Fiott, Daniel e Jakob Bund (2018), EUISS YearBook of European Security 2018, *European Union Institute for Security Studies*. Consultado em 29 de agosto de 2018, online e disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_2018.pdf
- France 24, “Main Jihadist attacks in Egypt”, 24 de novembro de 2017. Consultado em 1 de outubro de 2018, online e disponível em: <https://www.france24.com/en/20171124-main-jihadist-attacks-egypt>
- Gaub, Florence e Annelies Pauwels (2017), ‘Counter-Terrorism cooperation with the Southern Neighbourhood’, *Directorate-General for External Policies*, Policy Department. Consultado em 17 de setembro de 2018, online e disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578013/EXPO_IDA\(2017\)578013_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578013/EXPO_IDA(2017)578013_EN.pdf)
- Ginkel, Bibi van e Eva Entenman (2016) (Ed.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles Threats and Policies”, *International Center for Counter-Terrorism – The Hague*, ICCT Research Paper.
- Glazzard, Andrew e Alastair Reed (2018), ‘Global Evaluation of the European Union Engagement on Counter-Terrorism’, *CT Morse Counter-Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism*.
- Gohel, S. M. (2017), “Deciphering Ayman Al-Zawahiri and Al-Qaeda’s Strategic and Ideological Imperatives”, *Perspectives on Terrorism*, (Online), 11(1), 54-67.

- Gruszczak, Artur (2008), 'Networked Security Governance: Reflections on the E.U.'s Counterterrorism Approach', *Journal of Global Change and Governance*, (Online), 1(3), 1-23.
- High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (2018), 'Final Report', *Comissão Europeia*, 18 de maio de 2018. Consultado em 26 de setembro de 2018, online e disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf
- High Level Commission Expert Group on Radicalisation (2017), Interim Report (Preliminary Findings and Recommendations), dezembro de 2017. Consultado em 24 de outubro de 2018, online e disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=36235&no=1>
- Hegghammer, Thomas (2014), "Jihadi-Salafis or Revolutionaries?", em Roel Meijer (org.), *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*, Oxford Scholarship Online.
- Hoffman, Bruce (2006), *Inside Terrorism*, New York: Columbia University Press, 2006.
- Hoffman, Bruce (2016), 'The Global Terror Threat and Counter-Terrorism Challenges Facing The Next Administration', *Combating Terrorism Center Sentinel*, (Online), 9(1), 1-7.
- Hogendoorn, EJ (2017), 'The Importance of Politics in Preventing and Countering Violent Extremism in Fragile States', *International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, (online), 13 de setembro de 2017.
- IEP, "Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism", *Institute for Economics and Peace* (IEP).
- IEP, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism", *Institute for Economics and Peace* (IEP).
- IEP, "Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism", *Institute for Economics and Peace* (IEP).
- International Crisis Group* (2017), 'Terrorism and Counter-Terrorism: New Challenges for the European Union', 30 de abril de 2017.
- International Crisis Group* (2005), "Understanding Islamism", Médio Oriente/ Norte de África Relatório nº37, 2 de março de 2005.
- ISIS/Daesh (2015), *Dabiq*, nº10. Consultado em 17 de julho de 2018, online e disponível em: <https://azelin.files.wordpress.com/2015/07/the-islamic-state-e2809cdc481biq-magazine-1022.pdf>
- Jackson, Richard (2009), 'The Study of Terrorism after 11 September 2001: Problems, Challenges and Future Developments', *Political Studies Review*, (Online), 7, 171-184.
- Johnson, Ross (2013), *Antiterrorism and Threat Response. Planning and Implementation*, CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Kerchove, Gilles de (2017), "EU-Tunisia Cooperation on Security and Counter-Terrorism", *EuroMed Survey*, 8ª Edição.
- Lugna, Lauri (2006), 'Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting', *Baltic Security & Defence Review*, (Online), 101-127.
- Martins, Bruno e Laura C. Ferreira-Pereira (2012), 'Stepping inside? CSDP missions and EU counter-terrorism', *European Security*, (Online) 21(4), 537-556.
- Matos, Hermínio Joaquim (2014), *O Sistema de Segurança Interna em Portugal: Contributos para uma Estratégia Nacional Contraterrorista*, Instituto Universitário de Lisboa, Iscte-IUL.
- Mills, Claire (2018), "ISIS/Daesh: what now for the militar campaign in Iraq and Syria?", *House of Commons Library*, Briefing paper (8248). Consultado em 24 de maio de 2018, online e disponível em: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8248>

- Missiroli, Antonio *et.al* (2016), ‘Strategic Communications East and South’, *European Union Institute for Security Studies*, relatório nº30, julho de 2016. Consultado em 11 de setembro de 2018, online e disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_30.pdf
- Monar, Jörg (2015), “The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints”, *Intelligence and National Security*, (Online), 30 (2-3), 333-356.
- Nações Unidas, Action Group for Syria Final Communiqué, 30.06.2012. Consultado em 23 de setembro de 2018, online e disponível em: <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>
- Naji, Abu Bakr (2006), “The Management of Savagery: The Most Critical Stage Through Which the Umma Will Pass”, Trad. William McCants, (funding provided by the John M. Olin Institute for Strategic Studies at Harvard University), 23 de maio de 2006. Consultado em 17 de julho de 2018, online e disponível em: <https://azelin.files.wordpress.com/2010/08/abu-bakr-naji-the-management-of-savagery-the-most-critical-stage-through-which-the-umma-will-pass.pdf>
- National Coordinator for Security and Counterterrorism (2014), ‘Global Jihadism: Analysis of the Phenomenon and Reflections on Radicalisation’, *Ministry of Security and Justice*. Consultado em 26 de setembro de 2018, online e disponível em: https://english.nctv.nl/binaries/globaljihadism-uk-webversie_tcm32-83525.pdf
- Nesser, Peter (2004), ‘Jihad in Europe - A survey of the motivations for Sunni Islamist terrorism in post-millennium Europe’, *Norwegian Defence Research Establishment*, FFI Rapport. Consultado em 28 de setembro de 2018, online e disponível em: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/04-01146.pdf>
- Neumann, Peter (2018), “The Islamic State’s nature and dynamics are certain to change”, *The Security Times*, fevereiro de 2018. Consultado em 19 de fevereiro de 2018, online e disponível: <http://www.the-security-times.com/the-islamic-states-nature-and-dynamics-are-certain-to-change/>
- Pawlak, Patryk (2016), ‘EU strategic communication with the Arab World’, *European Parliamentary Research Service*.
- Phillips, Andrew (2017), “Global Terrorism”, em Mark Beeson e Nick Bisley (ed.), *Issues in 21st Century World Politics*, Palgrave, 3ª Edição.
- Pillar, Raul P. (2008), “Counterterrorism”, em Williams, Paul D. (2008) (Ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, 376-388.
- Pinto, Ana Santos e Bruno Cardoso Reis (2017), “O Daesh no Médio Oriente e Magrebe: Derrotado, mas ainda uma ameaça”, *Nação e Defesa*, nº148.
- Pires, Nuno Lemos (2017), “Movimentos Jiadistas: Ideologias, Estratégias e Objetivos”, *Nação e Defesa*, nº148, 43-60.
- Pires, Nuno Lemos (2016a), *Resposta ao Jiadismo Radical*, Nexo Literário, Alcochete, 1ª Edição: abril de 2016.
- Pires, Nuno Lemos (2016b), ‘O Terrorismo na Europa e o Terrorismo Global’, *Changing World*. Consultado em 12 de outubro de 2018, online e disponível em: <https://blog.cei.iscte-iul.pt/terrorismo-na-europa-e-terrorismo-global/>
- Qutb, Sayyid (1964), *Milestones*, Ed., A.B. al-Mehri (2006), Maktabah Booksellers and Publishers, Birmingham, Reino Unido. Consultado em 17 de julho de 2018, online e disponível em: <https://www.kalamullah.com/Books/Milestones%20Special%20Edition.pdf>
- RAN (2018), ‘Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Approaches and Practices,’ *RAN Collection of Approaches and Practices*, 2018 Edition.
- Ranstorpe, Magnus (2016), ‘The Root Causes of Violent Extremism’, *RAN*, Issue Paper, 4 de janeiro de 2016.
- Reis, Bruno Cardoso (2016), “Terrorismo transnacional e a ameaça ao Flanco Sul da NATO: o caso do Daesh”, *Nação e defesa*, (Online), 143, 43-58.

- Renard, Thomas (2017), “Facing The Evolving Jihadi Threat in Europe”, *Clingendael Spectator*, 19 de setembro de 2017. Consultado em 21 de fevereiro de 2018, online e disponível em: <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/facing-evolving-jihadi-threat-europe>
- Sageman, Marc (2008), ‘Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century’, *University of Pennsylvania*, citado por West Point Combating Terrorism Center Summaries, 2008. Consultado em 29 de setembro de 2018, online e disponível em: https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/ACLURM046386.pdf
- Scherrer, Amandine (2018) (Ed.), ‘The Return of Foreign Fighters to EU Soil’. Ex-post evaluation. *European Parliamentary Research Service* (EPRS).
- Schmid, Alex P. (2011), *The Routledge Handbook Of Terrorism Research*, Routledge Taylor & Francis Group e-Library.
- Schmid, Alex P. (2013), Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review, *International Center for Counter-Terrorism – The Hague*, (online), ICCT Research Paper, 1-97.
- Schmid, Alex. P e Judith Tinnes (2015), ‘Foreign (Terrorist) Fighters with IS: A European Perspective’, *International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, (online), 1-69.
- Serviço Europeu de Ação Externa, European Neighbourhood Policy (ENP). Consultado em 7 de outubro de 2018, online e disponível: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en
- Serviço Europeu de Ação Externa (2018a), ‘EU response to Iraq crisis’, 9 de fevereiro de 2018. Consultado em 11 de outubro de 2018, online e disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/32427/The%20EU%20and%20Iraq
- Serviço Europeu de Ação Externa (2018b), ‘EU actions to counter Da’esh’, 11 de julho de 2018. Consultado em 11 de outubro de 2018, online e disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/23264/eu-actions-counter-da%E2%80%99esh_en
- Serviço Europeu de Ação Externa (2017), ‘European Union, Common Security and Defence Policy. Missions and Operations. Annual Report 2017’. Consultado em 27 de outubro de 2018, online e disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_annual_report_2017_web.pdf
- Stephen, Chris (2015), “Tunisian President declares state of emergency after bus bombing”, *The Guardian*, 25 de novembro de 2015. Consultado em 1 de outubro, online e disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/explosion-on-tunisian-military-bus>
- Strazzari, Francesco e Eva Magdalena Stambøl (2015), ‘We Saw it Coming: Jihadist Terrorism, Challenges for the European Union’, *Norwegian Institute of International Affairs*, Policy Brief 13/2015.
- The Soufan Group* (2015), “Foreign Fighters An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq”, dezembro de 2015.
- Wensink, Wim *et.al* (2017), “The European Union’s Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness”, *Directorate-General For Internal Policies, Policy Department C: Citizen Rights and Constitutional Affairs*, Estudo para LIBE Committee. Consultado em 23 de janeiro de 2018, online e disponível: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf)
- Wiktorowicz, Quintan (2006), “Anatomy of the Salafi Movement”, *Studies in Conflict & Terrorism*, (Online), 29 (3), 207-239.
- Wright, Robin *et.al* (2017), ‘The Jihad Threat: ISIS, al-Qaeda, and Beyond’, *United States Institute of Peace*, (Online), 1-48.

FONTES PRIMÁRIAS

- Comissão Europeia (2013), Para uma Abordagem Global da Crise Síria pela UE, Bruxelas, 24 de junho de 2013 JOIN(2013) 22 final. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0022&from=pt>
- Comissão Europeia (2014), Prevenir a Radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento. Reforçar a Resposta da EU, Bruxelas, 15 de janeiro de 2014, COM(2013) 941 final. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0941&from=PT>
- Comissão Europeia (2015a), Agenda Europeia para a Segurança, 28 de abril de 2015, Estrasburgo, COM (2015) 185 final. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=PT>
- Comissão Europeia (2015b), Decisão Conjunta da Comissão Europeia e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a participação da União Europeia nas diferentes organizações de cooperação para a prevenção e luta contra o terrorismo, Bruxelas, 27 de agosto de 2015, JOIN(2015) 32 final. Retirado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3ab6318d-4cad-11e5-9f5a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia (2015c), Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, 2 de dezembro de 2015, Bruxelas, COM (2015) 625 final. Retirado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-625-EN-F1-1.PDF>
- Comissão Europeia (2015d), Proposta para um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e o Decisão 2005/267 / CE, Estrasburgo, 15.12.2015, COM(2015) 671 final. Retirado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf
- Comissão Europeia (2015e), Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que respeita ao reforço dos controlos das bases de dados relevantes nas fronteiras externas, 15 de dezembro de 2015, Estrasburgo, COM (2015) 670 final. Retirado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-670-EN-F1-1.PDF>
- Comissão Europeia (2016a), Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, 20 de abril de 2016, Bruxelas, COM (2016) 230 draft. Retirado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia (2016b), Sistemas de informação mais fortes e inteligentes para fronteiras e segurança, Bruxelas, 6.4.2016, COM(2016) 205 final. Retirado de: https://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Documents/SB-EES/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf
- Comissão Europeia (2016c), Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento, Bruxelas, 14.6.2016 COM(2016) 379 final. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0379&from=en>
- Comissão Europeia (2016d), Comunicação sobre um Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo, Estrasburgo, 2.2.2016, COM(2016) 50 final. Retirado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6e0de37-ca7c-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF

Comissão Europeia (2016e), “Garantir a segurança das fronteiras externas da Europa: lançar a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira”, 6 de outubro de 2016, IP/16/3281. Retirado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3281_pt.htm

Comissão Europeia (2017a), Fundo Fiduciário UE / Síria: novo pacote de assistência para apoiar os refugiados sírios e as comunidades de acolhimento ultrapassa mil milhões de euros, Bruxelas, 20 de junho de 2017, IP/17/1593. Retirado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1593_pt.htm

Comissão Europeia (2017b), Décimo Segundo Relatório de Progresso para uma União de Segurança Eficaz e genuína, Bruxelas, 12.12.2017, COM(2017) 779 final. Retirado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171212_communication_on_twelfth_progress_report_towards_effective_and_genuine_security_union_en.pdf

Comissão Europeia (2017c), Agenda Europeia para a Segurança: Comissão apresenta novas abordagens sobre a interoperabilidade dos sistemas de informação, 16 de maio de 2017, IP/17/1303. Retirado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1303_pt.htm

Comissão Europeia (2018), Décimo Quinto Relatório de Progresso para uma União de Segurança eficaz e genuína, Bruxelas, 13.6.2018, COM(2018) 470 final. Retirado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_com-2018-470-communication_en.pdf

Conselho da União Europeia (2002), Decisão-Quadro do Conselho de 13 de junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo, 2002/475/JAI, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L164/3. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>

Conselho da União Europeia (2005a), Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo, de 24 de novembro de 2005, 14781/1/05 REV 1. Retirado de: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-radicalisation-nov-05.pdf>

Conselho da União Europeia (2005b), Estratégia Antiterrorista da União Europeia, de 30 de novembro de 2005, 14469/4/05 REV 4. Retirado de: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

Conselho da União Europeia (2008a), Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho de 28 de novembro de 2008 que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 330/21. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=PT>

Conselho da União Europeia (2008b), Estratégia Revista da UE de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo, 14 de novembro de 2008, Bruxelas, 15175/08 (OR. en). Retirado de: <http://www.statewatch.org/news/2008/nov/eu-council-r-and-r-revised-15175-08.pdf>

Conselho da União Europeia (2009), Conclusões da 2979ª Reunião do Conselho de Justiça e de Assuntos Internos, Bruxelas, 30 de novembro e 1 de dezembro de 2009, 16883/1/09 REV 1 (Presse 355). Retirado de: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/111649.pdf

Conselho da União Europeia (2014a), Estratégia Revista da UE de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo, 19 de maio de 2014, Bruxelas, 9956/14 (OR. en). Retirado de: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209956%202014%20INIT>

Conselho da União Europeia (2014b), Relatório sobre a Implementação da Estratégia Antiterrorista da UE, Bruxelas, 10 de outubro de 2014 (OR. en), 13971/14. Retirado de: <http://www.statewatch.org/news/2015/jan/eu-2014-10-10-13971-report-implementation-ct-strategy.pdf>

Conselho da União Europeia (2014c), Conclusões do Conselho sobre a crise provocada pelo EIIL/Daexe na Síria e no Iraque, Luxemburgo, 20 de outubro de 2014, 14463/14. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14463-2014-INIT/en/pdf>

Conselho da União Europeia (2015a), Linhas gerais da estratégia antiterrorista para a Síria e o Iraque, com especial destaque para os combatentes estrangeiros, Bruxelas, 16 de janeiro de 2015 (OR. en), 5369/15. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5369-2015-INIT/pt/pdf>

Conselho da União Europeia (2015b), Conclusões da Reunião do Conselho, Bruxelas, 9 de fevereiro de 2015, 6044/15 (OR.en). Retirado de: http://www.consilium.europa.eu/media/23365/outcome-of-the-council-meeting_fac_150209.pdf

Conselho da União Europeia (2015c), Conclusões do Conselho sobre a Tunísia, 20 de julho de 2015, Comunicado de Imprensa 609/15. Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20/tunisie-con/pdf>

Conselho da União Europeia (2015d), Conclusões da Reunião do Conselho, Bruxelas, 19 de janeiro de 2015, 5411/15 (OR. en). Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/media/21898/st05411en15.pdf>

Conselho da União Europeia (2015e), Agenda Estratégica - Uma União de liberdade, segurança e justiça - Luta contra o terrorismo = Ponto da situação das ações e caminho a seguir, Bruxelas, 3 de fevereiro de 2015 (OR. en), 5860/15. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5860-2015-INIT/pt/pdf>

Conselho da União Europeia (2015f), Estratégia Regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo EIIL/Daexe, 16 de março de 2015, 7267/15. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7267-2015-INIT/en/pdf>

Conselho da União Europeia (2016a), Conclusões do Conselho sobre a estratégia regional da UE para a Síria e o Iraque, bem como para a ameaça representada pelo Daexe, Bruxelas, 23 de maio de 2016, (OR. en) 9105/16. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9105-2016-INIT/en/pdf>

Conselho da União Europeia (2016b), Decisão (PESC) 2016/1693 do Conselho de 20 de setembro de 2016 que impõe medidas restritivas contra o EIIL (Daexe) e a Alcaida e pessoas, grupos, empresas e entidades a eles associados, e que revoga a Posição Comum 2002/402/PESC, *Jornal Oficial da União Europeia*, 21.9.2016, L 255/25. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1693&from=pt>

Conselho da União Europeia (2016c), Implementação da agenda contraterrorista pelo Conselho Europeu, Bruxelas, 4 de novembro de 2016 (OR. en), 13627/16. Retirado de: <http://www.statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-CTC-implementation-a-t-strategy-13627-%20ADD-1-16.pdf>

Conselho da União Europeia (2016d), Fight against terrorism: EU strengthens its legal arsenal against ISIL/Da'esh and Al-Qaida, Press Release 527/16, 20 de setembro de 2016. Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/20/isil-daesh-al-qaida/pdf>

Conselho da União Europeia (2016e), Ponto da situação sobre a implementação da declaração dos membros do Conselho Europeu de 12 de fevereiro de 2015, as conclusões do Conselho JAI de 20 de novembro de 2015 e as conclusões do Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2015, Bruxelas, 1 de março de 2016, (OR. en), 6450/16. Retirado de: <http://www.statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-c-t-coordinator-report-6450-16.pdf>

Conselho da União Europeia (2016f), ‘Conselho chega a acordo quanto à sua posição de negociação sobre o reforço do controlo das armas de fogo’, Comunicado de Imprensa 322/16, de 10 de junho de 2016. Retirado de: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/06/10/weapons-strengthen-control/>

Conselho da União Europeia (2016g), Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (primeira leitura) = Orientação

geral, Bruxelas, 8 de junho de 2016 (OR. en), 9841/16. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9841-2016-INIT/pt/pdf>

Conselho da União Europeia (2017a), Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2017 relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, *Jornal Oficial da União Europeia*, 31 de março de 2017, L 88/6. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=PT>

Conselho da União Europeia (2017b), Conclusões do Conselho sobre uma estratégia da UE para a Síria, 3 de abril de 2017. Comunicado de Imprensa 180/17. Retirado de: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/>

Conselho da União Europeia (2017c), Projeto de Orientações Revistas para a Estratégia da União Europeia de Combate à Radicalização e de Recrutamento para o Terrorismo, 24 de maio de 2017, Bruxelas, 9646/17. (OR.en). Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9646-2017-INIT/pt/pdf>

Conselho da União Europeia (2017d), Conclusões sobre a ação externa da UE em matéria de luta contra o terrorismo, Bruxelas, 19 de junho de 2017 (OR. en), 10384/17. Retirado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/23999/st10384en17-conclusions-on-eu-external-action-on-counter-terrorism.pdf>

Conselho da União Europeia (2017e), Revisão das Linhas Orientadoras da Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo, Bruxelas, 30 de junho de 2017, (Or. en), 10855/17. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10855-2017-INIT/en/pdf>

Conselho da União Europeia (2017f), Conclusões do Conselho sobre o Iraque, Luxemburgo, 19 de junho de 2017, (OR. en) 10197/17. Retirado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/23995/st10197en17-conclusions-on-iraq.pdf>

Conselho da União Europeia (2017g), Código das Fronteiras Schengen: Conselho adota regulamento que tem por objetivo reforçar os controlos nas fronteiras externas, 7 de março de 2017, Comunicado de Imprensa 113/17. Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/>

Conselho da União Europeia (2018a), Conclusões do Conselho sobre a Síria, Luxemburgo, 16 de abril de 2018 (OR. en), 7956/18. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7956-2018-INIT/en/pdf>

Conselho da União Europeia (2018b), Conclusões do Conselho sobre o Iraque, Bruxelas, 22 de janeiro de 2018, (OR. en), 5285/18. Retirado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/32406/st05285en18.pdf>

Conselho de Segurança (2015), S/RES/2254 (2015). Retirado de: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2254>

Conselho de Segurança (2014a), Threats to international peace and security caused by terrorist acts, S/RES/2178 (2014). Retirado de: <http://unscr.com/en/resolutions/2178>

Conselho de Segurança (2014b), Threats to international peace and security caused by terrorist acts, S/RES/2170 (2014). Retirado de: <http://unscr.com/en/resolutions/2170>

Conselho Europeu (2018), Estratégia de Contraterrorismo (2018-2022), CM(2018)86-addfinal. Retirado de: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808afc96

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2015), Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão, *Jornal da Oficial da União Europeia*, 5.6.2015, L 141/73. Retirado de:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&qid=1538858067792&from=EN>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2016a), Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, *Jornal Oficial da União Europeia*, 4 de maio de 2016, L119/132. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1538858159257&from=EN>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2016b), Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, *Jornal Oficial da União Europeia*, 16 de setembro de 2016, L 251/1. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&qid=1538858312533&from=EN>

Parlamento Europeu e o Conselho Europeu (2017a), Regulamento (UE) 2017/458 do parlamento europeu e do conselho de 15 de março de 2017 que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes, *Jornal Oficial da União Europeia*, 18.3.2017, L 74/1. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0458&from=pt>

Parlamento Europeu e o Conselho Europeu (2017b), Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu que altera a Directiva 91/477 / CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e posse de armas, Bruxelas, 29 de março de 2017, (OR. en), PE-CONS 62/16. Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-62-2016-INIT/en/pdf>

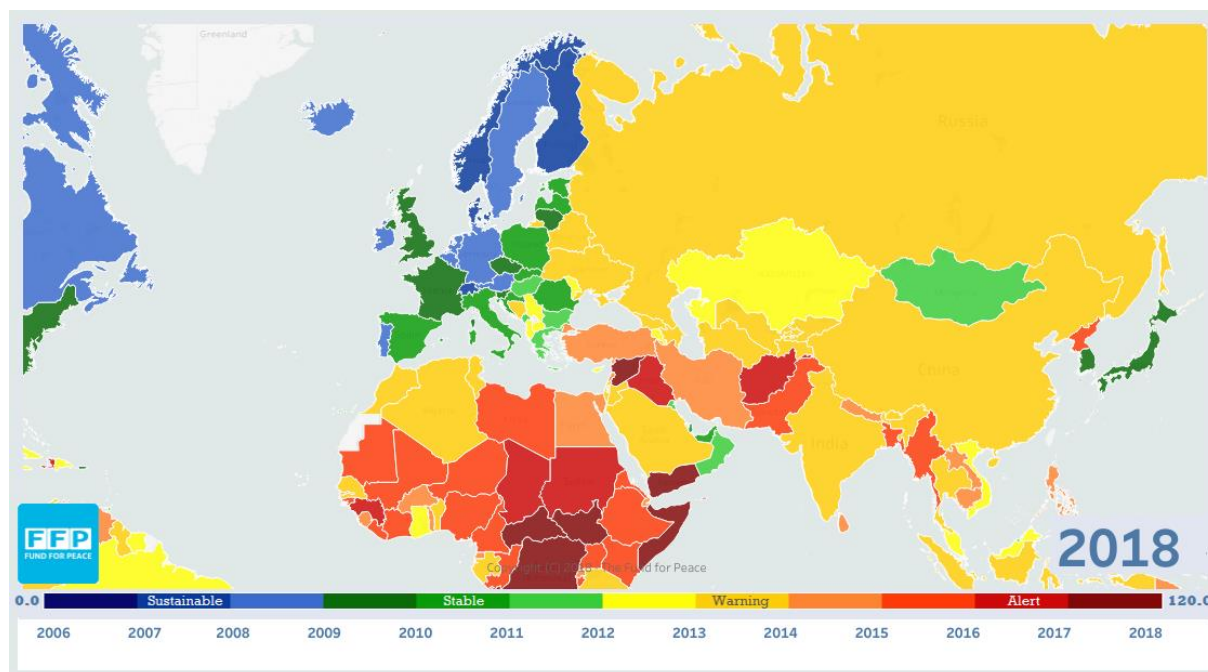
Parlamento europeu e o Conselho Europeu (2018), Diretiva (UE) 2018/843 de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/EU, *Jornal Oficial da União Europeia*, 19.6.2018, L 156/43. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>

União Europeia (2016), Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia (EUGS). Retirado de: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2016/C 202/01, *Jornal Oficial da União Europeia*. Retirado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>

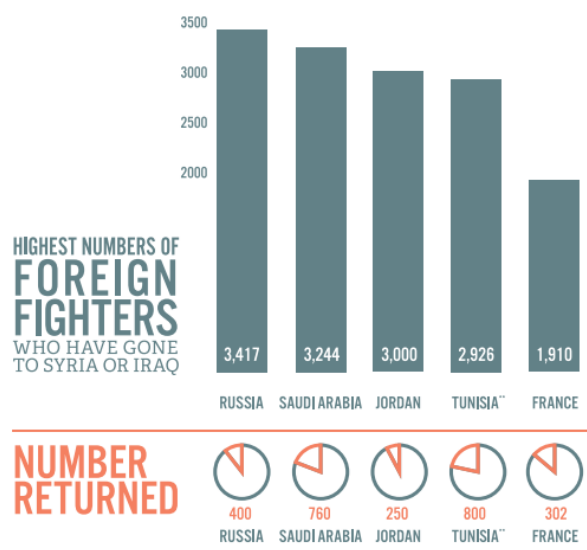
ANEXOS

Figura 1- Fragile State Index (2018).



Quanto mais escura é a tonalidade das cores quentes (amarelo, laranja e vermelho), maior é o ranking relativo à instabilidade. Fonte: <http://fundforpeace.org/fsi/>

Figura 2- Os números mais elevados de combatentes estrangeiros que viajaram para a Síria e para o Iraque e o número de retornados.



Fonte: Barret (2017), p.10.

Tabela 1- Ataques terroristas de cariz jihadista mais mortíferos na Europa no período de 2004 a 2017.

Data	País	Região	Perpetradores	Fatalidades	Feridos
2017-08-18	Espanha	Cambrills	Extremistas ligados ao Daesh	6	6
2017-08-17	Espanha	Barcelona	Extremistas ligados ao Daesh	14	101
2017-06-03	Reino Unido	Londres	Extremistas inspirados na ideologia jihadista	11	48
2017-05-22	Reino Unido	Manchester	Daesh	23	119
2017-03-22	Reino Unido	Londres	Extremistas com possíveis ligações ao Daesh	6	50
2016-12-29	Alemanha	Berlim	Extremistas inspirados na ideologia jihadista	12	48
2016-07-14	França	Nice	Extremistas inspirados na ideologia jihadista	87	433
2016-03-22	Bélgica	Bruxelas; Zaventem	Daesh	35	270
2015-11-13	França	Saint Denis; Paris	Daesh	137	413
2015-01-07	França	Paris	AQAP (Al-Qaeda na Península Arábica)	12	12
2005-07-07	Reino Unido	Londres	Al-Qaeda	56	784
2004-03-11	Espanha	Madrid	Al-Qaeda	191	1800

Fonte: Dados recolhidos na Base de Dados GTD (Global Terrorism Database). Tabela elaborada pela autora.

Tabela 2- Número de combatentes estrangeiros e de retornados por Estado-Membro (2016)

País	Combatentes Estrangeiros	Regressados
França	>900	246
Reino Unido	700-760	>350
Alemanha	720-760	250
Bélgica	420-516	55-130
Áustria	230-300	>70
Suécia	300	80
Países Baixos	220	40
Espanha	120-139	25
Dinamarca	125	62

Fonte: Ginkel e Entenman (2016), p.21-43.

Tabela 3- Lista de atentados completos e planejados que envolveram retornados no período de 2012 a 2015.

Date	Attempted or Completed Attack
March 2012	23 year old Mohammad Merah who had trained with Al-Qaeda in Afghanistan killed four Jewish civilians (incl. three Jewish children and three soldiers in Toulouse and Montauban, south of France)
March 2014	Swiss authorities prevent explosives and gas attack plot by three IS recruits
May 2014	Attack in front of Jewish Museum Brussels by Mehdi Nemmouche, a 29 year old French citizen of Algerian origin who was trained in Syria by IS: four killed in Kalashnikov attack
October 2014	Mertkan G., a 14 year old boy of Turkish-Austrian origin was promised US \$ 25,000 by IS online if he managed to bomb Vienna's Westbahnhof
January 2015	Attack on Charlie Hebdo and Jewish kosher market in Paris by Kouachi brothers and Amedy Coulibaly: seventeen killed, 20+ wounded
January 2015	Plot in Belgium by jihadists of Moroccan origin trained by IS to attack police foiled in Verviers.
February 2015	A Danish-Palestinian supporter of IS, Omar Abdel Hamid El-Hussein, opened fire in Copenhagen, killing two people and injuring five more
June 2015	Attack by a 35 year old with links to IS near Lyon on a industrial gas production plant; blowing up the plant failed but the boss of the perpetrator was decapitated
July 2015	French authorities prevent plot by the Islamists linked to IS to behead naval officer at Port Vendres, killing two and arresting thirteen plotters, several of whom had been trained in Syria by IS.
August 2015	Ayoub El Kahzzani, a 26-year-old young Muslim of Moroccan origin recently returned from Syria tried to create a massacre in the Thalys high-speed train from Amsterdam to Paris with an AK-47 assault rifle and, nine magazines of ammunition. He was wrestled down by some of the more than 500 passengers in the train
November 2015	Three teams of IS- linked terrorists with suicide vests and assault rifles and explosives staged six attacks in Paris and the suburb of Saint-Denis. The perpetrators were partly from Molenbeek, a Brussels suburb. They killed 130 people and injuring 368. Seven of the nine perpetrators died, partly by exploding their suicide belts, partly by police fire. Some of the attackers had been foreign fighters in Yemen and Syria.

Fonte: Schmid e Tinnes (2015), p.32.