

A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO EM INTELLIGENCE NA UNIÃO EUROPEIA

JOÃO ESTEVENS

jestevens@fcs.unl.pt

Investigador doutorando no IPRI-NOVA, fazendo parte do grupo de investigação 'Democracia e Governance', onde se encontra a terminar o doutoramento em Estudos sobre a Globalização (NOVA FCSH, Portugal), com uma tese dedicada à construção do poder punitivo democrático. Bolseiro de investigação no ICS-ULisboa, fazendo parte do grupo de investigação 'Ambiente, Território e Sociedade'. É mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (NOVA FCSH) e licenciado em Economia (NOVA SBE) e em Ciência Política e Relações Internacionais (NOVA FCSH). É também pós-graduado em Gestão de Informações e Segurança (NOVA IMS). Tem desenvolvido investigação nas áreas da demografia política, das informações, dos estudos de segurança, da democracia e das práticas punitivas do Estado

Resumo

A segurança europeia apresenta uma natureza transnacional devido às interdependências das sociedades globalizadas. Daqui deriva a necessidade de cooperação e de partilha de informações de segurança entre os Estados-Membros. Este artigo apresenta uma revisão crítica ao funcionamento da comunidade de informações na União Europeia (UE), fazendo uma revisitação histórica que nos permite compreender se a cooperação transnacional tem, ou não, caminhado no sentido de uma maior integração. Para além de mapear os organismos que fazem parte desta comunidade, o artigo parte de um racional teórico da análise política para estruturar os desafios da partilha de informações de segurança na escala comunitária. Argumenta-se que a capacidade de produção de informações de segurança próprias por parte da UE é muito reduzida, estando dependente da partilha de informações efetuada pelos serviços nacionais. Adicionalmente, afirma-se que a partilha de informações policiais se encontra muito mais estruturada do que a partilha de informações de segurança. Por último, conclui-se que a comunidade de informações europeia acolhe diferentes culturas de informações no seu interior e centra as suas atividades numa cooperação difusa, que enfrenta os limites da soberania nacional, os défices de interoperabilidade e dificuldades no estabelecimento de relações institucionais de confiança.

Palavras-chave

Informações, segurança, cooperação, culturas de informações, União Europeia

Como citar este artigo

Estevens, João (2020). "A construção da cooperação em *intelligence* na União Europeia". In Janus.net, *e-journal of international relations*. Vol. 11, Nº 2 Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.6>

Artigo recebido em Abril 7, 2020 e aceite para publicação em Setembro 22, 2020





A CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO EM INTELLIGENCE NA UNIÃO EUROPEIA

JOÃO ESTEVENS

Introdução

De acordo com o número dois do artigo 4.º do Tratado da União Europeia (TUE), fica patente que “[A] União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro”. Também o artigo 73.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) reitera o papel dos Estados-Membros na execução das suas políticas de segurança nacional: “Os Estados-Membros são livres de organizar entre si e sob a sua responsabilidade formas de cooperação e de coordenação, conforme considerarem adequado, entre os serviços competentes das respetivas administrações responsáveis pela garantia da segurança nacional”. Este enquadramento jurídico releva para a concretização de uma segurança intergovernamental na UE, de onde emergem as práticas de cooperação entre serviços e agências de informações. Tal como argumentado por Aden (2018), a cooperação na comunidade de informações europeia é muito mais formal e estruturada em termos de cooperação policial do que entre ‘serviços secretos’, principalmente devido a um enquadramento legal da cooperação policial em termos de regulação europeia, registando-se sucessivos esforços de integração nas revisões introduzidas pelos Tratados de Maastricht, Amsterdão e Lisboa. Ainda assim, o Tratado de Lisboa, apesar de alargar o espaço de atuação da UE em matérias de segurança, manteve os princípios do intergovernamentalismo, desde logo as decisões do Conselho por unanimidade e a possibilidade de mecanismos de travão (Brandão, 2010: 60).

As dificuldades são maiores no que concerne a atuação concreta e operacional, apesar de assistirmos a presidentes e primeiros-ministros a assinarem tratados, a expressarem publicamente a necessidade de cooperação entre os Estados-Membros para fazer face a ameaças comuns, ou a apoiarem documentos simbólicos como a Estratégia de Segurança Europeia (Cross, 2011:76). Todavia, o contexto da segurança na UE tem sofrido algumas alterações em função dos vários atentados terroristas, evidenciando a necessidade de uma maior partilha de informações de segurança entre os Estados-Membros (Costa, 2016: 91). Adicionalmente, a saída do Reino Unido da UE exige uma reorganização da comunidade de informações da União (Glees, 2017; Hillebrand, 2017; Segell, 2017). Assim, ainda que a segurança europeia tenha vindo a seguir um percurso de progressiva



integração em matérias centrais da soberania nacional - terrorismo, tráfico humano e de droga, cibercriminalidade, controlo de fronteiras - esbatendo algumas separações entre as fronteiras internas e externas dos Estados-Membros e aceitando uma parcial de governação da UE nestas áreas (Cross, 2011), a cooperação na partilha de informações de segurança mantém-se complexa e volátil (Gruszczak, 2016: 271).

O campo de estudo das informações ainda se encontra em construção e tem-se desenvolvido sobretudo no contexto anglófono, avançando teoricamente a partir de enquadramentos disciplinares do Direito, da História, da Ciência Política e das Relações Internacionais (Gill e Phytian, 2018). São muitas as definições de informações estratégicas, umas mais restritivas que as limitam a um processo que alimenta a segurança nacional, outras mais abrangentes, que percecionam as informações como o produto de um processo que origina conhecimento para alimentar a decisão estratégica com interesse e relevância em diferentes áreas (Gill e Phytian, 2006). Conceptualmente, é necessário distinguir entre informações de segurança e informações policiais. As primeiras têm um carácter estratégico, oferecendo um entendimento que contribui para decisões, políticas e gestão de recursos para se atingirem objetivos no longo prazo com vista a garantir a segurança nacional. As segundas são orientadas para a segurança interna, designadamente no que concerne a prevenção da criminalidade violenta e de incidentes de ordem pública, podendo, ainda, inserir-se na esfera da investigação criminal (Moleirinho, 2009: 82). No âmbito deste artigo consideram-se as informações estratégicas de segurança, que se inscrevem como um elemento essencial dos sistemas de segurança e defesa nacional, sendo, todavia, concebidas de forma dissemelhante entre os Estados-Membros (Coqç, 2017). A globalização acarretou o entendimento amplo da segurança nacional, que inclui, atualmente, preocupações com diversos riscos transnacionais, para além das tradicionais ameaças político-militares (Buzan, 1991; Hough, 2004; Williams, 2008; Kaldor e Rangelov, 2014), tendo exigido uma natural expansão das áreas de intervenção das informações. No entanto, a globalização dos serviços de informações não tem sido assim tão rápida, mantendo-se as mesmas sobretudo no espaço das jurisdições nacionais (Aldrich, 2009). Há muitos serviços e agências de informações sem capacidade para recolher e analisar todas as informações disponíveis, desde logo porque não se encontram dotados com recursos suficientes, ao contrário de países com "grandes escolas" de *intel* como EUA, Rússia, Reino Unido, Israel ou China. As práticas cooperativas entre as comunidades de informações são a solução e acontecem quer ao nível nacional - com outras forças e serviços de segurança - quer ao nível internacional - com serviços congéneres. A cooperação internacional é maioritariamente bilateral e ocorre em função de interesses comuns, de culturas de informações partilhadas, de alianças históricas, ou da proximidade geográfica e estratégica com diferentes regiões do mundo (Rudner, 2004; Aldrich, 2009).

É dentro do enquadramento supramencionado que interessa aferir os moldes em que se organizam as informações de segurança no âmbito da UE. Este artigo trata-se de uma investigação exploratória e assume a forma de ensaio predominantemente descritivo, que tem por objetivo dar resposta a três questões fundamentais: (1) Quais os organismos e os mecanismos de cooperação existentes no âmbito das informações de segurança na UE?; (2) Quais os desafios que se colocam a uma maior cooperação?; e (3) Qual o papel que a UE poderá assumir? A estrutura do artigo segue as questões orientadoras, existindo três secções, a primeira identificando os organismos que intervêm no processo e de que



forma, a segunda destinada à apresentação de um modelo de análise dos desafios que se colocam à cooperação nas informações e uma terceira secção onde se apontam possíveis caminhos de atuação para a UE. Metodologicamente, a primeira secção segue uma abordagem compreensiva da literatura para mapear a comunidade de informações existente, bem como a sua evolução; a segunda secção parte do contributo de Goodin e Tilly (2006) na análise política para introduzir um modelo que permite analisar e estruturar os desafios enfrentados em diferentes dimensões; por último, a terceira secção relaciona as duas anteriores, de modo a considerar o papel e o posicionamento da UE neste processo, seguindo aqui uma visão institucional. Considera-se que o contributo deste artigo deriva, sobretudo, da sistematização da informação acerca de um tema pouco explorado no domínio das ciências sociais.

O argumento aqui apresentado é o da existência de um sistema de informações europeu não integrado e fragmentado, que depende de sobremaneira da produção e da gestão das informações por parte dos serviços e agências de informações nacionais dos Estados-Membros, apontando para uma comunidade de informações da UE onde prevalecem os interesses nacionais e onde convivem culturas de informações distintas. Deste modo, é um sistema onde se assinalam algumas sobreposições e dificuldades na partilha de informações, identificando-se, também, fragilidades no posicionamento da UE, pois a cooperação necessária para fazer a face a muitos riscos e ameaças extravasa os limites da União e até o do espaço do continente europeu. Ao mesmo tempo, a atuação exigida apresenta, maioritariamente, um caráter local ou nacional, colocando o nível regional numa zona ambígua para as operações da comunidade de informações da UE. Assim, o futuro desta parece estar dependente da evolução institucional do próprio projeto comunitário e de um eventual aprofundamento da integração em matérias de segurança e defesa nacionais, bem como da intensidade e da expansão territorial da principal ameaça partilhada dos vários sistemas de segurança nacional: o terrorismo. Sem uma maior integração da segurança nacional dos Estados-Membros na escala comunitária - segurança interna da UE - será impossível pensar num sistema de informações de segurança comum. Não obstante, a cooperação e a partilha de informações (especialmente as policiais) na comunidade de informações europeia continuarão a ser desenvolvidas, com contributos positivos para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e para a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), ainda que se deparem com alguns desafios, designadamente os limites da soberania nacional, os défices de interoperabilidade e o estabelecimento de relações institucionais de confiança dentro e fora do espaço da UE.

Cooperação e informações na UE: os organismos supranacionais

O desenvolvimento das informações na UE tem acontecido a um ritmo lento, ainda que se reconheçam os relativos progressos numa cooperação pan-europeia após o 11 de setembro e o 11 de março (Argomaniz, 2009) e, atualmente, após os sucessivos atentados terroristas, em particular o de Paris (2015). Porém, a produção de informações manteve-se centrada na dimensão nacional e não na dimensão comunitária, transformando a comunidade de informações da UE num projeto de cooperação e de partilha de informações entre serviços e agências nacionais, que assenta sobretudo numa estratégia de contraterrorismo (Rudner, 2004; Argomaniz, 2015; Den Boer, 2015). A



Estratégia Global da União Europeia, de 2016, evidenciou a necessidade de maior partilha de informações e cooperação entre os Estados-Membros e as agências de segurança da UE nas atividades de contraterrorismo, bem como um reforço na produção de informações por parte do Centro de Análise de Informações da UE (IntCen), alimentado pela cooperação com agências da UE como a Europol e a Eurojust (European Union, 2016). Tem-se assistido a um quadro de cooperação na UE com acréscimos graduais na partilha de informações e na cooperação policial com particular incidência nas questões da radicalização violenta, do terrorismo e da criminalidade transnacional (Feiteira, 2016: 286), impactando também nos objetivos traçados pela PESC e pela PCSD.

A partilha de informações é liderada pelos Estados-Membros numa base de partilha voluntária, o que permite variações na sua intensidade e modalidades, designadamente ao nível do não comprometimento de relações privilegiadas de algumas agências e serviços de informações com outros parceiros fora do espaço da UE (Walsh, 2008). Igualmente, verifica-se alguma desconfiança em relação à qualidade das informações produzidas por alguns serviços devido à dissemelhança das técnicas de recolha e de análise que servem de base à produção das informações (Politi, 1998: 12; Gruszczak, 2016: 84). Assume-se a confiança como o princípio basilar da cooperação, sendo, no entanto, vários os desafios que se colocam ao estabelecimento de relações de confiança, desde logo devido à natureza secreta da produção de informações. Assim, a cooperação nas informações tende a ser centrada em questões como a cibersegurança, o terrorismo internacional e o crime transnacional organizado (Bilgi, 2016: 59) e a ocorrer nos organismos que se seguem.

Clube de Berna

É um fórum de partilha informal e voluntária de informações entre serviços de diferentes países, criado nos anos setenta do século passado, geralmente reunindo de dois em dois anos. Atualmente, fazem parte a totalidade dos países da UE, bem como Noruega e Suíça. Assume-se como uma das principais plataformas de encontro entre os líderes dos serviços de informações nacionais. A sua agenda centra-se na realização de encontros e conferências, onde se debatem questões técnicas e operacionais das atividades levadas a cabo pelos serviços de informações nacionais. Mais recentemente, foram criados grupos de trabalho no âmbito do contraterrorismo e do combate à criminalidade transnacional organizada, que levaram à criação do *Counter Terrorism Group* (CTG), em 2001. Este grupo conta com a participação dos EUA e produz relatórios de avaliação da ameaça terrorista, que são partilhados não só entre Estados-Membros, mas também com o Conselho da União Europeia. Note-se, todavia, que este grupo opera fora do quadro institucional da União apesar da sua aproximação à mesma na última década, não existindo qualquer obrigatoriedade na relevância e qualidade das informações cedidas pelos serviços de informações nacionais (Walsh, 2006: 631).

Serviço Europeu de Polícia (Europol)

Tal como o Clube de Berna, também na esfera da cooperação policial foi criado um fórum informal de partilha de informações que reunia diversos países europeus, nos anos setenta, designadamente o Grupo de Trevi. Este era formado por um conjunto de



ministros e altos quadros dos Ministérios da Justiça e dos Assuntos Internos dos Estados-Membros, muitas vezes entendido como um fórum que potenciou a criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, consagrado no Tratado de Amesterdão. A Europol entrou em funcionamento em 1999, possuindo unidades de representação de todos os Estados-Membros, que são as responsáveis pela intermediação entre as forças e serviços de segurança nacionais com a Europol. A partilha de informações provenientes dos serviços nacionais deriva da sua própria iniciativa ou de respostas a questões colocadas aos serviços nacionais por parte da Europol (Bilgi, 2016: 58). É uma estrutura fundamental da segurança da UE, que apoia as operações no terreno e funciona como uma plataforma de informações em matérias policiais-criminais. As suas principais áreas de atuação são o combate a ameaças provenientes do terrorismo, de redes transnacionais de tráfico de droga e de lavagem de dinheiro, da contrafação de moeda e de fraudes, e do tráfico de seres humanos. Nos últimos anos, o papel da Europol tem sido crescente e as suas áreas de intervenção alargadas, tornando-se num organismo fundamental no combate ao crime ao nível europeu (Rozée *et al.*, 2013). Em 2015, foi criado o Centro Europeu de Contraterrorismo (*European Counter Terrorism Centre - ECTC*), na sequência dos atentados de Paris de novembro de 2015, que se encontra em funcionamento desde o início de 2016. Também em 2016, foi criado o Centro Europeu de Tráfico de Migrantes (*European Migrant Smuggling Centre - EMSC*), que surge após esta questão ser apontada como um dos grandes desafios na Agenda Europeia para a Migração 2015. Neste centro, trabalha-se articuladamente com outras agências da União como a Eurojust, ao nível da cooperação judicial, e a Frontex, no âmbito da proteção das fronteiras externas. Ainda que sejam apontadas várias críticas à Europol em termos de transparência e de responsabilidade (Jansson, 2016), assinala-se a produção e disseminação aberta de um relatório anual, o *Europol Review*, que informa das suas atividades e dos resultados alcançados, contendo, ainda, informações específicas sobre os tipos de funcionalidades e de sistemas à disposição da Europol, a partir dos quais presta um apoio coordenado às operações policiais na UE.

Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI)

Outro organismo que contribui para a partilha de informações é o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI), criado a partir do artigo 71.º do TFUE, a fim de assegurar, na União, a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. Para isso, fomenta a coordenação da ação das autoridades competentes dos Estados-Membros, assegurando cooperação operacional eficaz no domínio da segurança interna da UE, inclusive no âmbito da aplicação da lei, do controlo das fronteiras e da cooperação judiciária em matéria penal. Avalia, também, a orientação geral e a eficácia da cooperação operacional e assiste o Conselho na reação a atentados terroristas ou a desastres naturais. Contudo, uma vez mais, não se trata de um órgão operacional com autonomia para conduzir operações, nem para intervir no processo legislativo (Caldas, 2016: 63). É formado por representantes dos Estados-Membros, apoiados pelos conselheiros de JAI das representações permanentes, informando periodicamente o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais dos seus trabalhos. Os representantes de outros organismos



envolvidos na segurança interna, como a Europol, a Eurojust e a Frontex, participam com frequência nas reuniões do COSI.

INTCEN

O Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia (*Intelligence Analysis Centre - IntCen*) existe com diferentes designações desde 1999, sendo integrado no Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) em 2010, funcionando diariamente e de forma ininterrupta. A sua missão está confinada ao fornecimento e análise de informações, em particular o alerta precoce e a avaliação de ocorrências que possam impactar nas instituições da UE e nos Estados-Membros, nos domínios da segurança, defesa e contraterrorismo. Atua como canal de entrada de informações classificadas na UE provenientes dos serviços e agências de informações civis dos Estados-Membros, sendo grande parte das suas análises elaboradas com base em informações facultadas pelos serviços e agências nacionais de informações, pelas autoridades militares nacionais e pelos diplomatas nas Delegações da UE. Ainda que nem todos os Estados-Membros possam contribuir para a produção de informações, todos terão acesso às informações produzidas pelo IntCen. Aquando da partilha de informações com origem nos serviços nacionais para o IntCen, os primeiros podem definir que outros atores podem aceder àquelas informações para além dos principais consumidores das informações disseminadas pelo IntCen. Ou seja, de acordo com o princípio da origem das informações, aquela que provém de serviços nacionais pode ser negada a deputados europeus, por exemplo (Cross, 2013: 393). O seu contributo operacional estende-se, por exemplo, ao fornecimento de informações sobre os destinos, as razões e os circuitos de deslocação dos terroristas dentro e fora do território da UE. Em 2007, a capacidade do IntCen para analisar situações fora do espaço da UE foi reforçada através da criação da Capacidade de Análise Individual (SIAC), que cruza informações civis com as obtidas pela Divisão de Informações do Estado-Maior da UE, emitindo informações de alerta precoce, de planeamento da resposta a crises, e avaliações das operações e exercícios levados a cabo no âmbito da PESC (Caldas, 2016: 64-65).

Trata-se de um organismo que produz informações de apoio ao decisor político, em particular dirigido ao SEAE, mas assistindo também as presidências do Conselho e da Comissão Europeia, contribuindo, em simultâneo, para a PESC e para a PCSD, derivado das suas análises responderem a ameaças provenientes do terrorismo, da proliferação de armas de destruição massiva e de outros riscos e ameaças de natureza global. Não obstante, é um organismo que também intervém na recolha de informações, principalmente a partir de fontes abertas (*Open Source Intelligence - OSINT*) e residualmente pela observação direta e presencial em cenários de crise (*Human Intelligence - HUMINT*), produzindo informações que não existiriam de outra forma. Deste modo, o produto das informações do IntCen combina a recolha própria, sobretudo com recurso a OSINT, com a análise das informações partilhadas pelos Estados-Membros, tanto civis como militares, e de relatórios diplomáticos (Gruszczak, 2016: 86). O produto das informações do IntCen efetiva-se através da produção de relatórios semestrais, relatórios especiais (de resposta a situações de crise ou numa área de crescente relevância num determinado momento), sumários de apoio ao decisor político quando solicitados e avaliações de risco, também semestrais, a que se poderão adicionar



briefings ad-hoc junto das instituições da UE quando seja pertinente. O IntCen não é uma agência europeia de informações, mas é o mais próximo do que dela existe, tendo vindo a ser um ator fundamental na coordenação e centralização da cooperação das informações ao nível europeu e, gradualmente, afirmando-se enquanto produtor de informações de segurança. Assim, é um organismo fundamental (enquanto produtor e consumidor de informações) na comunidade de informações da UE (Cross, 2013: 395), tendo assumido um papel crescente na política externa europeia durante a última década (Fagersten, 2014: 97).

Centro de Satélites da União Europeia (SatCen)

O SatCen (*European Union Satellite Centre*) é uma agência criada em 1992 que responde ao Comité Político e de Segurança (CPS), organismo responsável pela PESC e pela PCSD, que produz informações relativas ao espaço e a questões geoespaciais, a partir da análise de imagens de satélite e outras imagens aeroespaciais (IMINT e GEOINT). Assume-se enquanto organismo das informações militares, desenvolvendo as suas atividades conjuntamente com outros parceiros como a Agência Europeia de Defesa (*European Defence Agency - EDA*) e a Agência Espacial Europeia (*European Space Agency - ESA*). Os principais consumidores dos produtos e serviços do SatCen são, para além dos Estados-Membros, o SEAE, a Comissão Europeia, a Frontex, e outras instituições e agências da UE. Apesar da GEOINT estar particularmente associada às Forças Armadas, a verdade é que há um interesse crescente na esfera civil, tanto para o setor público, como para o setor privado. A GEOINT produzida pelo SatCen destina-se sobretudo a colaborar em programas e missões de ajuda humanitária, em planos de contingência em situação de crise, nas áreas do controlo de fronteiras, do combate à pirataria a redes de terrorismo e de criminalidade organizada, no apoio a redes de videovigilância, na identificação de capacidades militares, no controlo da não proliferação de armas químicas e de destruição massiva e no apoio a infraestruturas críticas, designadamente em avaliações de risco e de vulnerabilidades. Note-se que o centro não possui satélites próprios, pelo que utiliza as imagens de satélites existentes, muitas vezes procedendo à sua compra, para, posteriormente, os analistas executarem o tratamento das mesmas. Assim: (1) por um lado o SatCen não comanda os satélites existentes, nem nas suas tarefas, nem nas suas posições; e (2) muito menos consegue controlar a qualidade do material recolhido, sendo que os satélites privados de uso comercial muitas vezes apresentam recolha de imagens com menor resolução àquela que poderia ser necessária para realizar a avaliação por parte do SatCen (Walsh, 2006: 636).

Estado-Maior da União Europeia (EMUE)

O Estado-Maior da União Europeia, tal como o Comité Militar, foi uma consequência do Conselho Europeu de Helsínquia (1999), que abriu espaço para o estabelecimento de organismos político-militares permanentes, tendo sido, posteriormente, criado em 2001, e estando, desde 2010, integrado na estrutura do SEAE. É a única estrutura militar integrada de forma permanente na União, reunindo um conjunto alargado de especialistas, que utilizam o contributo das informações militares para a elaboração da PCSD. As suas funções passam, por um lado, pelo aconselhamento em assuntos de



natureza militar, e, por outro, pelo planeamento, pela avaliação e pela emissão de recomendações sobre assuntos relacionados com situações de gestão de crise e com a definição da estratégia militar. Para fazer face a esta missão, o EMUE beneficia de uma Divisão de Informações, que utiliza informações militares produzidas pelos Estados-Membros e por outros organismos europeus, para, posteriormente, elaborar relatórios e avaliações para o Comité Militar, para o SEAE e para outros organismos da UE (Walsh, 2006: 633). O Estado-Maior monitoriza, igualmente, a gestão das operações em curso, assim como as capacidades militares que os Estados-Membros colocam à disposição da UE, identificando quais as forças (inter)nacionais que podem ser convocadas para as operações conduzidas pela União (Caldas, 2016: 66).

Os desafios da cooperação: obstáculos formais e ambiguidades

Os serviços e agências de informações nacionais possuem diferentes culturas de informações e recursos assimétricos, fazendo com que, no interior da própria UE, se assistam a processos de produção de informações heterogéneos entre agências e organismos. Com a crescente expansão da Internet, há estimativas que colocam a recolha de informação grandemente dependente de OSINT, que se revela uma forma menos complexa, dispendiosa e morosa para o fazer quando comparada com outras formas de recolha secretas como a HUMINT (Omand, Bartlett e Miller, 2012). No que diz respeito à partilha de informações, os esforços recentes evidenciam uma mudança de paradigma, que se prende com o reforço da segurança cooperativa na UE. Devido ao alargamento das agendas de segurança nacional, é impossível que os pequenos serviços consigam produzir informações, em quantidade e em qualidade, mantendo os seus orçamentos inalterados. Assim, a cooperação permite, por um lado, a maximização dos recursos existentes, evitando, por outro lado, a sobreposição de missões em termos operacionais (Gruszczak, 2016: 88-89). Do ponto de vista securitário, a existência de riscos e de ameaças compartilhadas no espaço da UE incentiva a cooperação e uma agenda comum, como é o caso do contraterrorismo. Ainda assim, por vezes, a partilha de informações tem beneficiado mais o processo de decisão da UE do que a eficácia de uma estratégia de contraterrorismo comum. Isto porque as informações partilhadas têm alimentado sobretudo as políticas europeias de contraterrorismo, possuindo, recorrentemente, um reduzido impacte operacional e tático, áreas onde as informações (operacionais e táticas) tendem a manter-se ao nível nacional (Muller-Wille, 2008: 69). Apesar de a cooperação permitir ganhos económicos e securitários, esta também tem uma origem interna, que é determinada pela natureza do próprio processo de integração europeia, marcado por sucessivos efeitos *spillover*. A introdução de políticas de cooperação em matérias de segurança tem determinado a cooperação em áreas adjacentes, onde se insere a crescente cooperação nas informações com o desenvolvimento da PESC (Fagersten, 2014: 103). Contudo, as práticas cooperativas enfrentam obstáculos em diferentes áreas, propondo-se abaixo um modelo exploratório que sistematiza as dimensões e os determinantes da cooperação a partir do agrupamento de grandes domínios contextuais que podem afetar um fenómeno político (Goodin e Tilly, 2006). Resumidamente, podemos enquadrar os desafios da partilha de informações de segurança em cinco grandes dimensões: cultural, securitária, legal, económica e psicológica.



Dimensão cultural: diferentes culturas de informações

A cooperação tende a realizar-se mais facilmente quando existem culturas de informações semelhantes, sendo mais difícil de efetivar quando as culturas de informações são substancialmente distintas entre os países em causa (Born *et al.*, 2015: 110). A cultura de informações depende da forma como as comunidades de informações se inscrevem legalmente no interior Estados-Membros e desenvolvem as suas práticas, com reflexos em diferentes desenhos institucionais, diferentes articulações entre informações civis-militares, diferentes tutelas governativas, diferentes contribuições para os sistemas de segurança interna e de defesa nacional, ou diferentes mecanismos de fiscalização, de controlo democrático e de transparência. Tendo em consideração os países da UE, assume-se a existência de culturas de informações distintas, que derivam de uma história política e cultural diferenciada entre os Estados-Membros, de onde emergiram as divergências nos ambientes legais e nos sistemas políticos em que as comunidades de informações nacionais atuam (Graaf e Nyce, 2016).

Dimensão securitária: a globalização da segurança

São muitas as interdependências entre os riscos ambientais ou de saúde pública, ou as ameaças como a cibercriminalidade ou terrorismo, por exemplo, que exigem uma cooperação mais alargada, desde logo incluindo os EUA, e não restrita aos Estados-Membros. Ao nível operacional, as missões e atuações têm acontecido sobretudo nos níveis nacional e local, ou têm proveniência na NATO, situando-se a União num nível intermédio, onde os problemas partilhados são, não raras vezes, circunstanciais e a capacidade de intervenção limitada. O desafio é, então, encontrar objetivos comuns, podendo mencionar-se a atuação no âmbito da cibercriminalidade, do contraterrorismo e do combate às redes de tráfico de seres humanos como desafios que unem, atualmente, todos os Estados-Membros, pese embora numa escala de preocupação diferenciada e insuficiente para estabelecer uma cooperação estruturada e alargada no longo prazo. Para uma efetiva partilha de informações na UE é indispensável que se formule uma agenda de segurança coletiva, que possa vincular a atuação dos Estados-Membros e dos respetivos serviços e agências nacionais de informações em torno de interesses comuns.

Dimensão legal: o Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa acarretou o aumento das competências e da relevância estratégica do IntCen. Porém, não é possível ignorar que o mesmo Tratado inscreveu, de forma clara, a responsabilidade de garantir a segurança nacional por parte dos Estados-Membros. Assim, esta é uma competência exclusiva dos Estados-Membros, onde os mesmos mantêm reservas de soberania, fazendo com que a cooperação em matérias de segurança e, em particular, nas questões associadas à partilha de informações entre serviços de informações aconteça de modo pouco estruturado e, preferencialmente, com serviços parceiros. Deste modo, as competências da UE para atuar na produção de informações ou para exigir e coordenar a partilha de informações são ainda muito



reduzidas, apesar do aumento do número de organismos europeus que fazem parte da comunidade de informações europeia, nas últimas duas décadas. O Tratado de Lisboa apresenta-se como um instrumento de bloqueio formal-legal, que impossibilita uma cooperação mais integrada, o desenvolvimento de redes e de canais de partilha de informações centralizados na UE, e uma maior harmonização dos métodos de recolha, bem como das técnicas de análise das informações. Uma revisão deste enquadramento legal poderia agilizar uma maior interoperabilidade, corrigindo algumas das dificuldades sentidas na partilha de informações na comunidade de informações europeia e acarretando ganhos de eficácia.

Dimensão económica: a expansão do mercado das informações

A importância das informações ao nível nacional tem hoje um espectro mais alargado, consagrando uma atuação em diferentes setores que servem os interesses nacionais. Daqui se retira que as agendas de trabalho dos serviços e agências de informações nacionais apresentam alguns elementos compartilhados, mas que vão muito além desses elementos. Os serviços e agências de informações nacionais operam num mercado em expansão e muito competitivo, existindo diversas situações nas quais os Estados-Membros competem entre si por informações estratégicas que possam ajudar os diferentes Governos nacionais nos seus processos de decisão (Rêgo, 2015). Parece existir um sistema dual, onde há áreas em que os serviços e agências de informações dos Estados-Membros cooperam e outras em que competem. Por exemplo, tanto as informações económicas (apoio a negociações do Governo, ações de contraespionagem económica, apoio a estratégias de empresas nacionais, etc.) como as informações energéticas são áreas em que os interesses estratégicos nacionais são recorrentemente conflituais, e onde os serviços e agências de informações nacionais enfrentam um ambiente competitivo. Esta constante competição não favorece a cooperação alargada, aberta e continuada de longo prazo que é desejada na UE.

Dimensão psicológica: o princípio da confiança

Uma das dimensões fundamentais para a cooperação é a confiança, manifestando-se através da incerteza sobre o que outros serviços e analistas podem fazer com as informações recebidas, do eventual impacto negativo nas parcerias históricas já existentes para a cooperação bilateral, ou do risco do 'free-rider' (Muller-Wille, 2008: 62). Como assegurar uma partilha de responsabilidades e de recursos equitativas entre os Estados-Membros para evitar a desconfiança? Como criar standards no âmbito da recolha e da análise das informações para que os serviços e agências nacionais confiem nas informações produzidas externamente aos mesmos? Como garantir a segurança das informações partilhadas em centros mais pequenos e com menores recursos para garantir a segurança das informações recebidas? Como manter canais de comunicação permanentemente abertos, que fomentem relações de confiança interpessoais, e não apenas relações pontuais em situações de crise? Estas são algumas questões centrais, cujas respostas têm sido caracterizadas pela volatilidade e pela incerteza, o que tem criado dificuldades em estimular as desejadas relações de confiança. Talvez assim se compreenda a preferência dos Estados-Membros pela partilha de informações bilateral,



junto de serviços e agências de informações com as quais se assume a existência do princípio da confiança, por oposição a uma alargada atuação multilateral na UE. A confiança é o elemento determinante para o sucesso da partilha de informações, mas necessita de tempo para se desenvolver, através do reconhecimento dos benefícios mútuos alcançados em iniciativas conjuntas, por oposição à criação de um modelo formal de cooperação.

O papel da UE: *status quo* ou maior autonomia?

A cedência de competências no âmbito da produção de informações de segurança a Bruxelas não parece possível num futuro próximo, *ceteris paribus*. Não obstante, a inexistência de uma integração total das informações no aparelho burocrático da União não invalida o esperado aprofundamento da comunidade de informações de segurança na UE. A evolução desta comunidade aponta para o desenvolvimento de uma rede alargada e flexível, que coresponsabiliza a UE e os Estados-Membros pela produção e pela partilha de informações levadas a cabo no interior da União. Tal como escreveu Alessandro Politi (1998: 8) num dos primeiros textos de referência sobre as informações no contexto da UE, podem não existir grandes vantagens em formalizar excessivamente a comunidade de informações europeia, podendo a flexibilidade de uma rede garantir maior eficácia na gestão da necessária cooperação e da partilha de informações, ao invés de se tentar enveredar pela criação de uma cultura de informações europeia alternativa às nacionais. Se, em parte, este argumento ainda se pode manter válido, a verdade é que parece ter perdido força em função da enorme expansão do terrorismo internacional, apontando vários problemas sobre uma rede de informações complexa e insuficiente, onde a cooperação é difusa, acontece em diferentes níveis e não apresenta procedimentos e práticas padronizadas (Argomaniz, 2015). Apesar dos efetivos ganhos com a partilha de informações no domínio da cooperação policial, a integração da partilha de informações entre serviços e agências de informações no domínio comunitário tem sido mais lenta, revelando uma preferência dos Governos nacionais (i) pelas iniciativas informais por oposição à regulação formal, (ii) pela partilha com um reduzido número de atores ao invés da partilha alargada ao nível da União, e (iii) pelo estabelecimento de práticas *ad hoc* em alternativa a soluções institucionais (Gruszczak, 2016: 217 e 272). O papel da UE dependerá do seu posicionamento em três áreas, designadamente a definição da sua participação no ciclo das informações, a sua eficácia na gestão e coordenação da partilha de informações e a sua capacidade para impulsionar maior interoperabilidade.

A sua participação na recolha de informações com recurso a meios próprios exigirá mais da UE e da relação desta com os Estados-Membros, por oposição a uma circunscrição às fases de análise e de disseminação das informações provenientes dos serviços nacionais, desde logo porque a recolha e os seus limites jurídicos são uma área mais sensível às culturas legais nacionais, que variam entre os Estados-Membros. Apesar de se reconhecer a importância da HUMINT e da SIGINT, há muitas possibilidades para a recolha de informação acontecer a partir de OSINT, que tem detido a preferência dos organismos europeus que produzem informações, principalmente à medida que o seu valor aumenta com a expansão das ferramentas de comunicação digital. A recolha através de meios próprios não invalida o tratamento das informações provenientes dos



serviços e agências nacionais. Ainda assim, a atuação conjunta encerra dois desafios: (1) evitar a sobreposição de análises e (2) garantir a mais-valia das informações produzidas a partir da UE. A duplicação de análises, o excesso de análises e a crescente burocratização de processos e procedimentos dificilmente será percebida como uma mais-valia para os Estados-Membros. Por oposição, um sistema em rede, direto, flexível e estável, com acesso a informações mais difíceis de obter pelos serviços e agências nacionais, poderá levar ao reconhecimento de um contributo favorável da UE e a uma maior participação destes na comunidade de informações europeia. Esta rede horizontal com diversas pontes para cooperação, ao invés de um modelo formal hierarquizado, pode fomentar a confiança e evitar conflitos adicionais na relação dos Estados-Membros com os seus próprios processos de integração.

Em relação à cooperação, a comunidade de informações europeia carece de maior aprofundamento, articulação e centralização, sendo, também, fundamental garantir a relevância das informações de segurança partilhadas no plano multilateral. Um sistema de cooperação liderado pela UE poderia diminuir a preferência pela cooperação bilateral, sem que houvesse uma obrigatoriedade pela partilha multilateral, podendo existir um modelo de cooperação por *clusters* em função de interesses partilhados pelos Estados-Membros, mas coordenado pela UE. Esta partilha flexível por *clusters* e por áreas permitiria até, quiçá, estender a cooperação para além das fronteiras da UE, a países com uma relevância histórica como é o caso do Reino Unido e dos EUA, bem como a países que em determinadas áreas apresentam um interesse geoestratégico muito elevado, como a Turquia ou Marrocos, por exemplo, ou até no âmbito institucional da segurança coletiva, junto da NATO. Obviamente que uma maior circulação e acesso a informações pressupõe o fortalecimento da segurança dos canais de comunicação existentes e dos centros de dados onde as mesmas seriam armazenadas, bem como a definição das condições desse acesso por parte das forças e serviços de segurança dos Estados-Membros e de outros atores.

A fraca interoperabilidade na comunidade de informações europeia é uma das suas principais limitações, sendo necessário compatibilizar soluções entre os Estados-Membros ao nível dos ambientes legais onde a recolha de *intel* acontece, das infraestruturas, das técnicas e metodologias de análise e de tratamento das informações, e da partilha de tecnologia (necessária tanto nas técnicas de recolha como na segurança dos canais de disseminação das informações). Tudo isto contribuiria, ainda, para uma maior harmonização das diferentes culturas de informações que coabitam na Europa, podendo refletir-se positivamente em relações de maior confiança entre os Estados-Membros, favorecendo a cooperação. Esta harmonização talvez pudesse ter efeitos positivos, também, no plano do controlo democrático, da transparência e da gestão do binómio segurança e liberdade, desde logo ao conciliar o acesso a (meta)dados com a proteção de direitos, liberdades e garantias, matérias sobre as quais os Estados-Membros apresentam posições distintas.

Conclusão

Este artigo evidencia que a comunidade de informações da UE é substancialmente distinta das comunidades nacionais que conhecemos, o que não constitui uma surpresa



em função da prevalência da nacionalidade na partilha de informações de segurança entre serviços e agências de informações na UE. A segurança nacional dos Estados-Membros ainda não se vê totalmente representada na segurança interna da União, compreendendo-se, assim, a maior cooperação no que concerne a partilha de informações policiais. A partilha de informações de segurança assemelha-se mais a uma rede aberta, onde coabitam diferentes formas de produzir, analisar e disseminar informações. As informações de segurança configuram-se como o último reduto da soberania nacional do qual os Estados-Membros fazem uso, tornando a dependência da comunidade de informações europeia dos Estados-Membros muito elevada. Esta comunidade atua ao nível nacional, com os diferentes serviços e agências de informações nacionais, e ao nível europeu, através dos diferentes organismos que participam na produção e na partilha de informações, de onde beneficiam vários organismos e instituições da UE, bem como os Estados-Membros.

Ainda que a criação de uma agência de informações europeia no contexto atual não seja crível, o fortalecimento da partilha parece ser um dos caminhos a seguir, contribuindo para uma maximização dos recursos existentes e para o desenvolvimento de comunidades epistémicas. Ademais, as vantagens da cooperação em termos da economia de recursos - num contexto de restrições orçamentais para muitos pequenos serviços e agências de informações nacionais - e da produção de informações em economias de escala são difíceis de negar. É também necessário que a UE afirme a sua capacidade própria de recolha e de análise - sobretudo a partir do IntCen e com recurso a OSINT - de onde se espera um contributo crescente para a PESC e para a PCSD e, por conseguinte, na formulação de toda a visão geoestratégica da UE. O futuro das informações de segurança na UE parece depender, por um lado, de uma maior integração das questões de segurança e da defesa comum e, por outro lado, do avanço de ameaças comuns aos vários Estados-Membros como o terrorismo. Não obstante, é importante assegurar que quaisquer aprofundamentos ao nível da centralização, da análise, da disseminação e, sobretudo, da partilha das informações não comprometam a autonomia dos Estados-Membros e não violem os princípios de atuação dos diferentes atores que intervêm na comunidade de informações da UE. Por último, o posicionamento da UE nesta questão reflete, também, a forma como a instituição pretende projetar-se no sistema internacional, quiçá obrigando a revisitar a coesão atual da relação transatlântica e as históricas relações UE-NATO em matérias de segurança e de defesa.

Referências bibliográficas

- Aden, H. (2018). «Information sharing, secrecy and trust among law enforcement and secret service institutions in the European Union». *West European Politics*. 41(4): 981-1002.
- Aldrich, R.J. (2009). «Beyond the vigilant state: globalisation and intelligence». *Review of International Studies*. 35: 889-902.
- Argomaniz, J. (2015). «The European Union Policies on the Protection of Infrastructure from Terrorist Attacks: A Critical Assessment». *Intelligence and National Security*. 30(2-3): 259-280.



- Argomaniz, J. (2009). «Post-9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia». *European Security*. 18(2): 151-172.
- Bilgi, S. (2016). «Intelligence Cooperation in the European Union: An Impossible Dream?» *All Azimuth*. 5(1): 57-67.
- Born, H., Leigh, I., & Wills, A. (2015). *Making international intelligence cooperation accountable*. Geneva: EOS-DCAF.
- Brandão, A.P. (2010). «O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE». *Relações Internacionais*. 25: 49-63.
- Buzan, B. (1991). «New Patterns of Global Security in the Twenty First Century». *International Affairs*. 67(3): 431-51.
- Caldas, G. (2016). «Rumo a um Sistema de Informações Europeu?». *Revista de Direito e Segurança*. 8: 51-79.
- Cocq, C.C. (2017). «'Information' and 'intelligence': The current divergences between national legal systems and the need for common (European) notions». *New Journal of European Criminal Law*. 8(3): 352-373.
- Costa, J.M.D. (2016). «A Luta contra a Ameaça Terrorista na Europa Ocidental». *Nação e Defesa*. 143: 88-93.
- Cross, M.K.D. (2013). «A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen». *Perspectives on European Politics and Society*. 14(3): 388-402.
- Cross, M.K.D. (2011). *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks Are Transforming the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Den Boer, M. (2015). «Counter-terrorism, security and intelligence in the EU: governance challenges for collection, exchange and analysis». *Intelligence and National Security*. 30(2-3): 402-419.
- European Union (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. [Consultado em 20.12.2016]. Disponível em: <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.
- Fagersten, B. (2014). «European intelligence cooperation». In I. Duyvesteyn, B. Jong, & J. Van Reijn (eds.), *The Future of Intelligence. Challenges in the 21st century*. Nova Iorque: Routledge, 94-112.
- Feiteira, A. (2015). «Tendências das Ameaças Globais. Ordem Jurídica Internacional e Intelligence». In J.V. Borges & T.F. Rodrigues (coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, 283-295.
- Gill, P. & Phythian, M. (2018). «Developing intelligence theory». *Intelligence and National Security*. 33(4): 467-471.
- Gill, P. & Phytian, M. (2006). *Intelligence in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.
- Glees, A. (2017). «What Brexit means for British and European intelligence agencies». *Journal of Intelligence History*. 16(2): 70-75.



- Goodin, R.E. & Tilly, C. (eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Graaf, B. & Nyce, J.N. (eds.) (2016). *Handbook of European Intelligence Cultures*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Gruszczak, A. (2016). *Intelligence Security in the European Union. Building a Strategic Intelligence Community*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hillebrand, C. (2017). «With or without you? The UK and information and intelligence sharing in the EU». *Journal of Intelligence History*. 16(2): 91-94.
- Hough, P. (2004). *Understanding Global Security*. Londres: Routledge.
- Jansson, J. (2018). «Building resilience, demolishing accountability? The role of Europol in counter-terrorism». *Policing and Society*. 28(4): 432-447.
- Kaldor, M. & Rangelov, I. (eds.) (2014). *The Handbook of Global Security Policy*. Londres: Blackwell Publishing.
- Moleirinho, P.E. (2009). Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações. Tese Mestrado em Direito e Segurança, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa. Lisboa: FD UNL.
- Muller-Wille, B. (2008). «The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Cooperation». *Journal of Common Market Studies*. 46(1): 49-73.
- Nomikos, J.M. (2014). «European Union Intelligence Analysis Centre (Intcen): next stop to an agency?». *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*. 4(2): 5-13.
- Omand, D., Bartlett, J., & Miller, C. (2012). «Introducing Social Media Intelligence (SOCMINT)». *Intelligence and National Security*. 27(6): 801-823.
- Politi, A. (1998). «Why is a European intelligence policy necessary?». In A. Politi (ed.), *Towards a European intelligence policy*. Paris: Chaillot Paper N.º 34, Institute for Security Studies, 8-18.
- Rêgo, H. (2015). «Globalization and Challenges for Intelligence Analysis». In T. Rodrigues, R.G. Pérez, & S.S. Ferreira (eds.), *Globalization and international security: an overview*. Nova Iorque: Nova Science Publishers, 211-222.
- Rozée, S., Kaunert, C., & Léonard, S. (2013). «Is Europol a Comprehensive Policing Actor?». *Perspectives on European Politics and Society*. 14(3): 372-387.
- Rudner, M. (2004). «Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism». *Journal International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. 17(2): 193-230.
- Segell, G. (2017). «Intelligence cooperation between the UK and the EU: will Brexit make a difference?». *Journal of Intelligence History*. 16(2): 83-86.
- Walsh, J.I. (2006). «Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough». *Journal of Common Market Studies*. 44 (3), 625-643.
- Williams, P.D. (ed.) (2008). *Security Studies: An Introduction*. Nova Iorque: Routledge