

# AS FORÇAS ARMADAS E O TERRORISMO

*José Augusto de Brito*

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia  
Edições Culturais da Marinha  
LISBOA

O Contra-Almirante José Augusto de Brito ingressou na Escola Naval em 1965. De entre as diversas funções que desempenhou embarcado destacam-se os comandos do patrulha NRP "Quanza", da corveta NRP "João Roby" e da fragata NRP "Comandante Roberto Ivens". Foi instrutor no CITAN e na Escola de Armas Submarinas. Desempenhou as funções de Comandante da Esquadilha de Escoltas Oceânicos e de 2.º Comandante da Flotilha. Na NATO exerceu as funções de *Chief Staff Officer* no Comando da Força Naval Permanente do Atlântico e foi responsável pela área de *Above Water Warfare* no SACLANT. Frequentou os cursos Geral e Superior Naval de Guerra. Desde Setembro de 2002 desempenha o cargo de chefe da Divisão de Operações do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

As Forças Armadas e o Terrorismo

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

12/Jan.-Mar. 2005

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha  
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-74-5

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 600 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

ACMA – Artes Gráficas, Unip. Lda

## **AS FORÇAS ARMADAS E O TERRORISMO**

### ***RESUMO***

As Forças Armadas portuguesas têm vindo a participar no desenvolvimento das medidas de contenção do terrorismo levadas a cabo pela NATO e por outras organizações de que Portugal é parte. Na frente interna, colaboraram em acções de prevenção durante a realização do EURO 2004. Embora se tenha revisto recentemente os conceitos estratégico e militar e as missões há necessidade de adequar outra legislação para enquadrar a actuação das Forças Armadas em território nacional. A Marinha encontra-se numa situação privilegiada mercê da sua colaboração com os órgãos do Sistema da Autoridade Marítima. A actuação conjunta dos vários intervenientes, civis e militares, aconselha a elaboração de um Plano Nacional Anti-Terrorismo. Face à sua inexistência, foram tomadas medidas na área militar e efectuados estudos sobre conceitos de actuação. Uma das opções é apresentada neste trabalho.



## **1. INTRODUÇÃO**

A evolução do ambiente estratégico internacional, em que o terrorismo transnacional tem vindo a assumir-se como uma das ameaças prioritárias, obrigou a uma reflexão sobre o emprego das Forças Armadas (FA) neste combate assimétrico. Exige-se cada vez mais a colaboração das FA com as Forças de Segurança (FS) na contenção do terrorismo em território nacional. Passou a haver uma maior sobreposição das missões intrinsecamente militares com as de manutenção da segurança, tornando-se necessário aprofundar e melhorar a articulação das FA com as componentes não militares da segurança nacional. Internamente, já houve participação em acções no quadro de eventos importantes ocorridos no país. Na frente externa, e no âmbito das organizações de que somos parte, Portugal tem vindo a colaborar em acções, entretanto desencadeadas, para combater a ameaça do terrorismo e da proliferação de armas de destruição maciça.

A legislação estruturante da Defesa Nacional veio dar resposta aos novos cenários em que se prevê a actuação das FA, passando a estar-lhes cometidas missões no âmbito da prevenção e do combate ao terrorismo. No entanto, ainda não foram adequados os mecanismos de cooperação entre os diversos intervenientes na prevenção e combate internos, aguardando-se uma iniciativa que, de forma abrangente e coordenada, integre as contribuições dos vários actores.

O presente tema será desenvolvido referindo: a actuação das FA na contenção do terrorismo, e, designadamente, a participação das forças armadas nacionais; o enquadramento legal existente para a sua actuação

e a particularidade da Marinha neste âmbito; um possível conceito de acção das FA na prevenção e combate ao terrorismo. Finalmente, serão referidas algumas medidas desenvolvidas em âmbito militar.

## **2. ORGANIZAÇÕES DE DEFESA E O TERRORISMO**

### **A NATO**

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 vieram acelerar a implementação das medidas que, desde algum tempo, se encontravam em estudo na NATO. O desenvolvimento das capacidades operacionais essenciais, assunto que há muito se arrastava no pilar europeu, passou a merecer prioridade mais elevada. Tratava-se, agora, de enfrentar uma agressão global cujas consequências passariam a moldar a actuação das FA aliadas.

A actividade terrorista internacional espalhou-se, ao longo dos anos, por vários continentes, tendo deixado incólume o território dos Estados Unidos. O que o 11 de Setembro veio demonstrar foi a audácia, a capacidade de planeamento e a eficácia das organizações terroristas ao levar a cabo um ataque a alvos simbólicos do poder norte-americano no seu próprio território. A partir daquela data, a prevenção e o combate ao terrorismo passaram a constituir, de facto, o grande objectivo das organizações multinacionais de segurança e defesa.

Na NATO, logo em 12 de Setembro, foi invocado, pela primeira vez na sua história, o artigo 5.º do Tratado do Atlântico, declarado o apoio aos EUA e implementadas medidas de defesa contra o terrorismo. Em Outubro de 2001, a Aliança desencadeou a Operação ACTIVE ENDEAVOUR (OAE), destacando as Forças Navais Permanentes para patrulhar e controlar a navegação no Mediterrâneo Oriental. Em Março de 2003, a OAE passou a englobar o Estreito de Gibraltar, para proteger os navios aliados valiosos em trânsito naquele estreito internacional. Posteriormente, a área de operações foi estendida a todo o Mediterrâneo. A utilização do Mar Negro por organizações terroristas poderá vir a aconselhar, também, a extensão da operação a este espaço marítimo. De

momento, enquanto se questiona o enquadramento desta operação no artigo 5.º do Tratado, estuda-se a forma de legalizar a actuação das unidades nos espaços marítimos internacionais.

No campo doutrinário foi aprovado, em Setembro de 2002, o Conceito Militar de Defesa Contra o Terrorismo. Este documento estabelece os princípios orientadores, as opções militares e os procedimentos para combater a nova ameaça. Seguiu-se-lhe o Conceito de Operações ABLE GUARDIAN com o objectivo, entre outros, de integrar e coordenar as acções militares NATO e nacionais. Prosseguem, agora, os trabalhos para a elaboração de um Conceito de Operações de Contra-Terrorismo.

Em Outubro de 2002, foi formalmente lançada a NATO RESPONSE FORCE (NRF). Trata-se de uma força projectável, conjunta e combinada, pronta a actuar onde necessário, em elevado estado de prontidão e capaz de executar um amplo leque de missões. Entre estas, incluem-se o apoio às operações de contra-terrorismo e a colaboração em acções de controlo de danos após a ocorrência de agressões terroristas. Incluído na NRF, a Aliança passou a dispor de um batalhão, em alto estado de prontidão, dedicado à prevenção e controlo de danos resultantes da utilização de agentes nucleares, biológicos, químicos ou radioactivos (NBQR). Esta capacidade, ainda na sua fase de implementação, já foi utilizada no apoio aos Jogos Olímpicos de 2004, na Grécia.

O processo de gestão de crises não foi esquecido. O actual projecto do Manual do Sistema de Gestão de Crises inclui medidas, civis e militares, dedicadas à prevenção, dissuasão, neutralização, contenção e recuperação de agressões terroristas.

A Protecção das Forças mereceu a atenção da Aliança, tendo sido promulgada, em Janeiro de 2003, uma directiva sobre a matéria. Para além dos atentados contra alvos civis que suscitam maior impacto na opinião pública, forças e unidades militares passaram a constituir alvos das organizações terroristas. Os teatros do Afeganistão e do Iraque têm demonstrado a importância que este aspecto deve merecer, quer na formação e no treino das forças, quer posteriormente na execução das operações.

Foram revistas as especificações dos exercícios aliados de modo adequar os requisitos de treino à necessidade de envolvimento das FA na contenção do terrorismo.

A NATO adequou o Sistema Integrado de Defesa Aérea (NATINEADS) às novas ameaças assimétricas. Implementou procedimentos adicionais para clarificar e coordenar responsabilidades, NATO e nacionais, na neutralização de aviões civis suspeitos de intenções terroristas. Surgiu, deste modo, o Conceito RENEGADE, com o qual se pretende actuar de forma eficaz na prevenção de ameaças terroristas que possam utilizar aviões comerciais como plataforma ou arma de ataque.

Em 2002, em Praga, foi acordado um programa ambicioso de reequipamento militar para fazer face à nova situação estratégica, constituindo o combate ao terrorismo, um dos factores de desenvolvimento dos programas aliados.

Em complemento destas iniciativas nos domínios operacional, doutrinário e logístico, a Aliança tem vindo a apoiar países membros em acções preventivas durante a realização de eventos com impacto e visibilidade internacionais. Portugal, a Grécia e a Turquia beneficiaram deste apoio durante a realização do EURO 2004, das Olimpíadas e da recente Cimeira de Istambul. Neste domínio, e por se tratar de uma nova tarefa atribuída à Aliança, está em curso a elaboração da política que oriente e defina o tipo de apoio que a NATO deve proporcionar às nações aquando da realização de eventos com alta visibilidade.

### ***A União Europeia***

No âmbito civil, a UE estabeleceu medidas para combater as novas ameaças assimétricas tendo promulgado legislação e actuado em vários domínios. Tal desenvolvimento, tanto quanto se conhece, ainda não teve a correspondente contrapartida na esfera militar.

Na área logística, a implementação do EUROPEAN CAPABILITIES ACTION PLAN (ECAP) promoverá a obtenção de capacidades com influência directa no combate ao terrorismo. Portugal assumiu o compromisso de levantar um Comando de Operações Especiais, conjunto e



multinacional, projectável e com capacidade de comandar simultaneamente vários grupos operacionais. Esta estrutura poderá vir a ser empregue em missões nacionais, da NATO e da UE.

### ***As Euroforças***

Em Outubro de 2001, numa das suas principais iniciativas, os EUA desencadearam o combate ao terrorismo transnacional através da Operação ENDURING FREEDOM (OEF), no Afeganistão. Foi constituída uma coligação que conta actualmente com a participação de dezenas de países. Posteriormente, noutras zonas do globo, têm sido desencadeadas operações complementares que concorrem para o mesmo objectivo global. Para além de países euro-asiáticos, a África tem sido alvo de especial atenção. As organizações terroristas passaram a actuar neste continente, servindo-se de países com uma estrutura governamental frágil para desenvolverem actividades de modo a sustentar logística e financeiramente as suas operações. Pretende-se com a OEF estancar a circulação dos agentes terroristas e impedir o fluxo comercial que suporta material e financeiramente as suas organizações.

Em 2002, os países que constituem as EUROFORÇAS — Espanha, França, Itália e Portugal — decidiram participar no combate ao terrorismo, destacando uma força naval (EUROMARFOR) para colaborar no controlo da navegação no Mediterrâneo Oriental (Operação COHERENT BEHAVIOUR). Seguidamente, acordaram em colaborar na OEF e transferiram aquela força do Mediterrâneo para a área do Corno de África. Posteriormente, a EUROMARFOR conduziu a Operação RESOLUTE BEHAVIOUR, complementando outras operações naquela área levadas a cabo por forças e unidades de diversos países. Em 2004, e embora não discordando da validade política da operação, a Espanha, como já o fizera relativamente às suas forças no Iraque, retirou os meios navais da operação. Por último, após a retirada recente da França, prevê-se interromper a operação em finais de 2004.

### **3. A PROLIFERATION AND SECURITY INITIATIVE**

A utilização de materiais NBQR por parte das organizações terroristas terá consequências devastadoras. Para evitar a sua proliferação, e por iniciativa dos EUA, foi lançada, em Maio de 2003, a *Proliferation and Security Initiative* (PSI).

Pretende-se com esta actividade estabelecer princípios, padronizar procedimentos e implementar medidas para interditar a movimentação, por via aérea, terrestre ou marítima, de materiais ou tecnologias de destruição maciça que possam ser utilizadas por organizações terroristas. Portugal aderiu de imediato a esta iniciativa. Colabora activamente na discussão e elaboração dos seus documentos base e tem participado nos exercícios entretanto efectuados. Actualmente, a coligação é constituída por um núcleo de 17 países de 4 continentes a que se juntam outros com o estatuto de observador. A falta de suporte legal para legitimar as acções de abordagem e vistoria dos meios suspeitos de transportarem materiais de destruição maciça constitui o maior obstáculo ao desenvolvimento da PSI. Ao à-vontade das autoridades dos EUA para actuar nos espaços internacionais opõe-se o tradicional comedimento dos governos europeus. De momento, procura-se estabelecer matrizes legais que permitam, tanto quanto possível, uniformizar e padronizar as modalidades de actuação por parte dos países aderentes. Nacionalmente, temos deparado com a inexistência de uma estrutura formal que, de forma eficaz, integre, coordene e controle a actuação dos diversos intervenientes no processo.

Em Abril, Portugal conduzirá um dos quatro exercícios anuais da PSI. O cenário prevê a interdição de um navio em águas sob jurisdição nacional. O exercício constituirá uma boa oportunidade para testar o funcionamento do Sistema da Autoridade Marítima, tendo em vista o seu papel fundamental na prevenção da proliferação por mar. Ajudará, simultaneamente, a reflectir sobre o tipo de estrutura mais adequada para auxiliar o processo de decisão a nível governamental.

#### **4. AS FORÇAS ARMADAS NACIONAIS E O TERRORISMO**

As FA portuguesas têm vindo a acompanhar as iniciativas e os desenvolvimentos acima referidos. Dentro das suas possibilidades, participam nas actividades operacionais que a NATO vem conduzindo na prevenção e combate ao terrorismo.

Portugal empenhou uma fragata na Operação ACTIVE ENDEAVOUR, em simultâneo com a sua atribuição à Força Naval Permanente do Atlântico (STANAVFORLANT). Fê-lo em 2002, em 2003 e novamente em 2004. Desde Março de 2003 passámos a contribuir, também, com aviões de patrulha marítima no Estreito de Gibraltar (STROG), na execução de missões de vigilância naquela sub-área da operação. Mantemos unidades tipo corveta prontas a actuar no STROG, sempre que nos for solicitado.

Devido a constrangimentos financeiros não foi possível atribuir unidades navais à EUROMARFOR para participar nas operações COHERENT BEHAVIOUR e RESOLUTE BEHAVIOUR. A nossa contribuição limitou-se à presença simbólica de um oficial no seu estado-maior. Em 2002, durante um período de 2 meses, participámos na Operação ENDURING FREEDOM, no Afeganistão, com um C-130, uma ambulância e uma equipa médica. Não se refere o actual empenhamento nacional na ISAF pois a missão desta força da NATO é distinta da missão das forças da coligação que executam a OEF. Enquanto a ISAF apoia as autoridades afegãs na manutenção da segurança, à força liderada pelos EUA estão atribuídas tarefas de contra-terrorismo. Para a NRF temos contribuído com unidades navais, terrestres e aéreas. A participação nacional nesta força será incrementada no período de 2005 a 2006 quando o comando da NRF for da responsabilidade do Quartel-General Conjunto NATO de Oeiras.

Como vemos, na frente externa, as FA têm vindo a colaborar com os aliados na prevenção e combate ao terrorismo. O nível de participação reflecte, quer a disponibilidade permitida pelo sistema de forças nacional, quer as limitações decorrentes da situação financeira do país.

Internamente, e durante a realização do EURO 2004, as FA colaboraram em acções anti-terrorismo. A Marinha, o Exército e a Força Aérea, nas respectivas áreas de actuação, disponibilizaram efectivos e capaci-

dades para colaborar no esforço comum, com a finalidade de prevenir a ocorrência de agressões terroristas durante a realização do evento.

### **O Quadro Legal**

Recentemente, procedeu-se a uma revisão da documentação que enquadra o emprego das FA. A nova realidade estratégica internacional não poderia deixar de influenciar o conteúdo dos novos documentos. Assim, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003 veio realçar a necessidade de actuação em novas áreas ao considerar que *“O terrorismo transnacional apresenta-se, pois, como uma ameaça e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas”*. O CEDN comete às FA *“capacidade para, em colaboração com as Forças de Segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas”* e acrescenta a *“capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça.”* Ficou balizada, deste modo, a intervenção das FA na contenção do terrorismo na frente externa e no território nacional.

No seguimento do CEDN, o Conceito Estratégico Militar inclui no seu conceito de acção a luta contra o terrorismo. Complementarmente, o documento *“As Missões Específicas das FA 2004”* (MIFA04), definidas em CSDN em Outubro de 2004, identifica missões respeitantes à prevenção e combate às novas ameaças — a terrorista, o crime organizado e a proliferação. A intervenção far-se-á nos termos da lei e deverá complementar as capacidades das FS. Da revisão resultou um novo leque de missões e orientação para o emprego das FA. No entanto, há ainda um longo caminho a percorrer até se actualizar a legislação que legitime totalmente a sua actuação. Por exemplo, a Lei da Segurança Interna, que engloba a contenção do terrorismo em território nacional, continua a não fazer qualquer referência à colaboração das FA. Regressando aos conceitos, é lícito questionar em que situações uma ameaça externa, concretizada em território nacional, constitui uma

agressão externa exigindo o envolvimento dos militares. Podemos imaginar situações em que as circunstâncias da ocorrência, a qualidade ou quantidade dos agentes envolvidos, ou as consequências dela decorrentes não justificarão o seu envolvimento. Conforme foi referido, os militares deverão complementar as forças e entidades primariamente responsáveis pela prevenção e contenção do terrorismo. Esta situação assume especial importância na actuação militar na área terrestre do território nacional. Nos espaços aéreo e marítimo, quer pela falta de capacidade das FS, quer pela existência de um sistema coordenado de actuação no mar, a solução parece ter sido encontrada.

A nível governamental, a estrutura superior para a tomada de decisão foi recentemente estabelecida. Em Julho de 2004, dando cumprimento a um objectivo inscrito no CEDN, foi criado o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC). O SNGC tem como objectivo apoiar o Primeiro-Ministro no processo da tomada de decisão e na sua execução em situações de crise. O seu preâmbulo refere que *"os actuais riscos e ameaças expressam-se sob novas formas, de onde se destacam as acções de natureza terrorista e a utilização de meios de destruição maciça."* Do gabinete de crise fazem parte o MDN e o CEMGFA. Até agora ainda não foi exercitada esta nova estrutura.

A participação das FA na Protecção Civil mereceu a atenção do Governo e da Assembleia da República na década de 90. Em 1991, através da sua Lei de Bases, foram as FA incluídas na Protecção Civil. São agentes da Protecção Civil o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC), as FS, as FA, o SAM e o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM). A Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), não sendo agente, exerce funções de protecção civil nos domínios do socorro e assistência sanitária e social. Em 1993, através de outro diploma, foi regulamentado o exercício de funções de protecção civil das FA em caso de acidente grave, catástrofe ou calamidade. O processo culminou com a promulgação de uma directiva do CEMGFA e planos de acção dos Ramos. As tarefas a executar pelos militares abrangem o rescaldo de incêndios, a montagem de acampamentos de emergência, o fornecimento de pessoal especializado no campo da saúde, a busca e salvamento, o fornecimento de meios de transporte, a reabilitação de infra-estruturas, o fornecimento de alimentação, abastecimento de água e alojamento de emergência, a hospitalização e o apoio em telecomunicações. Já existe treino

conjunto na área do controlo de danos, através da realização de exercícios sob a coordenação de órgãos do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência e do SNBPC.

As consequências de um acto terrorista enquadram-se nas definições de acidente grave, catástrofe ou calamidade. Deste modo, há legitimidade para a actuação das FA no controlo de danos na sequência de agressões terroristas. Outra situação merecedora de atenção ocorreu imediatamente após os atentados de 11 de Setembro. O MDN solicitou o parecer da Procuradoria-geral da República (PGR) sobre se as FA poderiam ser incumbidas de "...*colaborar em missões de prevenção de riscos colectivos e de apoio ou reforço das medidas de segurança, a locais e instalações essenciais da vida nacional, em casos de agressão ou ameaça externas.*" O parecer da PGR foi positivo. No entanto, a dúvida subsiste: em que casos se está perante uma ameaça ou agressão externa?

Da análise da legislação constata-se que o enquadramento legal das FA na luta contra o terrorismo não é coerente, apresenta lacunas e revela aspectos que necessitam de clarificação. Quando, como e em que condições se deverá articular a cooperação entre os diversos agentes continua por determinar. Há leis, como a Lei de Segurança Interna, que não consideram a colaboração dos militares na prevenção e combate ao terrorismo; os conceitos estratégicos e as missões das FA fazem-no; o parecer da PGR aponta para a legalidade do seu emprego em acções de prevenção e dissuasão. Importa, pois, enquadrar, através da revisão da legislação adequada, a intervenção dos militares nesta área. Há que definir as suas tarefas, as condições de intervenção, as modalidades de cooperação e coordenação, as relações de comando, assim como estabelecer as responsabilidades próprias dos diversos intervenientes no processo.

#### *Marinha: Um caso particular*

Desde há muito que a actuação da Marinha na vigilância e fiscalização dos espaços marítimos tem a devida cobertura legal. Recentemente, o quadro legislativo foi actualizado, daí resultando uma melhor clarificação na articulação dos meios navais com as outras entidades e órgãos que detêm competências no mar.

Em 2002, mediante a promulgação de vários diplomas, foi criado o Sistema da Autoridade Marítima (SAM) e nomeada a Autoridade Marí-

tima Nacional (AMN) que, por inerência, é o Chefe do Estado-Maior da Armada. Os órgãos com poderes de autoridade marítima, na sua área de competências, são a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, a AMN, a Inspeção-Geral das Pescas, o Instituto da Água, o Instituto Marítimo-Portuário, as Autoridades Portuárias e a Direcção-Geral da Saúde. O SAM tem por finalidade garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional e, entre as suas atribuições, inclui-se a da *“prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria”*. No seu preâmbulo é de realçar o seguinte — *“...é reconhecido especial relevo à intervenção gradual da Marinha nas denominadas “missões de interesse público”, nomeadamente no campo da aplicação e verificação do cumprimento das leis e regulamentos marítimos, em espaços de soberania ou jurisdição nacionais (entre outros, o controlo de navios, a fiscalização das pescas, o combate à poluição e repressão de outros ilícitos), cuja legitimidade reside ainda no direito internacional, que lhe confere instrumentos para o combate ao narcotráfico, ao terrorismo e tráfico de pessoas.”* Mais adiante refere que *“...pela adopção do novo conceito de autoridade marítima nacional como parte integrante do SAM, criam-se condições de garantia de uma maior eficácia dos meios afectos à Marinha no exercício das actividades anteriormente enumeradas em actuação singular ou conjunta, com outras entidade ou órgãos”*. A legislação é precisa quando aponta a Marinha como um dos instrumentos a utilizar no âmbito do SAM, quer em actuação singular, quer conjuntamente com os outros órgãos. A AMN depende directamente do Ministro da Defesa Nacional e é responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela Direcção-Geral da Autoridade Marítima, na área de jurisdição e no quadro do SAM. A Lei de Segurança Interna refere que *“exercem funções de segurança interna os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica”*. A Marinha, entre outros órgãos, pode colaborar e apoiar as entidades que exercem o poder de autoridade marítima no âmbito das respectivas competências, constituindo-se como um dos vectores de apoio às actividades das autoridades policiais, de investigação e judiciais. Curiosamente, e

embora referida naquela lei, não foi estabelecido um sistema da autoridade aeronáutica nem foi identificada uma autoridade aeronáutica que corresponda à Autoridade Marítima Nacional.

Conclui-se que, no âmbito das FA, só a Marinha dispõe de um suporte legal claro para apoiar a sua actuação no combate ao terrorismo no seu espaço de intervenção. Esta situação foi recentemente reforçada nas MIFA04 sendo cometida à Marinha, e apenas à Marinha, a cooperação no quadro institucional do SAM e referido o emprego articulado das capacidades navais e das que são próprias da autoridade marítima.

### ***Um Conceito de Acção***

Os graves acontecimentos do 11 de Setembro alertaram as entidades responsáveis pela Defesa Nacional para a necessidade de atribuir maior prioridade à temática do terrorismo. Até aí, esta ameaça vinha sendo encarada de forma rotineira, analisando-se os actos perpetrados noutras áreas e acompanhando-se os desenvolvimentos que mereciam dos países e das organizações aliadas.

Imediatamente após os acontecimentos de Nova Iorque e de Washington, o CEMGFA suscitou o problema da legitimidade das FA para intervirem na prevenção e dissuasão do terrorismo. A PGR, como foi referido, considerou legítima a actuação das FA no apoio à segurança de instalações críticas para a manutenção do normal funcionamento do país. No entanto, a defesa contra o terrorismo não mereceu por parte do governo uma iniciativa interdepartamental, a exemplo do que aconteceu em alguns países aliados. Posteriormente, e em antecipação, foi constituído um grupo de trabalho, sob a coordenação do EMGFA, que elaborou um projecto de Conceito de Operações para Contenção de Acções Terroristas. Durante o processo o grupo deparou com alguns obstáculos, dos quais a falta de enquadramento legal para actuação das FA em ambiente interno constitui o facto de maior relevância. Outros, prendem-se com a responsabilidade dos intervenientes e com o estabelecimento das relações de comando em operações conjuntas. Esta situação



não inviabilizou a colaboração pontual e sectorial das FA na prevenção do terrorismo durante o EURO 2004. Mas, sente-se a falta de um plano de prevenção e combate ao terrorismo que permita uma actuação integrada das forças militares e civis, defina o papel daquelas nas fases de ameaça e de agressão e que sirva de suporte ao necessário treino conjunto. Continua a aguardar-se uma actuação governamental que preencha esta lacuna na área da Segurança e Defesa.

A inexistência de um plano nacional de combate ao terrorismo não obsta a que as FA apresentem o modo como perspectivam a sua colaboração. Nesse sentido, um conceito de actuação deverá: estabelecer os princípios orientadores para o seu emprego; definir a sua missão, as tarefas e as responsabilidades; identificar áreas de actuação dos ramos atendendo às suas especificidades e capacidades; tipificar as medidas a tomar consoante se actue dentro ou fora do território nacional.

A abordagem seguinte constitui uma das possíveis opções tendo em atenção a tradição e realidade nacionais.

### ***Princípios Orientadores da Actuação das FA***

As acções de prevenção e combate ao terrorismo são complexas e revestem-se de especial sensibilidade na frente interna. O objectivo final deste combate consiste em prevenir actos terroristas garantindo, simultaneamente, a manutenção das leis do Estado e dos direitos fundamentais dos cidadãos. O terrorismo configura um crime, previsto e punido pela legislação nacional — Código Penal — e pelo direito internacional. Estamos, pois, na área da responsabilidade das autoridades civis legítimas. Facilmente se depreende que às FA deverão ser atribuídas tarefas de apoio às forças policiais, complementando as valências orgânicas destas.

O combate anti-terrorista tem carácter permanente e exige perseverança dos agentes envolvidos. O sucesso depende da obtenção, em tempo oportuno, de informações sobre o modo de funcionamento, os processos de financiamento e apoio logístico e sobre o planeamento das actividades das organizações terroristas. As FA necessitam de obter e

tratar as informações necessárias à condução das operações militares. Actualmente, os serviços de informações militares não participam nos órgãos onde este tipo de informação é integrado, coordenada, analisada e difundida. Julga-se que a legislação sobre segurança interna terá, no futuro, de colmatar esta lacuna.

A lei prevê a participação das polícias, sob comando militar, em situações de estado de sítio e de emergência, em apoio das FA. É omissa quanto a relações de comando quando são estas a providenciar o apoio. Urge analisar esta situação, e, enquanto não for definida claramente a cadeia de comando conjunto, devem as forças militares actuar sempre sob comando militar.

Ao actuar em território nacional, poderão as FA defrontar-se com situações-tipo da responsabilidade das forças policiais. A utilização da força por parte de militares, naquelas situações, deverá merecer análise cuidada. As instruções devem ser claramente entendidas e consciencializadas pelos militares. No desempenho das suas tarefas, as unidades militares devem dispor de Regras de Empenhamento adequadas às situações, especialmente quando actuam na frente interna.

Para o sucesso das operações contribuirá a existência de planos de actuação conjuntos. Nestes, entre outros aspectos, dever-se-á dar especial atenção: à missão e tarefas; às áreas de responsabilidade; às capacidades; às relações de comando e instruções de coordenação, e, não menos importante, às regras de empenhamento.

Por último, e como sucede em qualquer operação militar, a execução de acções de contenção do terrorismo deverá ter subjacente um objectivo político preciso que fundamente e enquadre o envolvimento das forças militares naquele combate.

Na prevenção e contenção do terrorismo, a actuação das FA deverá pautar-se pelos seguintes princípios:

- Na ordem interna, as FS são os primeiros responsáveis pela defesa anti-terrorismo. As FA não se devem substituir às FS;

- As FA são responsáveis pela condução de operações de contra-terrorismo na frente externa, em colaboração com as FA aliadas ou coligadas;
- As FA devem assumir-se como força de reserva em meios humanos e como geradoras de capacidades operacionais para colmatar as insuficiências ou complementar as valências das FS. Devem actuar de modo supletivo, sempre que se esgotar ou se preveja vir a esgotar a capacidade de intervenção das FS;
- As FA só devem colaborar na luta contra o terrorismo quando a segurança das suas unidades, forças e instalações estiver assegurada. Apenas em condições excepcionais, com riscos devidamente assumidos pelas autoridades políticas e militares, deverão as FA quebrar esta regra;
- As FA actuam de acordo com Planos de Acção conjuntos ou, na sua falta, caso a caso, de acordo com decisão e instruções governamentais. Nestes casos, os objectivos militares devem ser rigorosamente definidos;
- A actuação das FA deve reger-se por Regras de Empenho precisas. As condições em que pode ser utilizada a força, designadamente em território nacional, devem estar estabelecidas;
- As FA actuam sob a cadeia de comando militar.

### ***Missão***

A definição da missão das FA na prevenção e combate ao terrorismo decorre do CEDN. Trata-se de executar acções militares em colaboração com as FS na ordem interna, e em colaboração com os aliados e parceiros na ordem externa, com o propósito de contribuir para a segurança do território e dos interesses nacionais.

## ***As Tarefas das FA***

Um dos objectivos fundamentais do Estado português é o de manter a segurança da colectividade nacional e contribuir para a estabilidade e segurança internacionais.

Para atingir esse objectivo, as FA, no cumprimento de decisão do governo, deverão colaborar com as forças policiais no sentido de dissuadir, pela sua postura e pela capacidade de resposta, a prática de agressões terroristas no território nacional, ou nas áreas sob jurisdição nacional. Na frente externa, no cumprimento de compromissos assumidos, colaborarão com as forças aliadas e com os parceiros na prossecução de objectivos comuns. Em ambos os casos deverão colaborar na minimização dos danos causados pelas agressões terroristas.

Nesse sentido, as FA deverão preparar-se para executar tarefas no território nacional (defensivas), na frente externa (ofensivas) e de protecção das forças e controlo de danos em ambos os casos.

### *Defensivas*

Na modalidade anti-terrorismo, as FA poderão colaborar com as FS e outros órgãos na protecção de áreas vitais, como infra-estruturas de valor estratégico ou simbólico e instalações críticas para o normal funcionamento do país.

Uma das suas principais tarefas consiste na fiscalização dos espaços de soberania e jurisdição nacionais. A vigilância em profundidade, designadamente dos espaços sob jurisdição nacional, só pode ser eficazmente efectuada por meios militares, pelo que constitui uma área prioritária para o seu emprego.

As forças militares não devem descurar a sua própria segurança. Importa, assim, implementar, treinar e melhorar as medidas de protecção das forças de modo a minimizar as vulnerabilidades do pessoal, do material e das infra-estruturas. Pelas suas consequências, assume especial importância a protecção dos sistemas de comando e controlo das estruturas de comunicações e de informações.

Deverá ser promovida a realização de exercícios conjuntos para melhorar a coordenação e cooperação entre forças militares, forças de segurança, os Agentes da Protecção Civil e outros órgãos governamentais.

A multiplicidade de tarefas a desenvolver na frente interna, as forças e serviços envolvidos, as responsabilidades dos diversos intervenientes, as áreas de actuação, a necessária coordenação e cooperação, e, não menos importante, o enquadramento legal, aconselham a elaboração de um Plano Nacional Anti-Terrorismo.

Dados os escassos recursos humanos e financeiros do país devem ser aproveitadas as capacidades especializadas, apenas disponíveis nalgumas forças, serviços ou ramos. Sempre que possível, deve ser promovida a formação, especialização e aperfeiçoamento em áreas comuns, de preferência em centros conjuntos militares e civis.

A interoperabilidade entre os sistemas militares e civis é condição necessária para a eficácia da actuação conjunta. A aquisição de equipamentos e sistemas para uso comum deve ter em atenção a necessária compatibilidade ou interoperabilidade.

### *Ofensivas*

Na área do contra-terrorismo, vimos já que Portugal colabora em operações combinadas e conjuntas com aliados e parceiros. Nesta modalidade, as FA poderão participar em operações convencionais conduzidas em teatros de actuação de organizações terroristas. As unidades de Operações Especiais poderão ser empregues em missões não convencionais como, por exemplo, na acção directa contra bases, instalações e infra-estruturas daquelas organizações. Não é provável, e seria de muito difícil exequibilidade, a actuação autónoma destas unidades em operações de contra-terrorismo de responsabilidade nacional.

Vigiar e controlar os espaços de circulação utilizados pelas organizações terroristas constitui-se como uma das tarefas básicas, a executar em colaboração com os aliados ou parceiros.

O mandato para legitimar as operações, a definição das regras para o uso da força e a disponibilidade de forças e dos sistemas adequados às tarefas constituem os factores condicionantes do emprego das forças militares em operações ofensivas.

### ***Controlo de Danos***

A legislação sobre Protecção Civil estabelece as missões das FA em caso de acidente, de catástrofe ou de calamidade. A colaboração com os demais agentes encontra-se regulamentada, estão promulgadas directivas operacionais e realizam-se exercícios conjuntos. Estão reunidas as condições para que este tipo de apoio satisfaça os objectivos pretendidos. No entanto, os meios das FA destinam-se a satisfazer, prioritariamente, as suas necessidades operacionais e continuarão a ser escassos para acorrer às necessidades de socorro e protecção civil em geral. A crescente utilização de equipamentos especializados, a disponibilizar às unidades em missões externas, reduz a capacidade sobranete para utilização no território nacional. Acresce que, de momento, as FA não dispõem de todas as valências necessárias a um bom desempenho, designadamente nas áreas da guerra química e biológica. Outras valências revelam deficiências. A obtenção de recursos, a formação e o treino na área NBQR constituem processos dispendiosos com programas de execução a longo prazo. Aliás, Portugal partilha esta situação com a grande maioria dos países da Aliança. Daí que a NATO preveja disponibilizar unidades e capacidades do Batalhão NBQR da NRF para apoio aos países em casos de manifesta necessidade. Tal já sucedeu aquando dos Jogos Olímpicos de 2004. No domínio do controlo de danos têm as FA vindo a combater a percepção, muito difundida no meio civil, de que se encontram devidamente equipadas para colmatar as deficiências que as organizações civis revelam. Trata-se de uma situação perigosa pois induz uma atitude de falsa segurança nas entidades civis responsáveis.

## **5. MEDIDAS EM DESENVOLVIMENTO**

Como foi referido, não existe um plano nacional de contenção do terrorismo que estabeleça uma actuação de carácter multidisciplinar e interdepartamental. Em antecipação, foi sentida por parte das FA, a necessidade de desencadear de imediato algumas acções de que se destacam as seguintes:

- Na sequência da adequação do NATINEADS, foi estabelecido um canal de decisão nacional, ágil e directo, entre o nível de decisão político e o nível de execução militar. Pretende-se responder, em tempo oportuno, à ameaça colocada por aviões civis suspeitos de intenções terroristas;
- É disponibilizada, com carácter permanente, uma equipa NBQR, com elevada prontidão, dotada de alguma capacidade de reconhecimento nuclear e radiológico, para apoio à Protecção Civil;
- A FA têm vindo a colaborar com o SNBPC e CNPCE, através de exercícios, no sentido de melhorar os procedimentos de cooperação entre os agentes da protecção civil;
- No âmbito da ECAP, Portugal assumiu o compromisso de levantar, até finais de 2003, um QG de Operações Especiais, conjunto e multinacional, dotado de capacidade de projecção. Continuam os trabalhos para satisfazer este compromisso, estimando-se que esta iniciativa venha a melhorar a nossa participação em operações de contra-terrorismo;
- As forças e unidades militares executam acções de treino para testar, melhorar e adequar as medidas de alerta e os seus planos de segurança. Tem havido, também, um incremento de acções de sensibilização e de formação do pessoal na área da prevenção contra o terrorismo;
- Os cenários dos exercícios passaram a incluir objectivos de treino na luta contra o terrorismo e na área da protecção das forças;

- Está em desenvolvimento o processo de actualização do Sistema Integrado de Alerta Nacional (SIALNAC) com participação activa de militares;
- Desenvolvem-se estudos sobre o modo de actuação das FA na contenção do terrorismo.

## **6. CONCLUSÕES**

Em resumo, na frente externa, as FA participam no combate global contra o terrorismo, empregando unidades e capacidades de acordo com as suas disponibilidades e os recursos financeiros postos à sua disposição. O papel das FA no combate ao terrorismo exercer-se-á, primordialmente, através da vigilância e do controlo do espaço de circulação das organizações terroristas, assim como da neutralização das suas bases, infra-estruturas e outros meios de apoio. Indirectamente, a sua contribuição para a PSI contribuirá para o objectivo global da contenção da actividade terrorista. A actuação das FA terá carácter conjunto e combinado, sob a égide das organizações de segurança e defesa de que Portugal faz parte.

No território nacional, a actuação das FA justificar-se-á em situações de ameaça ou de agressão, quando se preveja a insuficiência das capacidades dos agentes não militares para as prevenir ou conter.

A multiplicidade de intervenientes na luta contra o terrorismo, e a necessidade de integração e coordenação de esforços, exige a elaboração de um Plano Nacional Anti-Terrorismo.

A especificidade e sensibilidade da actuação dos militares na luta contra o terrorismo na frente interna requer legislação adequada. A Marinha encontra-se numa situação privilegiada devido ao quadro legal existente que lhe permite uma colaboração estreita com os órgãos do Sistema da Autoridade Marítima.

Na área logística, ao reequipamento das FA corresponderá um apoio mais eficaz aos outros agentes na prevenção e dissuasão do terrorismo. Nesta área há que aproveitar economias de escala na obtenção de sistemas de utilização comum.



A formação e treino conjunto das forças militares e policiais deverá constituir um objectivo permanente.

Para terminar, julgo ser de realçar que o passo fundamental na contenção do terrorismo consiste na permanente consciencialização por parte de todos os intervenientes, desde os decisores políticos aos agentes executivos, de que a sua abordagem carece de uma visão global, multidisciplinar e multidepartamental. Sem esta consciencialização, as sociedades democráticas caminharão paulatinamente para o fracasso, nesta luta que continuará a condicionar o seu dia-a-dia por muitos e muitos anos.



## ÍNDICE

Resumo .....	3
1. Introdução .....	5
2. Organizações de Defesa e o Terrorismo .....	6
A NATO .....	6
A União Europeia .....	8
As Euroforças .....	9
3. A Proliferation and Security Initiative .....	10
4. As Forças Armadas Nacionais e o Terrorismo .....	11
O Quadro Legal .....	12
Um Conceito de Acção .....	16
Princípios Orientadores da Actuação das FA .....	17
Missão .....	19
As Tarefas das FA .....	20
Controlo de Danos .....	22
5. Medidas em Desenvolvimento .....	23
6. Conclusões .....	24

## CADERNOS NAVAIS

### Volumes Publicados

1. *A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares*,  
V.Alm. António Emílio Sacchetti.
2. *Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados*,  
C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*,  
V.Alm. António Emílio Sacchetti  
e C.Alm. Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. *O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima*,  
Dr. Luís da Costa Diogo
5. *Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional*,  
V.Alm. Alexandre Reis Rodrigues
6. *Portugal e a sua Circunstância*,  
Prof. Doutor Adriano Moreira, V.Alm. António Emílio Sacchetti,  
Dr. João Soares Salgueiro, Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria do Céu Pinto,  
Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. *O Poder Naval Missões e Meios*,  
CMG Carlos Néilson Lopes da Costa
8. *Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação. Breve Abordagem  
Filosófico-Estatutária*,  
TEN Carla Pica
9. *Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano  
Bi-Lateral*,  
Dr. José Medeiros Ferreira
10. *A Estratégia Naval Portuguesa*,  
V.Alm. António Emílio Sacchetti, Prof. Doutor António José Telo,  
V.Alm. Magalhães Queiroz, Alm. Vieira Matias, C.Alm. Lopo Cajarabille,  
CMG Marques Antunes, Dr. Nuno Rogeiro, V.Alm. Ferreira Barbosa,  
Dr. Tiago Pitta e Cunha, V.Alm. Reis Rodrigues, C.Alm. Melo Gomes,  
V.Alm. Alexandre Silva Fonseca, V.Alm. Pires Neves, V.Alm. Rebelo  
Duarte
11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução  
das Operações Militares*,  
CMG José Manuel Silva Carreira

