

**Seminário Internacional (Público)**  
**“A Actividade de Inteligência e os Desafios Contemporâneos”**  
(Brasília, 01 e 02 de Dezembro de 2005)

**PAINEL: “Possibilidades e Limitações na Cooperação Internacional em Acções de Inteligência”** – Intervenção do Senhor Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)

Senhor Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Gen. Jorge Armando Félix),

Senhor Director-Geral da ABIN (Dr. Márcio Paulo Buzanelli – Agência Brasileira de Inteligência),

Ilustres convidados,

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Muito se tem dito e escrito sobre os novos desafios do mundo contemporâneo, as suas relações de poder ou as novas ameaças. Porém, muito está ainda por dizer sobre o papel dos Serviços de Informações ou de *Inteligência* na nova arquitectura global.

Factores como a globalização, as tensões regionais e os conflitos étnicos, a criminalidade transnacional e o terrorismo internacional influem no carácter desterritorializado e multidimensional das actuais ameaças que se colocam aos Estados e às suas capacidades defensivas. Considerando a panóplia dessas ameaças, de contornos indefinidos e em permanente mutação e, sendo certo que os Serviços de Inteligência constituem uma primeira linha de defesa e

segurança, impõe-se naturalmente aperfeiçoar mecanismos de defesa aptos a enfrentar esta nova realidade, que diluiu as tradicionais linhas de separação entre ameaças internas e ameaças externas, conduzindo de algum modo a uma sobreposição entre as que vinham sendo enquadradas pelos conceitos de *segurança interna*, por um lado e de *defesa nacional*, por outro.

Como qualificar por exemplo a agressão terrorista jihadista ou muitas das ofensivas do crime organizado transnacional? Esta nova situação implica obviamente reajustamentos no plano da inteligência e reordenamentos nos sistemas de segurança tanto a nível interno como no plano da cooperação internacional.

Fazendo uma curta incursão pelo que se passou em Portugal após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, mas já no desenvolvimento de uma dinâmica gerada com o fim da guerra-fria e o aprofundamento da globalização, podemos dizer que as linhas de força passaram pela diferente perspectiva da configuração das ameaças, nos termos já referidos que, para além da aprovação de um novo conceito estratégico de defesa nacional, implicaram ajustamentos aos seguintes níveis:

- Reformulação do Sistema de Informações da República;
- Criação de novas estruturas de cooperação entre polícias e serviços de informações.

Dando-se como adquirido que os pressupostos clássicos subjacentes ao preenchimento dos conceitos de *segurança interna* e de *defesa nacional* sofreram uma modificação significativa, obrigando a uma maior articulação entre ambos e a repensar cada um deles na referência a uma noção integrada de “*segurança nacional*”, não foi tal questão alheia à nova visão sobre os Serviços de Inteligência portugueses que, em virtude da mesma, procuraram mecanismos

de superação da dificuldade em destrinçar, no âmbito das suas atribuições legais e perante o actual quadro de ameaças, os aludidos vectores.

O Sistema de Informações português foi criado em finais de 1984, após se ter vencido um complexo traumático que resultou de, no período de ditadura, se ter confundido serviços de inteligência com polícia política. À semelhança do que se verificou com países que passaram por processos políticos semelhantes, o sistema impunha-se ónus e limitações que passavam pelas seguintes medidas:

- Acentuado controlo das suas actividades;
- Repartição estanque da competência de produção de informações entre um serviço interno (Serviço de Informações de Segurança) e um serviço externo (Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares);
- Separação radical entre actividade de produção de informações e actividade de polícia, com proibição estrita do envolvimento de entidades policiais em acções de inteligência e dos serviços de inteligência em actividades de polícia.

Estas limitações e imposições, perfeitamente compreensíveis sob o ponto de vista da necessidade de protecção de direitos, liberdades e garantias, bem como da necessidade de controlo democrático, corriam todavia o risco de enquadrar numa perspectiva estática uma realidade essencialmente dinâmica, enquadramento este cujas limitações teriam que ser superadas através de uma eficiente coordenação entre a actividade dos serviços de inteligência e entre estas e as de polícia. Deve dizer-se que as diversas tentativas nesse sentido, levadas a cabo pelos organismos de coordenação que para o efeito foram criados, não foram bem sucedidas. O despertar para esta realidade e os riscos que lhe estavam inerentes, foi provocado pelos estilhaços, o ruído das bombas e os gemidos das vítimas de diversos atentados, principalmente de 11 de Setembro de 2001 e 11 de Março de 2004, que impulsionaram a cooperação e

aprofundaram o consenso democrático à volta da necessidade de imprimir novas capacidades ao sistema de inteligência.

Em Portugal, no mês de Novembro de 2004, foram finalmente reformuladas as bases gerais do **Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)**, através de uma lei orgânica que mereceu a aprovação quer dos partidos de suporte parlamentar do Governo quer do então maior partido da oposição. Com esta lei orgânica, o Parlamento pretendeu reforçar os mecanismos que directamente respeitavam à articulação da actividade dos diversos órgãos e serviços do Sistema de Informações, em especial do *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED)* e do *Serviço de Informações de Segurança (SIS)*, consagrando ainda a existência da figura de um *Secretário-Geral*.

O modelo adoptado foi concebido tendo em vista uma fusão *de topo* dos serviços, através do *Secretário-Geral*, incumbido de coordenar e dinamizar o sistema, gozando de poderes de direcção superior das actividades dos Serviços de Inteligência e de poderes de inspecção, superintendência e coordenação dos mesmos, assumindo-se, assim, como o garante da prossecução das finalidades institucionais dos Serviços, para salvaguarda da *independência nacional* e garantia da *segurança interna*.

O esforço de coordenação entre os Serviços de Inteligência nacionais teve ainda implicações no domínio da cooperação com outras entidades, a nível interno, designadamente com a Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo (UCAT), estrutura de cooperação entre serviços de inteligência e serviços de polícia, de vocação operacional, cujo modelo está presentemente a ser repensado, considerando o grau de actividade e ameaça terrorista directa e a necessidade de partilha e análise de informações num espectro mais alargado, envolvendo todas as forças e serviços de segurança, à semelhança do que tem

acontecido em outros países, como o Reino Unido ou os Estados Unidos da América.

Assiste-se, por conseguinte, em Portugal a um esforço de optimização e racionalização das actividades desenvolvidas pelos Serviços de Inteligência nacionais, que propugna, entre outras coisas, uma complementaridade mas também uma cumplicidade de actuação entre o Serviço Interno e o Serviço Externo, sem prejuízo obviamente da dinâmica própria de cada um deles.

No âmbito do reformulado modelo arquitectónico de inteligência em Portugal, um dos mais importantes vectores considerados foi precisamente o domínio das relações externas e da cooperação internacional. A este nível, o Secretário-Geral do Sistema de Informações tem uma intervenção directa no seio da Comunidade de Inteligência a nível mundial, enquanto representante máximo do Sistema, sublinhando o reforço de parcerias privilegiadas ou de interesse estratégico para os Serviços de Inteligência portugueses.

A presença de diversos Estados, como Portugal, em organizações supra-estaduais, com destaque para a União Europeia, tem também contribuído para a criação de parcerias e o estabelecimento de um diálogo construtivo permanente. Até porque aí são colocadas limitações à noção tradicional de soberania dos Estados, que deixam de poder actuar apenas como Estados-Nação submetendo, em muitos domínios, a tomada de decisões a um colectivo de países, o que implica também um esforço colectivo para a respectiva implementação. O Espaço Schengen, por seu turno, não obstante ter nascido com o propósito de possibilitar a realização de um dos grandes objectivos do Tratado de Roma – a livre circulação de pessoas no espaço comunitário –, veio influenciar igualmente a noção de Território Nacional, suprimindo as fronteiras internas dos Estados-membros da União Europeia e

obrigando a repensar a cooperação entre todos, como garantia de segurança interna de cada Estado e da própria União.

Foi assim que se retomou a reflexão sobre um tema que já havia estado em discussão no decurso dos anos 90, relativo à eventual constituição de um serviço europeu de inteligência, o Euroinfor ou Eurointel, ideia esta que havia então sido afastada mas que as novas ameaças voltaram a tornar actual. E se bem que tal ideia se não apresente ainda como projecto realizável a curto ou médio prazo, a constituição no seio do Club de Berna de um CTG (*Counter Terrorism Group*), não deixa de reflectir as preocupações que estiveram na base da ideia inicial.

No domínio da inteligência a cooperação internacional surge assim como uma parte importante da resposta face à nova tipologia da ameaça e às imprevisibilidades do sistema internacional.

Aliás, a ideia de que os Serviços de Inteligência cooperam em tempo de guerra armada, mas se retraem em tempos de paz está hoje afastada. A comunidade de Inteligência democrática compreendeu que a solução para problemas de natureza transnacional exige uma resposta no mesmo plano, que pode e deve ser encontrada precisamente na cooperação internacional, isto é, na partilha de informações e dados, na criação de relações de confiança e na coordenação de esforços, sejam estes ao nível analítico, sejam ao nível operacional.

Os Serviços de Inteligência consubstanciam também, muitas vezes, uma forma de diplomacia paralela em fases particularmente complicadas das Relações Internacionais, actuando como intermediários na resolução de conflitos entre Estados, funcionando como elo de ligação entre Estados cujas relações carecem ainda de alguma normalização e consolidação ou sendo mandatados para intervir, a um nível de direcção, em determinadas negociações de interesse público.

Por essa razão, as *possibilidades e limitações na cooperação internacional* no âmbito dos Serviços de Inteligência serão desde logo aquelas que os próprios Serviços entendam estabelecer, por comum acordo e dentro das suas prerrogativas legais e quadro de missão que politicamente lhes seja assinalado.

A cooperação internacional reveste-se, nos nossos dias, de uma importância crucial para os Estados, com vantagens imediatas diversas e de peso.

Desde logo, **pela aquisição de mais-valias no conhecimento**. Os Serviços de Inteligência não são auto-suficientes e só ganham em serem partes integrantes do “sistema de conhecimento internacional”. A sua visão e abordagem dos fenómenos regionais e o seu conhecimento do mundo são, por vezes, distorcidos e incompletos. Da mesma forma, os seus métodos de trabalho e organização nem sempre são os apropriados. A experiência alheia credível contribui quase sempre para o aperfeiçoamento do nosso próprio sistema de Inteligência.

A aposta no intercâmbio em matéria de formação na análise e em operações constitui um domínio central nesta aquisição comum de mais-valias. A cooperação internacional pode ser útil, designadamente, pela participação em *fora* multilaterais, sobretudo pela troca de pontos de vista e de análises sobre ameaças que afectem países membros, bem como pelo natural contributo na consolidação das relações de confiança entre os respectivos Serviços de Inteligência.

Para os Serviços de Inteligência portugueses, SIED e SIS, a cooperação internacional revela-se uma forma essencial de obtenção de informações e melhoria de procedimentos, sendo incentivada a optimização da participação

dos Serviços em *fora*, grupos de trabalho ou simpósios que se revistam de interesse mútuo para a prossecução das suas finalidades.

Presentemente, ambos os Serviços participam num total de seis *fora* internacionais caracterizados por um amadurecimento de estruturas onde se incluem sistemas codificados de comunicação. Com efeito, a nível multilateral, o SIED participa como membro permanente no *Fórum dos Serviços de Inteligência da União Europeia* e no *Fórum dos Serviços de Inteligência Iberoamericanos* (FOSII). Por seu turno o SIS participa no Fórum de Informações da CPLP (Comunidade de Países Língua Portuguesa), num Fórum Europeu de Serviços internos (*Clube de Berna*) e no *Counter Terrorism Group* (CTG), no âmbito da União Europeia e, a nível da NATO, participa ainda no *Comité Especial NATO* (AC/46), possuindo o sistema ligações operacionais com cerca de 80 países em todo o Mundo, o que se revela bastante positivo no quadro das ameaças que está incumbido de acompanhar.

O maior problema que se coloca, no domínio da cooperação internacional, é a nível operacional. As avaliações de ameaça e as análises são úteis aos Serviços, sobretudo em domínios complicados e de difícil acesso, mas a cooperação internacional no plano operacional (por exemplo, visando a realização de um recrutamento ou o financiamento de uma operação) suscita, com maior acuidade, várias questões em termos de segurança.

Deverão ainda considerar-se como de especial relevância **as parcerias em sede de HUMINT**, já que os Serviços de Inteligência se vêem hoje obrigados a reorientar esse esforço para novos alvos. O caso do terrorismo "jihadista" é paradigmático: o trabalho a desenvolver sobre fontes nos meios radicais islâmicos e mesmo a partilha de fontes constitui uma via a explorar na cooperação entre Serviços de Inteligência. O mesmo pode ser dito no



domínio da informação sobre o financiamento de redes terroristas islâmicas através de empresas criadas para o efeito nos cinco continentes e em matérias que constituem ameaças globais comumente reconhecidas, como a proliferação. A experiência demonstra aliás, que o desenvolvimento das capacidades operacionais de diferentes Serviços de Inteligência no acompanhamento de ameaças caracteristicamente transnacionais, poderá ocasionar situações de sobreposição, as quais poderão ser evitadas, uma vez mais, por via da cooperação estreita entre Serviços.

Não obstante a excelência do relacionamento entre os Serviços e a confiança mútua entre os seus responsáveis, afigura-se complexa a coordenação de uma operação que envolva, por exemplo, mais de dois Serviços de Inteligência. Neste âmbito, a metodologia a adoptar carecerá ainda de algum amadurecimento e reflexão, sem prejuízo contudo da cooperação poder ser concretizada, no domínio operacional, com a eventual preponderância e coordenação de um dos Serviços envolvidos.

Na cooperação internacional e considerando a perspectiva de melhoria da actividade dos Serviços, será vital para a existência de parceiros credíveis o investimento no desenvolvimento de acções que se prendam, por exemplo, com a formação e qualificação de quadros ou o desenvolvimento de infra-estruturas de apoio à actividade de inteligência.

Outra das vantagens prende-se com **a racionalização dos meios, em obediência a um princípio de subsidiariedade**. Os Serviços de Inteligência não são um produto que se venda facilmente em democracia. Os meios sejam estes financeiros, humanos ou técnicos nunca são, por isso, suficientes. A cooperação internacional permite acordos tácitos pelos quais poderá, em alguns casos, existir um menor empenhamento sobre determinado assunto

menos prioritário por se saber que o Serviço “amigo” nos pode alimentar com a informação suficiente para o acompanhamento dessa área. A cooperação é de facto um canal bi-direccional, construído sobre relações de confiança e de reconhecimento mútuo.

Por outro lado, com a progressiva circulação de pessoas à escala global, todos os países são presentemente, em maior ou menor dimensão, países de exportação e de acolhimento de correntes migratórias, a todos se impondo uma postura mais activa na defesa dos seus nacionais expatriados. Esta nova realidade obriga, em particular no domínio da segurança, a uma **cooperação com os países de acolhimento e de origem em matéria de políticas de e/imigração**. Uma cooperação frutuosa entre Serviços é, também neste domínio, não só um caminho para a resolução de questões emergentes como um meio de prevenção de potenciais problemas.

Embora os pontos acima abordados não preencham o vasto universo das possibilidades de cooperação, afiguram-se como os mais prementes. Isto, naturalmente, sem esquecer que o mundo das informações não constitui uma esfera autónoma das relações entre Estados, que sobreponha a costela corporativa da comunidade internacional de inteligência aos naturais conflitos de interesses, mesmo entre países amigos, que sempre giram em redor das relações internacionais. E isto transporta-nos para uma outra vertente deste painel.

A temática das “possibilidades e limitações” na cooperação internacional em acções de inteligência, coloca igualmente a tónica na questão das “limitações”. Diga-se todavia que será preferível o termo “condicionantes”, ao de “limitações”, considerando sobretudo os seguintes pontos:

Em primeiro lugar, **o tratamento das informações e matérias resultantes de um processo de cooperação:** isto é, as informações prestadas por um Serviço de Inteligência estrangeiro deverão ser entendidas como “empréstimos”. À semelhança do que se passará com o empréstimo de um automóvel, em que deverá ser respeitada a posição de quem o empresta. Poderemos usá-lo e dispor dele com base no princípio da utilidade e da necessidade, mas deveremos aplicar sobre este bem todas as cautelas: desde logo, não o emprestando a um terceiro; depois, não o conduzindo como se fosse nosso e, por fim, mantendo sempre algumas reservas durante a condução por não conhecermos toda a sua mecânica e comportamento na estrada.

Neste contexto, deverá ser respeitada a “*paternidade*” das informações que utilizamos e nunca as utilizar sem autorização da origem. Este procedimento é inabalável, mas nunca permitirá valorizar ou utilizar as informações de um terceiro com a mesma eficácia com que utilizamos o nosso produto.

Tal utilização, aliás, deverá ser concretizada com extrema cautela, considerando a necessária *filtragem* a que terão de ser submetidas as informações cedidas por outro Serviço de Inteligência, no âmbito da cooperação internacional.

Em segundo lugar, a **protecção das fontes**, que se afigura como um factor nuclear e de aceitação relativamente pacífica entre a comunidade internacional de Inteligência. O chamado “código de conduta” entre Serviços de Inteligência deverá aliás ser um dos que atingiu melhor concretização, face a outros domínios da actividade dos Estados.

Em terceiro, a **aplicação do princípio da necessidade de conhecer** é importante, tanto interna (no nosso sistema de segurança nacional), como externamente. Assim, a limitação do acesso a terceiros sobre as acções de

cooperação e os envolvidos nessas acções constitui um elemento de estabilidade, potenciando melhores resultados.

Neste ponto, impõe-se um parêntesis: está neste momento a desenhar-se uma tendência doutrinal a nível da estratégia dos Serviços de Inteligência, que poderá porventura vir a modificar uma importante parte da configuração basilar do princípio da “necessidade de conhecer” (“*need to know*”). Propugna-se, em sua substituição, o princípio da “necessidade de partilhar” (“*need to share*”) ainda que restrito, numa primeira fase, à cooperação no domínio interno de cada Estado, no âmbito dos respectivos sistemas de informações ou inteligência e, posteriormente, extensível à cooperação internacional, o que implicará, *à priori*, uma redefinição estratégica do grupo ou grupos de países cooperantes. Atente-se todavia que, subjacente a esta nova filosofia, está uma postura mais aberta à cooperação, orientada para uma partilha mais solidária do conhecimento e ao mesmo tempo mais realista quanto à necessidade de enfrentar em comum determinadas ameaças.

Em quarto e último lugar, a **exigência de permanente actualização nas relações entre Serviços de Inteligência**. É efectivamente importante que os Serviços se mantenham em contacto a fim de não serem criadas rupturas temporais, que venham a implicar a necessidade de retoma de canais com os inerentes custos associados.

Neste âmbito, devem ser igualmente consideradas de particular importância, a existência de **circuitos de comunicação seguros e permanentes por via electrónica**, que permitam uma constante informação, não só em áreas de interesse dos Serviços, mas sobre as próprias mudanças na organização, facilitando a necessária actualização mútua.

De igual modo, o papel desempenhado pelos **Oficiais de Ligação (OL)** residentes ou, quando tal não seja possível, não residentes, que se apresentam como os “embaixadores” do Serviço no país amigo. A sua presença visa, no

essencial, facilitar a cooperação entre Serviços através da identificação de áreas de interesse comum, sendo este aliás, um domínio de elevado interesse estratégico.

Cooperar é um processo de aprendizagem e de adaptação permanente. A comunidade de Inteligência portuguesa encara as novas oportunidades neste domínio com optimismo, mas consciente que este processo implicará novas responsabilidades e novas exigências.

Da nossa parte, esse desafio está aceite.

Lisboa, 01 de Dezembro de 2005