

COOPERAÇÃO/INTERAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA: perspectivas e limitações

Valentin V. Kiorsak
Rússia

Este artigo se deterá, fundamentalmente, nas questões da cooperação entre os serviços de Inteligência. Tentará desvendar os objetivos, princípios, ramos e formas de cooperação dos órgãos de Inteligência, fundamentar sua atualidade e perspectivas e abordar alguns problemas. A tentativa será fundamentada tanto nos postulados e ferramentas teóricos já existentes, da Ciência da Inteligência, como na experiência pessoal de 26 anos de trabalho prático no campo da cooperação com serviços de Inteligência estrangeiros.

Durante a exposição, tentar-se-á a descrição de algumas dificuldades que limitam a cooperação dos serviços de Inteligência em vertentes extremamente importantes e atuais, como o combate aos seguintes desafios transnacionais: o terrorismo internacional, o narcotráfico e o crime organizado.

O que significa “cooperação”?

O termo “cooperação” significa trabalho conjunto ou ações conjuntas. A mencionada definição pressupõe a existência de, no mínimo, dois sujeitos para a realização de ações conjuntas. Por cooperação entre dois serviços de Inteligência, compreendemos a realização por eles, nos limites de suas competências, por incumbência ou com autorização da alta direção de seus países, de ações conjuntas em áreas operacionais de interesse recíproco. Em face disso, subentende-se por ações conjuntas tanto medidas operacionais concretas como o intercâmbio de informa-

* Artigo baseado na palestra apresentada no Seminário Internacional: A Atividade de Inteligência e os Desafios Contemporâneos. Brasília, DF, 1 e 2 de dezembro de 2005.

ções de Inteligência de interesse mútuo. Nos últimos tempos, tem-se tornado mais atual, no âmbito da cooperação entre serviços de Inteligência, o termo “interação” (“*vzaimodéistvie*”, ação mútua).

E por que o “por incumbência ou com autorização da alta direção de seus países”? Isso é devido ao fato de que a interação dos serviços de Inteligência é parte integrante das relações entre Estados e, por isso, apenas o poder dirigente resolve se deve estabelecer e desenvolver contatos com esse ou aquele Estado em uma área tão melindrosa e delicada como é a atividade dos serviços de Inteligência.

Os Principais Ramos da Interação dos Serviços de Inteligência

Os líderes de todos os países têm a clara consciência de que apenas ações conjuntas e coordenadas dos serviços de Inteligência podem identificar, prevenir e impedir a ação de terroristas e de membros de estruturas criminosas que planejam e realizam crimes contra a civilização, a vida e a saúde dos cidadãos no planeta. Compreendem também que o trabalho de combater as ameaças atuais é cometido, primordialmente, aos serviços de Inteligência, uma vez que apenas eles são capazes de solucioná-las com eficácia, por meio de recursos e métodos específicos da atividade. Da mesma forma, é razoável constatar que os próprios profissionais dos órgãos de Inteligência e de Contra-Inteligência sabem com perfeição que só é possível combater as ameaças atuais de caráter internacional e transnacional através da cooperação com os colegas estrangeiros. Nesse sentido, é imprudente subestimar a importância da interação dos serviços de Inteligência no momento.

Sem dúvida, o combate aos modernos desafios é um ramo prioritário da cooperação dos serviços secretos, todavia sua interação não se limita unicamente a esse campo.

Dependendo do caráter das relações interestatais e do nível de confiança existente entre os serviços secretos, pode-se tam-

bém destacar outras áreas de cooperação, tais como o intercâmbio de informações políticas sobre estabilidade global, situação em “pontos quentes” (regiões de conflito, problemas internacionais atuais relativos ao controle da não-proliferação de armas nucleares e de seus componentes, de armas químicas e bacteriológicas, entre outras de extermínio em massa); intercâmbio de informações sobre temas econômicos; garantia de segurança de instituições e cidadãos das partes, nos territórios recíprocos; preparação de pessoal e intercâmbio acadêmico; e, por fim, a realização conjunta de medidas operacionais e técnico-operacionais em relação a alvos de interesse recíproco.

Pode-se relacionar uma enorme gama de outros ramos de interação.

Os ramos da interação são determinados pelos próprios serviços de Inteligência. É natural que o intercâmbio de informações de caráter político ou econômico pressupõe assinalação prévia da problemática desse diálogo pelas partes. A utilidade de tal intercâmbio é determinada pela necessidade das informações transmitidas, pela profundidade e objetividade de seu conteúdo, sua atualidade e fidedignidade.

A cooperação no campo da preparação de pessoal pressupõe um elevado nível de confiança entre os parceiros, uma vez que ficam desvendados, parcialmente, o quadro de pessoal dos serviços de Inteligência e as maneiras e métodos de sua formação profissional.

Princípios da Interação

A eficácia e os resultados da cooperação dos serviços de Inteligência dependerão primordialmente, da observância dos seguintes princípios em suas relações:

- voluntariedade – sem a boa vontade e o consentimento de ambas as partes da parceria, a interação não é possível, pois, desde o início, esta basear-se-á no desinteresse em trocar quaisquer informações com os colegas, na descon-

fiança e desejo de contatá-los cada vez menos, o que aniquila a própria necessidade da cooperação;

- igualdade de direitos – esse princípio exclui a atribuição ou a tentativa de qualquer uma das partes de se atribuir direitos ou vantagens de maneira a ditar sua vontade e impor suas regras do jogo; essa visão não pode ser fundamentada ou justificada por nenhuma experiência operacional mais rica, de maior passado ou de grande potência, nem pela situação financeira mais forte de uma das partes;
- não-ingerência nos assuntos internos um do outro – a presente regra está diretamente ligada à anterior; cada serviço de Inteligência constitui-se em órgão estatal de seu país, com todos os regulamentos daí decorrentes, os quais excluem qualquer ingerência externa em sua atividade funcional;
- “desideologização” – qualquer serviço de Inteligência que atue exclusivamente em prol do Estado – e não para qualquer partido ou estrutura política – é capaz de cumprir com muito mais êxito as tarefas a ele cometidas; a prática demonstra que as simpatias políticas e visões ideológicas não devem predominar nem mesmo influir na atividade dos profissionais de Inteligência, pois, caso contrário, eles se tornam dependentes, preconceituosos e subjetivos; igualmente nas relações de interação, não devem manifestar-se fatores como nacionalidade, religião e gênero;
- vantagem mútua – a cooperação simplesmente pela cooperação, em função do respeito a alguém, não se justifica em nenhuma circunstância; a interação subentende a realização de ações conjuntas ou o intercâmbio de informações apenas nas áreas que interessem mutuamente às duas partes, com o objetivo de se atingir resultados vantajosos para ambas;

- levar em conta as possibilidades das partes – às vezes, ocorre que a existência dos chamados “pontos de contato”, isto é, de interesse comum, é insuficiente para ações conjuntas, uma vez que, em um lapso de tempo concreto e sob circunstâncias concretas, uma das partes não dispõe das possibilidades correspondentes; isso é particularmente importante de se ter em conta no intercâmbio de informações políticas ou operacionais, do contrário, a parceria trabalhará inutilmente;
- respeito ao direito do parceiro de não revelar seus segredos – à despeito do fato de a interação ser impossível sem confiança, não vamos nos esquecer de que estamos tratando da atividade de serviços secretos, que obtêm informações por vias operacionais e de fontes sigilosas; qualquer parceiro tem o direito de determinar a conveniência da transmissão à outra parte de uma ou outra informação; isso se refere, em especial, àquelas situações em que a possível utilização pela outra parte da informação recebida pode levar à identificação da fonte, com os inerentes riscos à vida desta última;
- não causar dano a terceiros – levando em conta o fato de que, atualmente, os serviços de Inteligência da maioria dos países mantêm relações de cooperação entre si, torna-se claro ser preciso tratar com cuidado a utilização das informações recebidas de parceiros, de forma a evitar possíveis danos políticos ou operacionais em relação à pessoa de quem foram obtidos esses dados; por motivos óbvios, a observância desse princípio está diretamente ligada a conceitos de caráter ético; no mundo dos serviços de Inteligência, alguém está permanentemente interessado em algo ou alguém, freqüentemente não são considerados fatores como as condições de obtenção da informação e as possíveis conseqüências de sua utilização, especialmente se as

informações são de profundo interesse e solicitadas pela direção; no caso de surgir a necessidade de se transmitir as informações obtidas de um parceiro a uma terceira parte, deve-se obrigatoriamente obter autorização deste para tal;

- severa observância pelas partes, no processo de interação, da legislação de seus países – no curso da cooperação, podem surgir ocasiões em que uma das partes não pode realizar um ou outro ato em face do risco de violação da legislação de seu país; por exemplo, no processo de investigação conjunta de uma quadrilha do crime organizado, um dos serviços secretos não tem possibilidades de realizar a escuta clandestina ou a busca e detenção de criminosos, uma vez que tais ações não são de sua competência; naturalmente, não seria lógico exigir isso do parceiro.
- caráter sigiloso ou confidencial – certamente, não é necessário ressaltar mais uma vez a importância de se observar esse princípio, espinha dorsal de toda a atividade operacional; já no que concerne à interação, é necessário acrescentar que, às vezes, é impossível ocultar o fato da cooperação com esses ou aqueles parceiros, particularmente no que diz respeito a questões de combate aos desafios transnacionais; ao mesmo tempo, não existe nenhuma necessidade de se divulgar o conteúdo da cooperação; além disso, partimos do pressuposto de que a atividade dos serviços de Inteligência, inclusive no canal de cooperação, só deve ser do conhecimento de pessoas específicas, isto é, dos órgãos cujos respectivos mandatos foram determinados pela Constituição e legislação do país.

Formas de Interação

Esta parte do texto se deterá, um pouco, nas formas de interação dos serviços de Inteligência.

A forma fundamental de manutenção de relações de cooperação, sem dúvida, são os encontros pessoais de dirigentes dos serviços de Inteligência durante as trocas de visitas. Esses contatos em alto nível, via de regra, possibilitam o estabelecimento e o aprofundamento da confiança mútua entre os parceiros, alicerçam os objetivos estratégicos, e definem a forma da interação, dando-lhes a necessária dinâmica.

Deve-se, entretanto, considerar que os resultados, a mútua utilidade e, principalmente, a eficácia de toda a cooperação dependem essencialmente dos encontros de trabalho de especialistas e consultores (encontros de analistas) dos serviços parceiros. No âmbito desses contatos, os profissionais resolvem de modo concreto, em seu nível, as tarefas traçadas pelos dirigentes, trocam informações, avaliações e prognósticos, delimitam o círculo de seus interesses de informações e as próximas medidas conjuntas. Independentemente das altas declarações e promessas dos dirigentes, todo o destino da interação depende dos executores, que dispõem de informações concretas e estão em condições de planejar e executar operações conjuntas com seus colegas estrangeiros. É necessário ressaltar que as ações dos profissionais necessitam, em todos os níveis e etapas, de rígido controle, visto que se realizam em um campo tão sensível como o é o dos contatos com colegas de serviços de Inteligência de potências estrangeiras.

Os parceiros resolvem as questões correntes da interação por intermédio de seus representantes ou oficiais de ligação, acreditados reciprocamente junto à outra parte. Nós diferenciamos representante de oficial de ligação. De uma forma geral, são nomeados profissionais que possuem grande experiência de trabalho em unidades de Inteligência e de Contra-Inteligência para as funções de representantes da organização no exterior, inclusive no campo da cooperação com parceiros estrangeiros. Esses oficiais estão em condições de discutir com independência e solucionar com os parceiros diversas questões da interação, analisar e comentar as informações recebidas e transmitidas, reagir de modo

operacional aos pedidos de informações e proposições da parte local. Já as funções do oficial de ligação são bem mais restritas. Elas podem ser realizadas cumulativamente a outras tarefas, como a garantia da segurança das instituições e de cidadãos no exterior, entre outras.

Dificuldades que limitam a interação

Deve-se destacar que existem situações que dificultam a cooperação ou reduzem substancialmente sua eficácia.

Em geral, diversas condicionantes de caráter objetivo e subjetivo, que podem favorecer ou frear o mencionado processo, influenciam na cooperação dos serviços de Inteligência – assim como em qualquer forma de atividade humana. Alguns motivos objetivos que dificultam a interação são a ausência de interesses comuns, a distância e as possibilidades financeiras e operacionais limitadas. Aos subjetivos podemos relacionar a divergência de visões de cada uma das partes quanto à cooperação, a existência de atritos políticos entre os Estados, a falta de desejo de interagir e uma posição preconcebida quanto a determinado serviço de Inteligência.

A atual realidade mundial, mais precisamente os desafios transnacionais, que representam ameaça ao mundo todo, determina, aos serviços de Inteligência, a necessidade de manter relações de interação com o objetivo de contrapor-se ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao crime organizado. O termo “crime organizado” refere-se, neste texto, a ações extremamente perigosas, como, comércio ilegal de armas, contrabando, tráfico humano, lavagem de dinheiro, falsificação de dinheiro e de documentos e fraudes financeiras de grande monta, realizadas por organizações criminosas.

Os serviços de Inteligência, ao lidarem com esses desafios, deparam com alguns problemas, descritos a seguir.

- Ausência de uma abordagem mundial unificada do conceito de “terrorismo”, fixado pela legislação de cada país. Essa condicionante dificulta a elaboração, pela comunidade mundial e por suas respectivas estruturas, de mecanismos internacionais precisos de combate a esse mal, o que determina a divergência de abordagens dos diversos países e de seus serviços de Inteligência na interação sobre essa temática;
- Padrão dúbio de alguns estados na determinação do terrorismo, ditado por concepções políticas, ideológicas ou outras conjunturais. Atualmente, aqueles que explodem e matam pessoas indefesas são considerados terroristas em um país e combatentes pela independência, em outro. Um exemplo, os separatistas chechenos. Nenhum objetivo político pode justificar os crimes contra a vida humana. Infelizmente, a maioria dos países já experimentou, o que é o terrorismo. Normalmente, entre os profissionais, existe a compreensão da necessidade de unificação e coordenação de esforços para combater essa ameaça. Todavia, a abordagem ambígua de determinados políticos quanto a esse problema limita a interação dos serviços de Inteligência e reduz sua eficácia. Tomemos um outro exemplo, mas agora da área do combate ao crime organizado. Membros de quadrilhas do crime organizado, procurados em alguns países pela realização de grandes crimes financeiros, obtêm asilo político em outros Estados, movimentam-se livremente nesses territórios e têm a possibilidade de lavar seus capitais em terceiros países por intermédio de empresas fantasmas e paraísos fiscais. É patente que, para o êxito do combate aos modernos desafios, não bastam declarações e anúncios dos dirigentes, são necessários, também, vontade política e desejo materializados em passos concretos.

- Existência de grande quantidade de serviços de Inteligência em determinados países, dedicados a questões de combate às ameaças atuais, sem um órgão central, para a devida coordenação da atividade deles, e o estabelecimento de relações de parceria de cada um deles com colegas estrangeiros. Exemplo disso é a interação de serviços especiais de diversos ramos, os quais não podem intercambiar informações pelo fato de não disporem delas (Inteligência e Contra-Inteligência, e vice-versa). Os grupos do crime organizado internacional são estreitamente relacionados com contrabandistas de armas, e estes dois grupos são ligados aos terroristas e traficantes de seres humanos. É patente que, para se contrapor a eles, é preciso que haja união e coordenação de ações de órgãos de Inteligência, de Contra-Inteligência, de Finanças, de Guardas de Fronteira e de Alfândega. Nesse caso, as informações que serão trocadas pelos parceiros serão as mais completas, fidedignas, objetivas e úteis para a adoção de medidas oportunas contra eles.
- Desconfiança recíproca dos participantes da parceria. Sem dúvida, esse é um dos mais sérios problemas, cujas raízes encontram-se no passado histórico relativo à recente oposição ideológica dos dois sistemas mundiais. É decerto difícil superar o estereótipo do “adversário” e cooperar com o inimigo de ontem, mesmo em se tratando do combate a um mal que ameaça igualmente a uma e à outra parte. Parceiros entre os quais inexiste a devida confiança não podem compartilhar informações confidenciais fidedignas, atuais e necessárias para a realização de medidas eficazes em determinadas situações pela outra parte. Manifesta-se outra vez o estereótipo do temor de divulgação de informações ou a “queima” da fonte.
- Parece-nos que seria mais fácil combater os desafios transnacionais se os serviços de Inteligência trocassem, de modo operacional e recíproco, dados sobre organiza-

ções e grupos terroristas, sobre extremistas e criminosos atuantes em seus territórios, sobre seus líderes e militantes, sobre narcotraficantes e contrabandistas, sobre formas, métodos de atuação, canais de financiamento, ligações com estruturas estrangeiras análogas, etc. É evidente que a criação de um órgão internacional de coordenação da atividade de todos os serviços secretos na área do combate às ameaças internacionais poderia auxiliar na solução dessa tarefa. Trata-se aqui da necessidade de criação de um tipo de Interpol dos serviços de Inteligência, que disporia de uma ampla base sobre a problemática do combate a crimes transnacionais. Essa base de dados seria permanentemente alimentada pelos próprios serviços de Inteligência, os quais seriam, simultaneamente, seus principais usuários. Ao se obter informações operacionais sobre planos concretos ou ações em preparação por terroristas e outros criminosos perigosos, esse instituto internacional – com a observância de rígidas normas de sigilo – enviaria as respectivas orientações e recomendações à região específica, e, no caso de necessidade, prestaria assessoria concreta. Esse, é claro, é um modelo exagerado e até idealizado de ação de um órgão de Inteligência, mas a idéia de sua criação merece ser examinada.

- Desinteresse dos dirigentes dos estados na realização da interação de seus serviços de Inteligência com os profissionais estrangeiros. Muitos líderes simplesmente prestam homenagem à problemática da moda, de combate aos desafios transnacionais, mas, na realidade, vêem com formalismo a cooperação nesse campo, uma vez que, em seus países, ainda não houve manifestações desses crimes. Essa abordagem também pode estar relacionada à carência dos recursos financeiros necessários, à falta de maturidade e ao despreparo para a interação dos próprios serviços de Inteligência. Alguns países em desenvolvimento,

por exemplo, estabelecem como condição para o estabelecimento da interação exigências de prestação de ajuda financeira e material.

Fazendo um balanço do que foi apresentado, podemos constatar que – em princípio – os dirigentes da maioria dos Estados e dos serviços de Inteligência têm uma compreensão precisa da necessidade da interação com os parceiros estrangeiros no combate aos desafios atuais. Todavia, as perspectivas dessa cooperação são determinadas por seu real desejo político de interagir com eficácia e pela existência, para tal, do necessário nível de confiança em relação aos colegas estrangeiros. O resultado da cooperação também dependerá da observância, pelas partes, dos princípios norteadores da interação, da existência das devidas condições de realização da atividade operacional pelos profissionais em seu país e da prática de encontros de trabalho regulares com os profissionais estrangeiros. A conjuntura existente entre os Estados cooperantes também se manifesta nos contatos entre os serviços de Inteligência. O *status* dos serviços de Inteligência, seu lugar e papel na hierarquia dos órgãos de Estado de seus países não podem, é claro, deixar de influir na eficácia da interação.

Em resumo, podem ser encontrados infinitos motivos para que se justifique o pequeno retorno da cooperação, mas pode-se alegar o princípio: “quem quer, busca as possibilidades; quem não quer, busca justificativas”. Por força dos fatores conhecidos, o mundo está cada vez mais vulnerável perante as ameaças atuais. Por isso, para combatê-las, faz-se necessária a união de esforços. É exatamente isso o que se espera dos serviços de Inteligência.