Politica europeană comună de intelligence în impas?

Drd. Sorin APARASCHIVEI
Academia Națională de Informații *„Mihai Viteazul"*
e-mail: **saparaschivei@dcti.ro**

Abstract

The members of the European Union have good reasons to want to engage in intelligence sharing. Common policies, including the development of a single economy and common foreign policy, mean that the member states increasingly face similar threats to their internal and external security.

In this context it appears necessary to re-think the role of national intelligence agencies in the EU context and the possibility of enhancing multilateral intelligence cooperation.

It is not surprising, then, that they have developed institutions such as the Club of Berne, Europol, and the Military Staff to facilitate the exchange of intelligence.

But full and effective intelligence sharing requires that participants either hold a strong degree of trust in other participants' promises not to defect, or the creation of effective rules and institutions designed to counter concerns about such defection.

The available evidence indicates that mistrust is a substantial barrier to full sharing in the European Union. The member states have insisted that intelligence sharing remains voluntary, therefore, they have declined to create European institutions with the capacity to monitor and punish violations of promises to share, and in their public comments suggest that the trust among them is too low to allow full sharing.

Keywords: sharing intelligence, Club of Berne, Europol, intelligence cooperation.

Introducere

Este cert că, în momentul actual, Uniunea Europeană cu cele 27 de state şi aproape o jumătate de miliard de locuitori nu poate rămâne imună în fața consecințelor unor crize sau amenințări. Instituirea unui spațiu economic comun şi a unei piețe interne, libera circulație a persoanelor,

a mărfurilor şi a capitalului, au redus controlul naţional asupra activităţilor de frontieră, fapt ce a creat o anumită breşă de securitate, astfel că noile ameninţări încearcă să profite cât mai mult de situaţia creată. Toate aceste transformări au implicaţii majore pentru activitatea europeană de intelligence, întărind nevoia unei circulaţii a informaţiei secrete.

Evenimente şi procese, precum: căderea comunismului, schimbările politico-economice din Europa Centrală şi de Est, migraţia forţei de lucru, tensiunile din Balcani, atacurile şi ameninţările teroriste de la Madrid şi Londra, gripa aviară şi cea „porcină", sprijinul pentru miile de cetăţeni ai UE prinşi de tsunami în sud-estul Asiei sau pentru evacuarea acestora în timpul conflictului din Liban din anul 2006, criza gazelor ruseşti, criza economico-financiară actuală etc., au arătat că la nivelul Uniunii a fost creată, deja, o adevărată identitate de securitate societală[1].

În condiţiile în care chestiunea securităţii societale se află în răspunderea autorităţilor guvernamentale, firesc ar fi ca atunci când discutăm despre securitatea UE să înţelegem un sistem politic supranaţional bazat pe un set de tratate, instituţii, ierarhie şi proceduri. Atunci când au aderat la Uniune, statele membre au cedat de bunăvoie o parte a autorităţii şi suveranităţii naţionale ca semn al încrederii reciproce. Mai mult, prin Tratatul de la Lisabona, Uniunea Europeană a dobândit de la statele membre şi apanajul politicii externe şi securităţii comune.

Însă, chestiunea politicii externe şi a securităţii comune este legată indispensabil de existenţa unui intelligence eficient şi dinamic, de constituirea unor mecanisme instituţionale de cooperare şi schimb de informaţii.

Charles Baker, un analist al domeniului, consideră că intelligence-ul este fără echivoc legat de apărare, iar orice schimbare survenită în apărare implică şi schimbări în intelligence. Oriunde ar fi, superioritatea militară trebuie să fie completată cu capabilităţi de informaţii eficiente, în scopul prevenirii conflictelor sau câştigării bătăliilor. Baker dă ca exemplu EADS (Compania spaţială de apărare europeană) şi forţa europeană de reacţie rapidă, ca iniţiative unionale în domeniul apărării, care se potrivesc deja conceptului european de uniune şi consolidare[2].

---

[1] The Henry L. Stimson Center, *New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment*, Report no. 70, september 2008, disponibil: http://www.stimson.org/domprep/pdf/SEMA-DHS_FIIVAL.pdf.

[2] Charles Baker, *The search for a European intelligence policy*, Capitolul I, disponibil: http://www.fas/irp/eprint/baker.html.

De aceea, în noul context furnizat de Tratatul de la Lisabona, dar şi pentru a fi credibilă în exterior ca mare putere, UE trebuie să treacă printr-un amplu proces de restructurare instituțională care să aibă ca finalitate şi sporirea cooperării în domeniul intelligence-ului european. Ca niciodată, Uniunea Europeană are nevoie de structuri comune de intelligence, care să o protejeze şi care să-i dea capacitatea şi capabilitatea de a duce o politică externă viguroasă, în concordanță cu nevoile şi interesele statelor membre.

Argumente pentru o politică europeană comună de intelligence

Necesitatea unei politici europene comune de intelligence se referă la noile amenințări transnaționale, dar şi la problemele care țin de ordinea internă a acestui organism politic: nevoia de apărare în fața terorismului, a traficului cu diferite tipuri de arme, inclusiv a celor de distrugere în masă, acordarea de sprijin pentru activitățile diplomatice, asigurarea activității de contraspionaj, penetrarea agențiilor străine ostile, acordarea de sprijin împotriva activităților de crimă organizată, a traficului ilegal cu diferite substanțe etc.

Ca entitate colectivă, Uniunea Europeană are nevoie de suport informativ în negocierile economice guvernamentale, în probleme de contraspionaj economic şi apărare în fața competiției neloiale, în domeniul protejării infrastructurilor critice şi a corporațiilor de interes strategic, dar şi pentru monitorizarea entităților economice ostile sau pentru a sprijini companiile europene în efortul de a pătrunde pe alte piețe etc.

Totodată, cooperarea şi schimbul de intelligence sunt ocazii pentru națiunile cu resurse mai mici de a avea acces la surse importante de intelligence, beneficiile fiind evidente. Nicio agenție de intelligence nu poate face şi nu poate cunoaşte totul, de una singură. În momentul actual nu există nicio agenție națională europeană care să facă față exploziei informaționale globale. Potrivit lui John Roper, un academician de la Universitatea din Birmingham, bugetele însumate alocate agențiilor naționale de intelligence de statele UE s-ar ridica la o treime din suma alocată de SUA propriilor structuri[3]. În aceste condiții, individual, agențiile europene sunt puse în umbră de către cele americane.

Nu în ultimul rând, informația înseamnă şi putere. Cooperarea şi schimbul de intelligence pot aduce Uniunii o creştere a influenței politice

[3] Ibidem.

care poate decide, în beneficiul statelor membre, schimbarea cursului unor evenimente sau conflicte în desfăşurare pe scena internaţională.

Eforturi instituţionale privind cooperarea şi schimbul de intelligence

Una dintre întrebările la care Bruxelles-ul încearcă să răspundă este: Cum pot dezvolta statele membre iniţiative şi parteneriate în vederea unui intelligence unional şi cum pot facilita acest demers instituţiile UE?

Preocuparea, mai veche, s-a aflat şi în dezbaterea summit-ului UE de la St. Malo (1998) unde a fost adoptată o declaraţie privind apărarea europeană comună, în care se menţiona că „UE trebuie să aibă capacitatea de a acţiona autonom, să fie susţinută de o forţă militară credibilă, să fie pregătită şi capabilă de a răspunde crizelor internaţionale". Se avea în vedere ca UE să-şi dezvolte propriile structuri şi capacităţi de analiză, surse de intelligence şi capabilităţi de planificare strategică.

În consecinţă, Uniunea Europeană a urmărit extinderea sau crearea de noi instituţii care să încurajeze şi să faciliteze schimbul de informaţii între membri, cele mai importante fiind: Clubul de la Berna, Europol-ul şi Statul Major Militar al UE.

Clubul de la Berna a luat fiinţă în anul 1965 din nevoia unui schimb de intelligence între cele „şase state ale arcului alpin". Apoi, Clubul s-a extins şi a devenit o organizaţie elitistă de intelligence a statelor membre ale UE[4], la care s-au alăturat Elveţia şi Norvegia. Statele Unite au statut de observator în cadrul Clubului de la Berna, dar participă cu drepturi depline în problemele legate de combaterea terorismului.

Clubul a devenit un instrument de lucru împotriva terorismului, a criminalităţii organizate, interceptarea comunicaţiilor, criptare şi cyberterorism şi beneficiază de propria reţea de comunicaţii[5]. Conducerea organizaţiei este asigurată prin rotaţie, în tandem cu cea a Uniunii. Clubul de la Berna serveşte şi ca forum principal pentru contactul şefilor serviciilor de securitate naţională, aceştia întâlnindu-se regulat.

[4] În anul 2002 s-a decis ca, pe viitor, Clubul de la Berna să includă toţi membrii Uniunii Europene; conf: The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council, A 48-a sesiune a Adunării WEU, 4 iunie 2002, Document A/1775, p. 10.

[5] Stéphane Lefebvre, „The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16, 2003, pp.530-531, disponibil la: http://www.scribd.com/doc4566522/Lefebvre-The-Difficulties-and-Dilemmas-of-International-Intelligence-Cooperation.

Sub auspiciile Clubului, a fost constituit Grupul pentru Combaterea Terorismului (*Counterterrorist Group* – CTG) în care statele membre, inclusiv SUA, realizează evaluări comune privind ameninţările, fac schimb de informaţii clasificate despre terorism şi se consultă reciproc. Şefii serviciilor de informaţii membre constituie comitetul de conducere al CTG, întâlnirile lor având loc la un interval de şase luni.

Clubul de la Berna a fost mandatat de UE să asigure îndrumare şi Europol-ului în probleme de contraterorism, UE şi NATO semnând un acord (2003) privind securizarea şi schimbul de informaţii între cele două organizaţii.

Clubul de la Berna nu are o agendă formală, publică, pentru activităţile sale, el îşi desfăşoară activitatea în afara instituţiilor UE[6]. „Baza legală" a Clubului este considerată „top secret".

Biroul European de Poliţie (Europol) şi-a început activitatea în anul 1999, organismul fiind înfiinţat în anul 1995 printr-o convenţie semnată de toate statele membre. Predecesorul Europol-ului a fost Grupul Trevi[7], creat în anii 1970 ca parte a Politicii Europene de Cooperare dar şi ca forum interguvernamental separat de Comisia şi Parlamentul European. Statele membre utilizau Grupul Trevi pentru a-şi coordona eforturile antiteroriste şi problemele traficului de frontieră.

Asemenea Clubului de la Berna, Grupul Trevi nu a avut o bază formală privind cooperarea şi schimbul de intelligence, ba mai mult nu a avut nici măcar un secretariat comun sau un staff şi nici nu era angajat în activităţi independente de intelligence.

Prioritățile Europol-ului se referă la combaterea traficului de droguri, traficului cu fiinţe umane, traficului ilegal cu autovehicule, migraţiei ilegale, terorismului, spălării şi falsificării banilor, cybercriminalităţii internaţionale. Europol furnizează *intelligence strategic* şi pregăteşte rapoarte generale. La cererea statelor membre, organizaţia constituie echipe ad-hoc pentru a colecta intelligence despre grupările teroriste.

---

[6] James Igoe Walsh, *Security Policy and Intelligence Cooperation in the European Union*, Paper prepared for the biennial meeting of the European Union, Studies Association, Los Angeles, aprilie 2009, p. 8, disponibil: http://www.unc.edu/euce/eusa.2009/papers/walsh-12c.pdf.

[7] Acronimul Trevi provine de la cuvintele: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale.

Obiectivul major al Europol-ului este acela de a îmbunătăți schimbul de intelligence[8], de a încuraja diseminarea intelligence-ului între statele membre şi de a notifica statele atunci când informațiile furnizate şi-au dovedit utilitatea şi valoarea în cazuri concrete.

Staff-ul Europol-ului numără aproximativ 65 de analişti, la care se adaugă ofițerii care asistă deciziile pentru guvernele naționale. Fiecare stat membru este reprezentat la cartierul general al organizației de către un ofițer de legătură, responsabil de cererea şi furnizarea de intelligence între Europol şi guvernul național şi invers. Cheia acestui schimb de intelligence poartă denumirea de Sistemul Informatic European (TECS), el conține două tipuri de intelligence:

1) Europol Information" care centralizează informații despre indivizi şi grupuri suspecte;

2) „Dosarele de lucru" referitoare la informații şi activități specifice întocmite de către staff-ul Europol şi ofițerii de legătură.

În ianuarie 2010, prin decizia Consiliului UE, Europol a fost ridicat în rang, devenind agenție a UE. Noul cadru legal aduce o sporire a responsabilităților, un buget propriu, iar la nivel de decizie procedura a fost simplificată prin introducerea votului majoritar cu două treimi din totalul de membri. Preşedintele va fi ales pe o perioadă de 18 luni şi va fi sprijinit de un grup format din trei state membre. Se aşteaptă ca Europol-ul să fie capabil să furnizeze statelor membre intelligence şi analize în legătură cu evenimente internaționale majore, beneficiind în acest sens de un nou sistem IT şi de accesul la noi surse de informații (inclusiv informații furnizate de surse private).

Cea de-a treia instituție a intelligence-ului european, menită să sprijine Politica Europeană de Apărare şi Securitate, este Statul Major Militar al Uniunii Europene, care operează sub coordonarea directă a Comitetului Militar. Acesta include şi Departamentul de Intelligence responsabil cu avertizările timpurii, întocmirea evaluărilor şi asigurarea suportului operațional în securitatea externă pentru probleme care includ terorismul.

Fiecare stat membru a desemnat cel puțin un ofițer care lucrează cu Comitetul Militar şi care asigură legăturile de comunicare cu agențiile naționale de securitate. Departamentul de Intelligence al Comitetului

[8] La 1 octombrie 2009, Europol şi Eurojust au încheiat un acord privind cooperarea în schimbul de intelligence.

utilizează informaţiile furnizate de statele membre, produce intelligence şi evaluări proprii, la care se adaugă informaţiile procesate de instituţiile europene. Toate acestea pentru a sprijini Comitetul Militar, Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe, precum şi celelalte instituţii europene.

Un rol important în informarea Comitetului Militar revine şi intelligence-ului de la SitCen[9], care informează decidenţii politici despre ultimele tendinţe în privinţa ameninţărilor şi riscurilor. Anterior anului 2005, SitCen era focusat exclusiv pe ameninţările provenite din afara UE, dar în ultimii ani acesta şi-a concentrat atenţia pe ameninţările din interiorul Uniunii, devenind una dintre cele mai de încredere surse UE pentru analiştii terorismului strategic.[10] SitCen-ul combină informaţiile adunate la nivel naţional de serviciile de informaţii interne şi externe cu cele furnizate de Clubul de la Berna. Analizele sunt adesea distribuite şi Europol-ului.

Problemele cooperării actuale – soluţii propuse

Spre deosebire de multe alte domenii (economic, social, cultural, politic etc.), cooperarea europeană în domeniul intelligence a fost limitată de ascendenţa suveranităţii naţionale asupra schimbului de informaţii.

Piedicile se datorează numeroaselor suspiciuni legate de domeniul sensibil al activităţii informative, printre acestea numărându-se problema schimbului de informaţii operative, protecţia surselor şi a metodelor, diseminarea informaţiilor către terţi, secretul tehnologic, folosirea informaţiilor în alte scopuri etc.

Există contradicţii şi cu privire la modul de abordare a relaţiilor UE cu lumea musulmană sau chiar cu Federaţia Rusă. Sunt state membre care au afinităţi speciale cu cei din afara Uniunii, de natură politică, economică sau culturală, de care ceilalţi membri trebuie să ţină seama. Apoi, lipsa de omogenitate internă în distribuţia puterii este de natură să nască alte suspiciuni şi acuzaţii de inechitate. Abordări diferite, fie şi nuanţate, există şi în domeniul legalităţii şi respectării drepturilor fundamentale ale omului. De pildă, problema protecţiei datelor personale şi a interceptării corespondenţei.

[9] SitCen – Centrul de Situaţii este structura responsabilă de asigurarea operativă de informaţii, analize şi avertizare timpurie, pe bază de resurse deschise sau clasificate, provenite din partea statelor membre sau a instituţiilor europene.
[10] The Henry L. Stimson Center, op. cit.

La ora actuală, din cauza neîncrederii reciproce, Uniunea nu are la dispoziție un mecanism coerent, instituționalizat, care să monitorizeze şi să controleze procesul de intelligence. Nu există un cadru juridic comun care să pedepsească abuzurile şi neîndeplinirea obligațiilor asumate. Uniunea Europeană nu are un rol direct în asigurarea securității statelor membre. Instituțiile UE nu sunt angajate activ, zi de zi, în activități de prevenire a atacurilor teroriste sau a altor amenințări.

Rapoartele de constatare indică faptul că membrii UE nu par a se folosi de Clubul de la Berna pentru colaborări şi schimburi semnificative în domeniul informațiilor operative. Clubul este utilizat mai mult doar pentru a împărtăşi idei despre instrumente şi politici folosite împotriva noilor amenințări sau pentru a înțelege mai bine perspectivele etc.

Demoralizator este că nici „viitorul nu sună bine". Deşi Clubul de la Berna a planificat ca în următorii cinci ani să-şi constituie propria bază de date privind terorismul şi crima organizată, demersul se anunță a fi unul de pionierat, deoarece baza respectivă nu va conține informații sensibile, ci doar „intelligence contextual" privind suspecții.[11] Practic, nu există pretenția sau aşteptarea ca un stat membru să dorească să difuzeze din informațiile sensibile deținute.

Schimbul voluntar de intelligence înseamnă că nu există o cale directă pentru statul receptor de a-şi asigura necesarul de informații relevante, nu există certitudinea că va intra la timp în posesia acestora şi nu se poate determina dacă şi cât din intelligece-ul respectiv a fost modificat sau distorsionat în scopul servirii interesului furnizorului. Totuşi, de regulă activitatea şi evaluările produse de staff-ul şi ofițerii de legătură ai Clubului de la Berna, Europol-ului şi Comitetului Militar permit detectarea unor intoxicări deliberate, însă nu există garanții în sensul acesta[12].

Europol-ul şi-a detaliat restricțiile față de modul în care poate fi accesat un dosar. Dacă analiza este de natură generală, ea poate fi accesată de toți membrii. Dacă este un caz specific, el va fi preluat doar de cei implicați. Terții au acces la dosar numai dacă există consensul părții implicate. Însă, statele membre pot refuza colaborarea informativă cu Europol-ul, dacă se consideră că le sunt periclitate interesele esențiale de securitate națională.

[11] James Igoe Walsh, op. cit.
[12] Ibidem, p.17.

Schimbul de informaţii via Departamentul de Intelligence şi Comitetul Militar prezintă la fel de multe probleme ca şi cele ale Clubului de la Berna şi Europol-ului. Practica Departamentului de Intelligence de a colecta intelligence sensibil, furnizat de către autorităţile naţionale şi de a-l folosi la realizarea unor analize adiţionale cu caracter general, poate genera anumite suspiciuni privind deconspirarea şi identitatea surselor, fapt ce pune adesea în situaţii delicate agenţiile naţionale. Apoi, nu toate statele au capacităţile şi capabilităţile necesare demersului. Puţine state ale Uniunii au şi servicii de informaţii externe, cu sursele aferente, care pot acoperi evoluţiile internaţionale transmiţând intelligence către Departamentul unional.

Uniunea Europeană dispune totuşi de propriile capabilităţi de colectare şi analiză de intelligence, chiar dacă acestea sunt modeste în comparaţie cu cele ale statelor membre.

Uniunea întreţine misiuni diplomatice peste tot în lume şi are desemnaţi reprezentanţi speciali pentru diferite crize şi regiuni, precum Balcanii, Caucazul, Africa şi Orientul Mijlociu. Aceştia sunt capabili să colecteze în mod deschis informaţii din surse guvernamentale, publicaţii etc., iar prin contactele lor locale pot, ocazional, să obţină şi informaţii confidenţiale. Reprezentanţii Uniunii, asemenea oficialilor care activează în serviciile de informaţii, cunosc foarte bine ce înseamnă formulele politice, politica dusă în spatele uşilor închise, şcolile şi curentele de gândire, camarilele şi facţiunile politice, grupurile de interese transnaţionale, conexiunile şi interdependenţele internaţionale etc. De multe ori, aceştia au oportunităţi unice de a vedea lumea altfel de cum se înfăţişează ea decidenţilor politici sau oamenilor obişnuiţi. Însă, statutul diplomatic nu le permite să se angajeze în activităţi sistematice de colectare şi analiză de intelligence.

În raportul său pentru UE, James Walsh[13] atrage şi el atenţia că, în prezent, schimbul şi cooperarea în intelligence se bazează doar pe bunăvoinţa statelor membre. El consideră că problema ar putea fi rezolvată prin mecanismul unei mai bune integrări, prin delegarea de către state a unor puteri către Uniunea Europeană. Walsh dă ca exemplu Comisia Europeană

[13] James Igoe Walsh, *Security Policy and Intelligence Cooperation in the European Union*, aprilie 2009, disponibil: http://www.unc.edu/euce/eusa.2009/papers/walsh-12c.pdf; J.I. Walsh este profesor la Department of Political Science, University of North Carolina at Charlotte.

şi Curtea de Justiţie, instituţii care se asigură că statele membre implementează şi îndeplinesc cu bună credinţă obligaţiile asumate, fără discriminare.

Soluţia avansată se referă la imaginarea unei „organizaţii europene" (unionale), însărcinată cu activităţi de monitorizare şi culegere de intelligence, care să colaboreze şi să schimbe informaţii cu serviciile naţionale de intelligence şi care să se asigure că acestea îşi vor îndeplini cu bună credinţă obligaţiile de a furniza toate informaţiile relevante către toţi partenerii. Primul pas, ar consta în a cere în mod explicit şi imperativ tuturor statelor membre să schimbe informaţii relevante, deci nu voluntar; următorul pas, este de a aloca acestei agenţii resursele şi posibilitatea de a monitoriza statele membre, în scopul asigurării că ele se achită de obligaţii. Sunt necesare garanţii solide că statul furnizor nu a „modificat" informaţia, că se asigură comunicarea surselor şi a mijloacelor, că informaţiile nu ajung la alţi destinatari sau că vor fi folosite în alte scopuri. La ora actuală, Departamentul de Intelligence al UE primeşte din partea statelor membre foarte puţine date „neprocesate", majoritatea intelligence-ului fiind „finisat", ceea ce înseamnă că detaliile sensibile, sursele şi metodele folosite la colectare au fost „mascate". De aceea, obligaţia de a schimba intelligence va cere Uniunii Europene capabilitatea de a procesa şi analiza întreaga cantitate de informaţii colectată de statele membre şi de a supraveghea operaţiunile şi procedurile de securitate internă.[14]

James Walsh, dar şi alţii, consideră că, în prezent, doar anumite state din cadrul Uniunii au capacitatea de a coordona sau de a conduce acest demers, deoarece un asemenea stat trebuie să îndeplinească o serie de condiţii. În primul rând, acesta trebuie să participe activ la proiect şi să fie în stare să exercite presiuni în vederea implementării acordurilor privind schimbul de intelligence. În al doilea rând, statul respectiv trebuie să convingă ceilalţi membri de necesitatea implicării şi a finanţării proiectului, să garanteze că integrarea le va aduce beneficii substanţiale şi riscuri minime. Şi nu în ultimul rând, trebuie asigurată independenţa mecanismului faţă de orice presiune politică, deoarece numai aşa va fi obţinută încrederea şi cooperarea tuturor membrilor.

La ora actuală Uniunii Europene îi lipseşte, însă, un asemenea membru care să îndeplinească toate criteriile enumerate, dar există cel puţin trei state care ar putea să se apropie de aceste condiţii: Marea Britanie,

[14] Ibidem, pp. 21-22.

Franța şi Germania – participarea lor fiind, probabil, vitală pentru un acord european în domeniu. Cele trei state au capacități mari şi diversificate, atât pentru intelligence-ul național, cât şi pentru cel extern, şi greu se poate imagina o asemenea organizație fără participarea totală a acestora.

Dar dacă procesul integrării nu reuşeşte pe deplin?

Una dintre soluțiile vehiculate ar fi aceea ca statele membre să se grupeze în funcție de interesele comune. Demersul ar însemna dezvoltarea unor „relații speciale" între statele membre cu suficientă încredere reciprocă în a-şi împărți „secretele" şi interesele, care se pot angaja în schimbul de intelligence prin excluderea celorlalți. Astfel, se pot coaliza grupuri informale focusate pe anumite probleme (cooperare consolidată). Statele respective vor „înțelege" mai bine interesele partenerilor, ducând indirect la sporirea schimbului de intelligence şi în viitor la facilitarea unor înțelegeri pentru toate statele membre.

Deşi sunt voci care contestă acest tip de cooperare (integrare în mai multe viteze) pe motiv că el nu prezintă la fel de multă eficiență aşa cum ar putea fi în cazul deplinei integrări, există deja state membre cu interese similare şi capacități mai dezvoltate care se întrunesc pentru a schimba intelligence operativ. Acestea şi-au stabilit diverse aranjamente ad hoc, cum ar fi acela de a urmări grupările teroriste care operează pe teritoriul lor. Astfel, înaintea întrunirii în cadrul Consiliului pentru Afaceri Interne şi Justiție, miniştrii de interne din Marea Britanie, Franța, Germania, Spania şi Italia se întâlnesc regulat pentru a discuta problemele şi a-şi preciza poziția comună. Apoi, prin persuasiune, membrii acestui grup îi determină pe ceilalți să adopte aceleaşi poziții. Practica a demonstrat că acest veritabil „G5" este mult mai eficace decât dacă s-ar fi acționat în mod singular, fiind de notorietate buna colaborare împotriva terorismului şi a altor amenințări între serviciul britanic (MI5), serviciul francez (DST) şi serviciul german (BfV). Nu întâmplător, pe acest model, cooperarea dintre DST-ul francez şi CIA a fost catalogată de americani ca fiind „cea mai bună din lume".[15]

O altă soluție, ar fi ca statele membre să se inspire din experiența fostului Imperiu roman. Asemenea UE, Imperiul roman era un organism politic extins şi destul de eterogen. Pentru a contracara diversele amenințări la securitatea sa, statul roman şi-a împărțit armata în două componente:

[15] Hugo Brady, *Intelligence, emergencies and foreign policy: The EU's role in counter-terrorism*, Published by the Centre for European Reform (CER), 14 Great College Street, London, iulie 2009, pp. 4-6, disponibil: http://www.cer.org.uk/pdf/essay-912.pdf.

centrală şi de graniță (regionale). Experiența dobândită în teatrele de luptă a demonstrat decidenților romani că amenințările, interne sau externe, pot fi rezolvate mai eficient şi rapid de către un corp de armată deja familiarizat cu situația din zona amenințată. Doar în cazul unui atac masiv, căruia armata de graniță nu-i putea face față, organismul statal central roman se mobiliza şi intervenea direct pentru a rezolva situația. Această practică, a delegării de atribuții şi responsabilități de la nivel central la nivel local, este cunoscută astăzi în cadrul UE sub numele de „principiul subsidiarității".

Astăzi, nu întâmplător, constatăm că timidele realizări în domeniul schimbului european de intelligence par a fi legate tocmai de aplicarea acestui vechi principiu. Serviciile naționale de intelligence au devenit destul de refractare atunci când li s-a cerut în mod imperativ să coopereze. Nu acelaşi lucru s-a întâmplat atunci când, urmând principiul subsidiarității, UE a încredințat atribuții şi sarcini agențiilor naționale în deplină libertate şi independență. Bineînțeles, logic şi eficient ar fi ca sarcinile şi atribuțiile să fie delegate în funcție de specificul fiecărui stat membru, de zona geografică şi poziția ocupată la frontiere, precum şi de originea, natura şi nivelul amenințărilor la adresa UE.

De altfel, Comisia Europeană sugera, încă din anul 1975, că Uniunea Europeană nu trebuie să conducă la realizarea unui super-stat centralizat, nu vor fi atribuite Uniunii decât sarcinile pe care statele membre nu le vor putea îndeplini în mod eficace. Să nu uităm nici faptul că Tratatul de la Lisabona este foarte restrictiv în privința politicii externe şi de securitate comună. Sarcina Uniunii fiind doar aceea de a defini orientările generale în domeniu (art. 12, a)[16]. Practic, Uniunea ca autoritate centrală nu poate interveni foarte mult la nivelul intelligence-ului local sau regional.

Printre cei care au criticat actualul impas al colaborării europene se numără şi coordonatorul UE pe probleme de contraterorism, Gilles de Kerchove. La mijlocul anului 2009, el considera că statele membre au eşuat deja în demersul de implementare a legilor destinate combaterii grupurilor teroriste, inclusiv a legilor privitoare la spălarea banilor, a arhivării datelor din telecomunicații, cybercriminalității şi a înghețării fondurilor şi proprietăților ilicite din străinătate. Eşecul este explicat prin faptul că UE, prin coordonatorul respectiv, nu poate să impună politici sau să oblige un stat membru să implementeze legislația unională în domeniu aşa cum face,

[16] Tratatul de la Lisabona, disponibil la: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.

de exemplu, Comisia Europeană în reglementarea pieței interne, cu toate că sarcina oficialului UE este tocmai aceea de a stimula cooperarea informativă împotriva amenințărilor comune a guvernelor statelor membre cu instituții precum Europol şi SitCen. Conform lui Kerchove, „fiecăruia îi place să coordoneze dar nimănui nu-i place să fie coordonat".[17] Ca soluție, el a recomandat ca toate statele membre să demareze „centre de fuzionare", asemănătoare Centrului britanic de analiză a terorismului (JTAC), Centrului german de contraterorism (GTAZ) sau Centrului francez de coordonare antiteroristă (UCLAT).

Preocupări interesante în domeniul schimbului de intelligence regăsim şi la specialistul Hugo Brady de la Centre for European Reform. Brady observă că Franța este considerată a fi un model de succes în prevenirea terorismului[18]. Explicația constă în faptul că statul are puteri sporite în a reține suspecții şi în a intercepta convorbiri private, puteri care în alte state democratice sunt considerate a fi excesive. Mai mult, procurorii au la dispoziție un cadru legal destul de larg, aşa-numitele legi conspirative, care le permite să ancheteze orice intenție a unui act terorist. Oficialii francezi sunt de părere că această combinație a puterilor legale a contribuit la succesul țării lor în prevenirea atacurilor teroriste. Realizările francezilor se bazează pe cooperarea dintre serviciile de intelligence, poliție şi procurori, care lucrează împreună pe tot parcursul anchetei. Investigațiile antiteroriste sunt apoi centralizate în mâna unui magistrat (unic), desemnat special pentru terorism. Acesta se poate adresa direct Poliției, Jandarmeriei şi Direcției Generale a Securității Externe (DGSE). Menționăm că, la acest succes e posibil să fi contribuit şi reforma din anul 2008, prin care Direcția Generală de Informații a Poliției franceze s-a unificat cu Direcția de Supraveghere a Teritoriului (DST), formând Direcția Centrală de Informații Interne (DCRI) cu atribuții depline privind contraspionajul, contraterorismul şi supravegherea potențialelor amenințări asupra teritoriului francez.

Prin contrast, absența unei astfel de ierarhii clare este una din principalele probleme în eforturile antiteroriste din multe state europene şi din SUA.

[17] Hugo Brady, op. cit., p. 18.
[18] Ibidem, pp. 4-20.

Între timp, inspirându-se din modelul francez, Marea Britanie a încercat să implementeze sistemul şi a instituit un responsabil guvernamental la Poliția Metropolitană din Londra pentru a coordona investigațiile naționale împotriva terorismului; de asemenea, britanicii au încercat (fără succes) să extindă perioada de detenție pentru suspecții de terorism la 42 de zile.

O altă problemă este legată şi de atribuțiile agențiilor de intelligence. Spre deosebire de FBI american, cele mai multe servicii naționale de intelligence din statele Uniunii nu au puteri în privința arestării şi detenției. Activitatea acestora constă doar în a obține cât mai multe informații posibile, după o îndelungată şi sofisticată perioadă de supraveghere şi monitorizare. Prin contrast, poliția, care are puteri în privința arestului şi a detenției, va dori să acționeze imediat încă de la primele informații privind amenințarea. Astfel, diferența de abordare dintre cele două organizații creează o anumită reținere a serviciilor de intelligence în a distribui informații către poliție încă din faza incipientă a amenințării, din teama de a nu fi distruse conexiunile cazului respectiv. Aşa se explică faptul că, deşi, în Marea Britanie forțele de poliție şi serviciile de intelligence sunt destul de numeroase prevenția unor atacuri lasă de dorit, sau cazul Spaniei, unde lipsa de relaționare interagenții a împiedicat eforturile antiteroriste. Insurmontabilă pare a fi şi situația când statul este o republică federală alcătuită din mai multe state, fiecare cu propriile structuri independente de securitate, cum este cazul Germaniei. Aici, recent a fost stabilită o anumită ierarhizare între structurile de securitate federale şi cele statale, deşi constituția interzice deplina centralizare a puterilor în materie de securitate.

În pofida acestor neconcordanțe, din cauza luptei împotriva terorismului internațional, ministerele de interne din Marea Britanie, Germania, Franța, Italia, Polonia, Spania, Olanda sau Danemarca au fost implicate tot mai mult în activități de intelligence, constituindu-şi adevărate sisteme naționale de luptă antiteroristă. Asta înseamnă că ministerele din statele respective au agenții şi resurse specifice alocate culegerii de informații, ele pot răspunde rapid în eventualitatea unui atac terorist pentru a proteja civilii şi infrastructura şi, de asemenea, ele şi-au integrat prioritățile antiteroriste în politica lor externă.

În Marea Britanie, serviciul de poliție joacă un rol tot mai important în sprijinirea celor patru piloni ai Strategiei de luptă contrateroristă (CONTEST) – protecție, prevenire, pregătire şi urmărire. Întrucât poliția are o mai bună cunoaştere a străzii, a comunității şi a vecinilor, a interacțiunilor

zilnice, s-a considerat că eşecul de intelligence este mai puţin probabil dacă ar exista o colaborare mai strânsă între poliţie şi agenţiile de intelligence. Astfel, guvernul britanic a crescut continuu responsabilităţile poliţiei în materie de securitate naţională, în parteneriat cu celelalte agenţii de securitate. Nu numai că a fost construită o nouă conlucrare între instituţiile de ordine publică şi serviciile speciale, dar s-a construit şi o nouă relaţie de încredere reciprocă între comunitatea de intelligence şi parteneri nontradiţionali, precum sectorul privat şi autorităţile locale. Avem de a face cu o „spargere" a monopolului intelligence-ului guvernamental, care acum s-a mutat spre sectorul privat cu beneficii în planul securităţii naţionale[19].

În acest context, ministerele de interne ale statelor UE au depus eforturi pentru a-şi armoniza legislaţia privind definirea ameninţărilor teroriste (măsură necesară poliţiei în urmărirea internaţională a teroriştilor), fiind accelerată şi procedura de extrădare a suspecţilor între membrii UE.

De altfel, începând cu acest an (2010), noi reguli vor reglementa activitatea ofiţerilor europeni de poliţie. Ei vor avea acces la baze electronice comune de date, care vor lega ministerele de interne ale statelor membre; la rândul lor, aceştia vor trebui să alimenteze în timp util aceste baze cu informaţiile pe care le deţin. Bazele respective vor fi asemănătoare Sistemului Informatic Schengen şi vor fi dotate la cel mai înalt nivel tehnologic[20]. Toate acestea, pe fondul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona care prevede ca Uniunea şi statele membre să acţioneze în spirit de solidaritate în cazul în care un stat membru este ţinta unui atac terorist. Se pare că respectiva „clauză de solidaritate" va „obliga" statele membre la sporirea cooperării şi schimbului de intelligence, conform principiului clasic: este mai uşor să previi decât să combaţi.

Totodată, se mizează şi pe întărirea relaţiilor dintre serviciile de informaţii ale UE cu cele americane. Se aşteaptă ca la summit-ul UE-SUA din acest an (2010), sub preşedinţia Spaniei, să fie adoptată o strategie antiteroristă care să includă o mai bună cooperare între FBI şi Europol, respectiv între CIA şi SitCen. Acordul se referă şi la schimbul de informaţii privind pasagerii, protecţia datelor şi monitorizarea tranzacţiilor financiare internaţionale.

---

[19] Kevin A. O'Brien, *The Changing Security and Intelligence Landscape in the 21st Century*; apărut la: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), King's College London, octombrie, 2008, pp. 2-4, disponibil: http://www.icsr.info/publications/papers/ 1236602590ICSRKevinOBrienReport.pdf.

[20] Hugo Brady, op.cit. p. 18.

Concluzii şi implicaţii

Teoretic, membrii Uniunii Europene au cele mai bune motive pentru a se angaja şi a coopera în schimbul de intelligence. Politicile comune, piaţa economică internă şi politica externă şi de securitate comună fac ca în domeniul securităţii statele membre să se confrunte cu ameninţări similare.

Pentru a se apăra, membrii UE au decis să faciliteze cooperarea şi schimbul de intelligence dezvoltând instituţii comune, precum Clubul de la Berna, Europol şi Comitetul Militar. Însă, funcţionarea eficientă a acestora presupune sporirea încrederii reciproce, garanţii comune, impunerea unor reguli şi obligaţii, crearea unor instituţii destinate să monitorizeze şi să controleze acest proces.

Experienţa europeană de până acum indică „lipsa de încredere" ca fiind principalul obstacol în schimbul de intelligence. Statele membre au insistat ca acest schimb să fie voluntar, evitând să se implice în crearea unor mecanisme instituţionale de monitorizare şi control.

În prezent, instituţiile europene de intelligence nu au capacitatea şi nici dreptul de a stopa „defectarea" sau încălcarea „înţelegerilor convenite". Ele s-au angrenat doar în construirea de mecanisme tehnice – baze de date, întruniri regulate, mijloace de legătură – care să faciliteze schimbul de informaţii între statele membre.

Nu ne rămâne decât să sperăm că decidenţii politici europeni au învăţat lecţia trecutului şi că necesităţile impuse de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona şi situaţia internaţională vor accelera acest demers deosebit de complex.

P.S. Cotidianul „International Herald Tribune" ne informează că la „Dezbaterea online pe probleme de securitate – 2010", ţinută sub „egida NATO, UE, a guvernelor şi a grupurilor de analiză", una dintre recomandări a fost ca UE să-şi creeze „propria agenţie de informaţii".[21]

Bibliografie

1. Politi, Alessandro, *Towards a European Intelligence Policy*, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, Chaillot Papers 34, 1998.

2. Aldrich, R. J., *Transatlantic intelligence and security cooperation*, International Affairs, 80 (4), 2004.

[21] Steven Erlanger, „NATO şi UE vor să pună la punct noi concepte strategice", cotidianul *International Herald Tribune* (Statele Unite ale Americii), 6 mai 2010.

3. Born, Hans, *International Intelligence Cooperation: The Need for Networking accountability*, Speaking notes for Hans Born (Senior Fellow, DCAF, Geneva), 2007.

4. NATO Parliamentary Assembly Session at Reykjavik.

5. The Henry L. Stimson Center, *New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment*, Report no. 70, september, 2008, disponibil: http://www.stimson.org/domprep/pdf/SEMA-DHS_FIIVAL.pdf.

6. Baker, Charles, *The search for a European intelligence policy*, 2001, disponibil: http://www.fas/irp/eprint/baker.html.

7. *The new challenges facing European intelligence – reply to the annual report of the Council*, a 48-a sesiune a Adunării WEU, 4 iunie 2002, Document A/1775.

8. Lefebvre, Stéphane, „The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16, 2003, disponibil la: http://www.scribd.com/doc4566522/Lefebvre-The-Difficulties-and-Dilemmas-of-International-Intelligence-Cooperation.

9. Walsh, James Igoe, *Security Policy and Intelligence Cooperation in the European Union*, Paper prepared for the biennial meeting of the European Union, Studies Association, Los Angeles, 2009, disponibil: http://www.unc.edu/euce/eusa.2009/papers/walsh-12c.pdf.

10. Brady, Hugo, *Intelligence, emergencies and foreign policy: The EU's role in counter-terrorism*, Published by the Centre for European Reform (CER), 14 Great College Street, London, 2009, disponibil: http://www.cer.org.uk/pdf/essay-912.pdf.

11. *Tratatul de la Lisabona*, disponibil la: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/.

12. Kevin A. O'Brien, *The Changing Security and Intelligence Landscap in the 21st Century*; apărut la: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), King's College London, 2008, disponibil: http://www.icsr.info/publications/papers/1236602590ICSRKevinOBrienReport.pdf.

13. Villadsen, Ole. R., *Prospects for a European Common Intelligence Policy*, 2007, http://209.85.129.132/search?q=cache:_4XYDPsdyA0J:https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csistudies/studies/summer00/art07.html+for+a+European+intelligence+policy&cd=2&hl=ro&ct=clnk&gl=ro&client=firefox-a.

Sorin APARASCHIVEI este doctorand la Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Istorie, master în Drept Internațional şi Comunitar, licențiat în Ştiințe Politice şi Istorie. Este autor/coautor de studii, documentare şi comunicări ştiințifice în domeniul securității şi intelligence-ului, publicate în diverse reviste de specialitate.