



2.27 • A dimensão externa da segurança interna

A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE AO TERRORISMO NA SENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (2.ª parte)

João Paulo Ventura

NO PLANO NACIONAL A PJ-UNCT está na vanguarda da luta contra o terrorismo e no contexto da cooperação policial internacional o CT, honrando as suas competências específicas, é igualmente figura de proa enquanto entidade de referência representativa de Portugal na matéria em apreço¹. Desfruta de amplo e inequívoco prestígio e merece o reconhecimento dos seus pares e parceiros de países centrais nesse combate, existindo mesmo testemunhos públicos e publicados a esse propósito que não deixam margem para dúvidas².

O envolvimento da PJ, inicialmente e a partir de 1982 através da DCCB e depois por intermédio da atual UNCT, nos esforços concertados à escala internacional de permuta e partilha de dados com o intuito de prevenir e combater o extremismo político violento (CVE) e o terrorismo, é histórico e remonta há já cerca de três décadas e meia. O essencial ou a mais significativa fatia desse investimento decorre com a mediação de relações privilegiadas de cooperação com entidades e serviços competentes de vários países europeus e de países terceiros, por via bilateral, direta, mas recorrendo também às estruturas multilaterais convencionais de cooperação internacional.

Numa área de intervenção conjugada que se situa nos vértices do polígono definido entre a investigação criminal, informação e prevenção, a PJ-UNCT dispõe hoje da faculdade de utilizar como interlocutor de cooperação internacional qualquer unidade policial CT da Europa e do resto do mundo. Por razões de proximidade geográfica, vizinhança, afinidades linguísticas e culturais e em virtude da partilha de temas de interesse comum, as relações mais estreitas e frequentes decorrem com as entidades competentes de países limítrofes, de maior proximidade e fronteiras partilhadas.

A PJ-UNCT assegura participação nacional regular e a representação portuguesa, amiúde e não raras vezes em condições de exclusividade, atentas às suas responsabilidades e competências reservadas de informação e investigação criminal, em várias redes ou plataformas de cooperação multilateral, designadamente na Europol, Interpol, Police Working Group on Terrorism (PWGT) e Grupo de Trabalho Terrorismo (GTT) do Secretariado-Geral do Conselho da UE. Em virtude da participação em *fora* internacionais, a PJ-UNCT contribui ao nível operacional e policial, mas também em patamares de natureza estratégica e de *policy-making* – decisão e propostas de medidas –, nomeadamente em matéria de partilha de informação relativa a “boas práticas”.

De resto, a experiência consolidada nos últimos quinze anos em matéria de investigação CT, mormente no capítulo do terrorismo de inspi-

ração (alegadamente) confessional, sugere que a esmagadora maioria dos casos remete para a cena da cooperação internacional: as comunicações alusivas a casos que justificam instauração de inquéritos procedem do exterior ou revelam incontornáveis ligações internacionais.

Interpol

No plano da cooperação policial internacional multilateral em matéria CT, ao nível da Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC) – Interpol, transcendendo o recurso ao sistema de comunicações seguras para estabelecer contactos com outros países-membros, destacam-se as ações desenvolvidas no âmbito da subdiretoria Public Safety & Terrorism (PST) e do programa Fusion Task Force, do Secretariado-Geral (SG) da organização.

“
É essencial que os Estados e as respetivas instituições especificamente vocacionadas para o combate ao terrorismo mantenham políticas de ação e investimento.”

Entre essas iniciativas salientam-se a constituição da listagem de pontos de contacto nacionais em matéria CT, o chamado Projeto Target sobre suspeitos detidos por crimes de terrorismo (*Terrorist Arrest Report*) e um conjunto de projetos operacionais regionais, sendo certo que a PJ-DCB-UNCT se associou a dois deles em particular: o Projeto Kalkan sobre terrorismo na Ásia Central e o Projeto Nexus alusivo a terrorismo na Europa. No quadro do Projeto Nexus, a PJ-UNCT organizou e dirigiu em nome de Portugal, nas instalações da Escola de Polícia Judiciária, em maio de 2010, em estreita articulação com a PST da OIPC – Interpol, uma reunião operacional com a presença de 110 delegados em representação de trinta e três países e de três organizações internacionais *law enforcement*³. Abordaram-se dois tópicos fundamentais: rotas de viagem de agentes do terrorismo internacional de e para palcos de conflito islamista insurgente (e.g. Afeganistão-Paquistão, Iraque, Somália e Sael) e atividades da organização terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA)⁴.

Correspondendo aos mais recentes desafios equacionados pelo fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros (*Foreign Terrorist Fighters* – FTF) que numa primeira fase se dirigiram à Síria, assim cumprindo a tão propalada e apelada

bijrab, a partir de 2013 o SG da OIPC – Interpol, mediante forte incentivo e empenho das autoridades espanholas, criou um grupo temático exclusivamente dedicado aos FTF organizando reuniões com periodicidade semestral, em várias cidades do país vizinho, pelo menos até junho de 2015.

Todas essas reuniões temáticas ou relativas a projetos operacionais de dimensão regional permitiram estabelecer, desenvolver e aprofundar contactos com parceiros representativos de países terceiros, situados fora da órbita regular dos conclave europeus, nomeadamente dos mais problemáticos ou dos chamados “países de risco”.

Recorde-se, aliás e a esse propósito, que a OIPC – Interpol é o único canal de comunicação, elo de ligação e rede disponível de contacto entre unidades policiais CT de países distantes. Isto é central, sobretudo para aqueles países que, tal como Portugal, têm uma rede bastante reduzida de oficiais de ligação acreditados nessas latitudes. Do ponto de vista da cooperação policial internacional CT ao nível multilateral, a OIPC – Interpol convoca um conjunto de vantagens e aspetos de iniludível valor acrescentado, mormente as notícias e difusões e em particular as notícias vermelhas, azuis e laranjas⁵. A organização atua também enquanto plataforma de distribuição de cartas rogatórias, nesse sentido assumindo papel relevante na cooperação judiciária CT e na administração da justiça. Mas sendo uma organização “*dimensionada à escala global (...) é estruturalmente pesada para permitir contactos operativos céleres e processados em tempo útil (...) numa área sensível como decididamente é o combate ao terrorismo*” (Cf. Ventura, 2004, p. 223).

Europol

Dispondo de mandato para o domínio CT desde 1999, a Europol é também instrumento de relevo, sobretudo para os Estados-membros (EM) da UE e para os Estados terceiros subscritores de acordos operacionais, no contexto da cooperação policial internacional multilateral CT.

Em outubro de 2001, após decisão do Conselho de Ministros de Justiça e Assuntos Internos, foi constituída na sede da Europol, na Haia, uma Task Force CT (CTTF) integrada por vinte e dois especialistas, oriundos de polícias de investigação criminal e serviços de *intelligence* em representação dos (então) quinze EM da EU. Essa terá sido porventura “*(...) a primeira experiência de reciprocidade e colaboração mais estreita entre os dois universos – polícias e serviços de informações –, que se prolongou durante cerca de ano e meio, terminando em março de 2003*” (Cf. Ventura, 2004, p. 224). Semelhante iniciativa, a todos os títulos pioneira na cooperação multilateral e *multiagency* no contexto CT, entroncava

no espírito da decisão dos ministros de 20 de setembro de 2001 e Portugal esteve representado nessa CTF por um elemento da PJ-DCCB.

Entre outras valências de interesse e valor acrescentado que a Europol e o respetivo Centro Europeu CT (ECTC) – criado em janeiro de 2015 – proporcionam à comunidade Europeia CT e Estados-Associados, destaca-se o apoio analítico nas investigações em geral e a participação e contribuição em equipas de investigação conjuntas⁶ em particular. Os ficheiros de análise da Europol-ECTC⁷ são as únicas plataformas disponíveis, na UE e porventura em todo o mundo, orientadas para a sistemática recolha, tratamento e análise de informação fornecida pelas agências e serviços competentes dos EM e dos Estados terceiros que mantêm acordo operacional com a Europol. São simultaneamente utilizados para pesquisas e consultas e para apoio das investigações que decorrem nos EM e em países terceiros.

A Europol acolhe também um Bomb Data Center, igualmente relevante para sustentar investigações que decorram na Europa e que versem a utilização de engenhos explosivos. Mais recentemente, merecem destaque as capacidades demonstradas, na base da *expertise* do seu *staff*, para lidar com tecnologias de informação e matérias ciber e que redundaram primeiro na criação do projeto Check the Web em 2007 e mais recentemente na Unidade de Referência na Internet (Internet Referral Unit).

Em 2016, a Europol-ECTC desenvolveu uma aplicação que se reconduz a instrumento complementar facilitador de comunicação e contactos entre unidades CT, envolvendo EM da UE, outros países europeus e países exteriores à Europa, para partilha de dados de modo bilateral ou multilateral. Por último, devemos fazer referência ao relatório sobre a situação e tendências do terrorismo na UE (TE-SAT) que a Europol edita anualmente mediante contribuição dos EM da UE e que é um repositório ou acervo de dados e estatísticas de inestimável valor e um instrumento de trabalho que anteriormente não estava disponível⁸.

Em favor de estratégia combinada de cooperação policial internacional em sede de combate ao terrorismo, simultaneamente bilateral e multilateral, emerge a rede do Police Working Group on Terrorism (PWGT), de resto também plataforma única a nível mundial neste domínio específico. Fundada em 1979 por iniciativa de reduzido grupo de países europeus, sobretudo para enfrentar a ameaça veiculada pela organização terrorista de extrema-esquerda e base germânica autodenominada Rote Armé Fraktion (RAF) – Baader Meinhof – a rede informal do PWGT é um grupo europeu e extracomunitário que presentemente congrega trinta e um Estados (28 EM da UE, a que se juntam Noruega, Suíça e Islândia) reunindo em assembleia-geral, com periodicidade semestral, em cada presidência rotativa⁹. A gestão da rede PWGT é assegurada por presidências semestrais partilhadas entre os países-membros.

Tratando-se da mais antiga e respeitada instância para a cooperação policial CT existente na Europa, envolvendo entidades de aplicação da

lei e serviços de informações e de segurança, o PWGT afirma-se sobretudo em função da já longa história e tradição, e em virtude da experiência e prestígio acumulados ao longo de quase quatro décadas de funcionamento. A independência é, porventura, uma das suas características mais marcantes e distintivas: o PWGT “(...) não pertence a nenhuma estrutura organizacional permanente de natureza política ou eurocomunitária” (Ventura, 2004, p. 225). A rede foi criada na base de memorando de entendimento entre ministros da Justiça e do Interior e destaca-se por ser isenta de qualquer filiação ou orientação política. O que significa que as decisões de caráter operacional que requerem ou recomendam cooperação internacional são tomadas e assumidas pelas próprias agências e serviços representativos dos países-membros sem qualquer interferência de estirpe diversa.

O PWGT opera na lógica da confiança e reciprocidade, valores consolidados ao longo de decénios entre os serviços com assento na estrutura de cooperação e respetivos delegados, em múltiplos casos ligados durante anos sucessivos, participando conjuntamente em inúmeras operações e permutas. De resto a rede tem escopo e atua num quadro europeu mais vasto que está a jusante da UE, abrangendo três países não-membros e contando ainda com a colaboração da Europol que mantém estatuto de observador desde 2002, nessa qualidade assistindo e participando nas assembleias-gerais. A participação portuguesa nesta instância é assegurada, há já mais de três décadas, pela PJ através da DCCB-UNCT que mantém a seu cargo a gestão do respetivo sistema de comunicação encriptado que opera ininterruptamente. Em nome de Portugal, a PJ-UNCT (DCCB) já organizou três assembleias-gerais semestrais, em 1988, 1994 e 2007.

É essencial que os Estados e respetivas instituições especificamente vocacionadas para o combate ao terrorismo mantenham políticas de ação e investimento, apesar dos pontuais mas efémeros abrandamentos ou desanuiamentos da situação internacional que por sinal não se vislumbram na atualidade. Antes pelo contrário: os sinais são de claro e crescente agravamento do panorama, marcado pela escalada do terrorismo em sucessivos atentados e em várias latitudes, caracterizando um nível de ameaça sobre a Europa e o resto do mundo que é certamente inédito e regista hoje a maior intensidade de sempre. Por outro lado, o edifício de ação CT nas suas diversas cambiantes é insuscetível de reconstrução segundo a voragem ou o sabor dos acontecimentos e afigura-se indispensável que a aposta na ligação e cooperação internacional bilateral e multilateral se mantenha e prossiga. ■

Notas

- ¹ Por assim dizer, a ação da PJ na senda da cooperação internacional CT e CVE, por intermédio da DCCB-UNCT, colocou Portugal no mapa-mundo das entidades e agências com (algum) papel relevante nesse domínio.
- ² Cf. *inter alia*, Dijkstra (2010, p. 53), Duarte (2010, pp. 46 e 47), Paniágua (2010, pp. 49 a 51), Reeb (2010, pp. 56 a 58) e Yeats (2010, pp. 54 e 55).
- ³ Cf. Ventura (2010, pp. 39 a 41).
- ⁴ Recente e formalmente dissolvida num desenlace então – hoje já à distância de oito anos – de todo em todo inesperado e imprevisível (à data ninguém aguardaria que logo em janeiro de 2011 a ETA declarasse cessar-fogo e que se extinguisse definitivamente já em 2018, após quase seis décadas de luta armada e meio século de atentados que custaram a vida a cerca de 900 pessoas). Na época a ETA era reconhecidamente um tema forte: cerca de quatro meses antes desta reunião, uma parelha de etarras fora detida no Nordeste transmontano em fuga às autoridades policiais espanholas e menos de um mês depois foi descoberto e desmantelado, instalado numa moradia na região de Óbidos, um verdadeiro laboratório de produção de engenhos explosivos que a organização terrorista ali mantinha.
- ⁵ Cf. Fernandes (2017).
- ⁶ As famigeradas Joint Investigative Teams. A experiência mais recente e porventura exemplar de algum sucesso alcançado é a designada Task Force Fraternité em que estão envolvidas as autoridades competentes da Bélgica e França com o apoio analítico dispensado pela Europol-ECTC para investigação conjunta dos atentados terroristas ocorridos em Paris e em Bruxelas, respetivamente em novembro de 2015 e em março de 2016.
- ⁷ *Hydra*, dedicado ao terrorismo islamista, e *Dolphin*, para as restantes áreas de atividade criminal de motivação político-ideológica, são dois dos exemplos mais significativos.
- ⁸ A contribuição portuguesa para o relatório TE-SAT é anualmente preparada pela PJ-UNCT.
- ⁹ Cf. Ventura (2004, p. 225) e também Ventura & Dias (2015, p. 148).

Referências

- DIJKSTRA, Hans (2010). “A experiência holandesa no combate ao terrorismo”, *Modus Operandi*, 3: 52-53.
- DUARTE, José Fernandez (2010). “A luta contra o terrorismo internacional – Relações bilaterais Portugal-Espanha”, *Modus Operandi*, 3: 45-47.
- EUROPOL (2007-2017). “*Trends & Situation Report (TE-SAT) on Terrorism in the EU*”. Haia: Europol Public Information.
- FERNANDES, José (2017). “A cooperação judiciária e policial internacional”, in: *Cooperação judiciária e policial – Seminário Internacional* (pp. 21-26), Guiné-Bissau: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.
- PANIÁGUA, Manuel Navarrete (2010). “Cooperação entre a PJ e a Guardia Civil em matéria de terrorismo”, *Modus Operandi*, 3: 48-51.
- REEB, Christian (2010). “A luta contra o terrorismo: a cooperação franco-portuguesa”, *Modus Operandi*, 3: 56-58.
- VENTURA, João Paulo (2004). “Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reatividade proativa”, *Policia & Justiça III* (3): 195-236.
- VENTURA, João Paulo (2010). “A PJ e o combate ao terrorismo – a propósito da reunião da Interpol, sobre terrorismo na Europa, realizada em Portugal”, *Modus Operandi*, 3: 39-44.
- VENTURA, João Paulo (2018a). “Radicalização político-ideológica e comportamento criminal: caracterização, prevenção e resposta”, *Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses* – IC3F, 2: 10-44.
- VENTURA, João Paulo (2018b). “Análise de *intelligence*, prevenção, cooperação e investigação”, comunicação ao V Congresso de Investigação Criminal, Braga: Espaço Vita.
- VENTURA, João Paulo & DIAS, Rui (2015). “*Base Mike – Subsídio para a História da DCCB-UNCT da Polícia Judiciária*”, Lisboa. Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.
- VILELA, António José (2005). “*Viver e morrer em nome das FP-25*”, Cruz Quebrada: Casa das Letras/Editorial Notícias.
- YEATS, Cathal (2010). “A Polícia Real de Gibraltar e o combate ao terrorismo”, *Modus Operandi*, 3: 54-55.