

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE  
„CAROL I”  
Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate

Irina TĂTARU



CAPACITATEA UNIUNII EUROPENE  
DE GESTIONARE A CRIZELOR  
ÎN DOMENIUL MILITAR ȘI CIVIL.  
PREZENT ȘI PERSPECTIVE

EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE  
„CAROL I”  
București, 2012

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României  
TĂTARU, IRINA

Capacitatea Uniunii Europene de gestionare a crizelor în domeniul  
civil și militar : prezent și perspective / Irina Tătaru. – București : Editura  
Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2012

Bibliogr.  
ISBN 978-973-663-993-7

341.217(4) UE  
355.4

© Toate drepturile asupra prezentei ediții sunt  
rezervate Universității Naționale de Apărare

- *Lucrarea a fost discutată în ședința Consiliului Științific al CSSAS*
- *Responsabilitatea privind conținutul revine în totalitate autoarei*

ISBN 978-973-663-993-7



## CUPRINS

<b>Introducere</b> .....	6
<b>Capitolul 1. Uniunea Europeană – actor semnificativ al scenei mondiale</b> .....	8
1.1. Elemente definitorii ale Uniunii Europene, ca entitate de sine stătătoare.....	8
1.2. Paleta rolurilor îndeplinite de Uniunea Europeană..	12
1.3. Tratatul de la Lisabona despre rolurile asumate de către UE.....	27
<b>Capitolul 2. Concepția Uniunii Europene privind reglementarea crizelor</b> .....	34
2.1. Originea conceptului „abordare cuprinzătoare”.....	34
2.2. Abordarea cuprinzătoare în viziunea Uniunii Europene.....	48
2.3. Abordarea cuprinzătoare a UE în coordonare cu alți actori externi.....	56
<b>Capitolul 3. Implicarea Uniunii Europene în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil</b> .....	64
3.1. Gestionarea crizelor în domeniul militar și civil.....	64
3.2. Procesul constituirii PESC/PESA.....	77
<b>Capitolul 4. Prezent și perspectivă în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil de către UE</b> .....	105
4.1. Prezent în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil de către Uniunea Europeană.....	105
4.2. Perspective în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil de către Uniunea Europeană.....	108
4.3. Rolul României în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil.....	115
<b>Concluzii și propuneri</b> .....	118
<b>Bibliografie</b> .....	121
<b>Anexe</b> .....	125
<b>Abrevieri</b> .....	141

## THE CAPACITY OF THE EU TO MANAGE MILITARY AND CIVILIAN CRISES. PRESENT STATE AND PERSPECTIVE

**Introduction • The European Union – a significant actor on the international arena** \* Definitive elements of the European Union as an independent entity \* The range of EU’s roles \* The Treaty of Lisbon on the roles assumed by the EU • **EU’s view on crises settlement** \* The origin of the concept of “comprehensive approach” \* The comprehensive approach in EU’s vision \* EU’s comprehensive approach in coordination with other external actors • **EU’s involvement in military and civil crises management** \* **Military and civil crises management** \* The process of CFSP/ CSDP’s development • **The present state and perspectives of military and civil crises management by the EU** \* The present state of military and civil crises management by the EU \* The perspectives of military and civil crises management by the EU \* Romania’s role in military and civil crises management • **Conclusions and Propositions • Bibliography • Annexes • Abbreviations.**

### ***Abstract***

The issue referring to EU's political status and role has become increasingly acute under the pressure exerted by different factors of political, economic, social, military and environmental factors.

Firstly, at least from a theoretical point of view, its political status was set as a completion of economic integration whose latest instance was the common currency and which is to become, as soon as possible, single currency. Indeed, carrying out this phase of integration seemed to be both logic and legitimate as EU needed to develop, beyond its commercial and financial advantages, instruments necessary to ensure a diplomatic, political and military presence at international level.

Afterwards, the end of the Cold War created the conditions for a fundamental change of strategic data regarding the European continent, conditions allowing a higher degree of freedom and opportunities for the manifestation of a European identity in the relations with the US and, especially, under the conditions in which the disappearance of the great common threat didn't required such a high degree of obedience and conformism within the alliance with Washington. A quasi-direct consequence of the soviet threat disappearance, the process of EU enlargement, which is still under process, also determines the reconsideration of its regional and international role.

Finally, unfortunately, the bursting out of crises in Europe, such as the conflicts in former Yugoslavia or Kosovo, manifested as a supplementary factor to be considered in the process of developing a new role for the EU in security matters.

On the other hand, EU has the political will, human, economic, financial, institutional resources to become a significant contributor to international security.

### **INTRODUCERE**

Fenomene precum globalizarea, schimbările climatice, integrarea regională, creșterea rapidă a populației în țările în dezvoltare și îmbătrânirea populației în țările dezvoltate, migrația legală și ilegală, conflictele înghețate, crizele economice, financiare, energetice, criminalitatea transfrontalieră etc., definite prin complexitate și dinamism, au făcut ca, în ultimii ani, comunitatea internațională să-și schimbe atitudinea față de asigurarea păcii și stabilității în lume.

Astăzi, actori statali cu un statut internațional înalt recunoscut dar și actori nonstatali se implică activ, responsabil și relativ constant în prevenirea și soluționarea crizelor și conflictelor din diferite zone ale lumii. Desigur, intervenția oricărui actor, fie el stat, sau organizație regională ori internațională, are și o motivație ce ține de satisfacerea unor interese naționale strategice.

Uniunea Europeană se numără printre actorii nonstatali activi pe scena mondială în ceea ce privește gestionarea crizelor și conflictelor. Astfel, aceasta acționează, prin asumarea voluntară a unei palete largi de roluri economice, politice, militare și de mediu, pentru prevenirea și soluționarea operativă, eficace și oportună a crizelor și conflictelor ce se pot produce/ se produc în afara spațiului european.

Dimensiunea diplomatică și militară a unei politici de securitate proprii Uniunii este astfel acum în centrul actualității europene<sup>1</sup>. Dar ea nu este singură în discuție: într-adevăr, fără ca ea să aibă aceeași publicitate, UE dezvoltă de numeroși ani politici pe care le poate raporta la ceea ce anglo-saxonii le numesc „*soft security*”, noțiune ce trimite la instrumente

---

<sup>1</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *L'union Européenne et la « Soft Sécurité »: les attributs de la Puissance Civile*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001138.pdf>.

politice, economice și financiare ale securității și deci nu propriu-zis militare.

Aceste instrumente joacă în cotidian, pe continent și peste tot în lume, un rol esențial în ceea ce privește capacitatea Uniunii Europene de a contribui la stabilitate. Ele sunt considerate de opinia publică și forțele politice din anumite țări membre ale Uniunii (Germania, Țările de Jos, Italia mai ales) ca fiind constitutive înseși noțiunii de securitate în perioada post Război Rece.

Pe de altă parte, continuarea procesului de lărgire a Uniunii a permis să se dezvolte, între Bruxelles și țările candidate la aderare, un dialog politic sistematic privind chestiunile de securitate în sens larg. În acest context, combinarea instrumentelor puterii „civile”, care reies din primul palier al activităților Uniunii, în Politica Externă și de Securitate Comună și în proiectul Europei apărării așa cum este construit acum, că UE ar putea, în timp, dobândi o dimensiune politică internațională pe măsura statutului său economic.

Pentru a-și intra adecvat în rolurile asumate, UE s-a dotat cu instituții, cu capacități civile și militare apte să contribuie semnificativ la gestionarea eficace a crizelor și conflictelor de oriunde din lume.

De asemenea, UE dispune de politici, programe și resurse pentru a-și atinge obiectivele propuse în materie de gestionare a crizelor din domeniul civil și militar din lume.

Prezentul studiu își propune să evidențieze capacitatea Uniunii Europene de a gestiona, acum și în viitor, crizele în domeniul militar și civil.

De aceea, întregul nostru demers științific a pornit de la ipoteza că ***UE are voința politică și capacitățile necesare și suficiente gestionării adecvate a crizelor din domeniul militar și civil din diferite zone ale lumii.***

## **Capitolul 1. UNIUNEA EUROPEANĂ – ACTOR SEMNIFICATIV AL SCENEI MONDIALE**

### **1.1. Elemente definerii ale Uniunii Europene, ca entitate de sine stătătoare**

Uniunea Europeană reprezintă o realitate socială, economică și politică complexă definită în moduri diferite în documente oficiale sau de către diverși autori. Astfel, materialele consultate conțin câteva încercări de definire a Uniunii Europene. O definiție afirmă că, „***Uniunea Europeană este asociația voluntară a statelor europene, în domeniile economic și politic, pentru a asigura menținerea păcii în Europa și a favoriza progresul economic și social***”<sup>2</sup>. De la 01.10.2007, UE numără 27 de state, printre care se află și România. Denumirea de Uniune Europeană a fost consacrată prin Tratatul asupra Uniunii Europene (TUE) semnat la Maastricht, la 7 februarie 1992, și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Astfel, este finalizat procesul început în 1951, când a fost creată Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO). Până la Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, UE încorporează trei ansambluri numite „piloni”:

- pilonul comunitar constituit din 3 componente: CECO, Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice sau „Euratom”;
- pilonul 2 privea Politica Externă și de Securitate Comună (PESC);
- al treilea pilon constituit din cooperarea polițienească în materie penală.

---

<sup>2</sup> *Comment se définit l'Union européenne?*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/definicion/qu-est-ce-que-union-europeenne.html>.

Tratatul de la Lisabona a suprimat această structură pe „piloni” înlocuind Comunitatea Europeană prin UE. Termenii „comunitate” și „comunitar” dispar deci și tratatul ce institua Comunitatea Europeană, ce o guverna, este redenumit tratat privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). TUE și TFUE acestea sunt două tratate distincte și complementare pe temeiul cărora se conduce UE. Dar în ciuda acestei simplificări, numeroase domenii de intervenție ale Uniunii rămân supuse procedurilor decizionale specifice (de exemplu, PESC impune acordul unanim al statelor membre).

Aceeași sursă vede Uniunea Europeană ca pe un *organism unic*<sup>3</sup>. Aceasta în sensul că ea nu este nici o federație, nici o confederație de state, nici o organizație internațională. Totuși, UE dispune de personalitate juridică prin Tratatul de la Lisabona (articolul 47 TUE), ceea ce îi permite să încheie tratate sau să adere la convenții. În plus, UE are instituții puternice cărora statele membre le-au transferat o parte din competențele lor. Aceste instituții adoptă decizii care sunt obligatorii pentru statele membre.

O altă definiție afirmă că UE este „*un nou tip de sistem politic, făcut din instituții naționale și europene care sunt constituite în relație unele cu altele*”<sup>4</sup>.

În opinia noastră, cea mai interesantă încercare de definire a UE o reprezintă cea potrivit căreia Uniunea „este un proiect, nu un teritoriu”<sup>5</sup>. În argumentarea sa, autorul citat susține că „orice proiect se aplică pe teritorii și nu poate reuși decât dacă este în concordanță cu oamenii și culturile ce sunt

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Cf. Clémentine BACRI, *Le rôle de l'union européenne en tant qu'acteur international dans la promotion et la défense des droits de l'homme en Europe*, [http://www.memoireonline.com/11/07/719/m\\_role-ue-acteur-international-promotion-defense-droits-de-l-homme28.html](http://www.memoireonline.com/11/07/719/m_role-ue-acteur-international-promotion-defense-droits-de-l-homme28.html), p. 4.

<sup>5</sup> Gérard-François DUMONT, *Quelles frontières pour l'Union européenne ? L'Union européenne, la Russie et la Turquie*, <http://www.diploweb.com/forum/dumont3.htm>, p. 1.

viața acestor teritorii”. În consecință, UE nu poate rămâne un obiect geografic de identificat. Ea nu va reuși decât dacă știe să-și definească geografia, adică ansamblul de teritorii în care poate să conducă un proiect util atât cetățenilor săi, cât și păcii și prosperității în lume.

Apreciem că diversitatea manierei în care este definită Uniunea Europeană probează faptul că nu există un consens între cei care scriu sau vorbesc despre această realitate socială, demografică, politică și geografică.

De fapt, Uniunea Europeană posedă o serie de instituții – Parlament, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană – ale căror decizii sunt obligatorii pentru statele membre, dar și instituții cu competențe în alte domenii de activitate ce se interferează cu activitățile similare din statele membre.

Prin urmare, se poate afirma că Uniunea Europeană reprezintă o entitate economică, socială, demografică, politică și geografică ce reunește în cadrul său state europene pe o bază voluntară și animate de aceleași valori și interese comune în vederea asigurării prosperității, dezvoltării durabile și securității țărilor membre și cetățenilor lor. Nu se poate vorbi de o tendință unică a evoluției Uniunii spre o federație de state sau un stat european unitar, într-un fel, similar statului național de astăzi. Aceasta pentru că, în prezent, sunt două mari curente în ceea ce privește viitorul Uniunii Europene. Ele sunt grupate în eurosceptici și pro-europeni. Euroscepticismul<sup>6</sup> este o idee politică ce poate fi definit ca ansamblul îndoielilor sau criticilor mai mult sau mai puțin puternic exprimate în ceea ce privește eficacitatea sau rezultatele programelor comunităților europene. O manifestare puternică a euroscepticismului se poate considera refuzul unor state membre de a accepta Tratatul Constituției Europene. De asemenea, slaba participare la

<sup>6</sup> *Euroscepticisme*, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Euroscepticisme>, Cahier n° 4, (*Anti-européens, eurosceptiques et souverainistes*), <http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?rubrique73>.

alegerile europene dovedește interesul scăzut al unor cetățeni europeni față de componența umană a unor instituții europene. Cel de-al doilea curent este constituit de pro-europeni. Aceștia sunt partizanii Uniunii Europene actuale și, implicit, partizanii federalismului european. Atât euroscepticii, cât și pro-europenii nu sunt constituiți într-un bloc omogen. Practic, atât unii, cât și ceilalți au în rândurile lor diverse categorii de persoane, state membre, organizații ale societății civile sau partide politice care sunt/nu sunt de acord cu o idee, acțiune sau o tendință de evoluție a Uniunii Europene.

În ultimii ani, mai precis de la declanșarea actualei crize financiar-economice, evenimentele nedorite din așa numita zonă euro, au devenit unul dintre cele mai puternice argumente ale euroscepticilor. Aceștia „au prevăzut cu precizie de o luciditate cvasi-profetică cum și de ce euro va antrena în urma sa devastarea financiară și decăderea societăților. În acest timp, pro-europenii se află în aceeași situație cu a pacifiștilor în 1940, sau a comuniștilor după căderea Zidului Berlinului”<sup>7</sup>.

În opinia noastră, Uniunea Europeană va continua să existe și să se dezvolte întrucât actualele condiții internaționale, aflate sub impactul semnificativ al unor factori cum ar fi globalizarea, schimbarea climatică, criza financiar-economică mondială, fenomene demografice (migrația internațională legală și ilegală, îmbătrânirea populației în statele dezvoltate și creșterea demografică în țările în dezvoltare) determină statele membre să fie coezive, să dorească să rămână în cadrul Uniunii pentru a face față efectelor negative ale factorilor amintiți. În plus, avantajele apartenenței statelor la Uniune sunt mai numeroase și mai consistente decât dezavantajele cedării unor aspecte ce țin de suveranitatea națională.

---

<sup>7</sup> Peter OBORNE, Frances WEAVER, *L'heure de gloire des eurosceptiques*, <http://www.presseurop.eu/fr/content/article/1010371-l-heure-de-gloire-des-eurosceptiques>, p. 1.

## 1.2. Paleta rolurilor îndeplinite de Uniunea Europeană

### 1.2.1. Considerații generale

Fiecare actor – persoană, grup uman, instituție de stat, stat național, organizații guvernamentale, organizații interguvernamentale, organizații ale societății civile, organizații comerciale, întreprinderi de stat sau private etc. – se definește prin *statut* și *roluri*. În sens larg, prin *statut* se înțelege totalitatea așteptărilor unui actor față de ceilalți actori cu care intră sau poate intra în relație. *Rolul* unui actor desemnează ansamblul așteptărilor celorlalți actori față de acesta. În practică, fiecare actor își asumă, în deplin consens cu statutul recunoscut într-un domeniu sau altul de activitate umană, o paletă mai largă sau mai restrânsă de roluri. De fapt, există o relație strânsă între statut și rolurile asumate de către un actor. Astfel, cu cât un actor are un statut înalt recunoscut, într-un domeniu sau altul de activitate umană, cu atât paleta de roluri pe care și-o asumă este mai extinsă. Invers, cu cât un actor își asumă mai multe roluri, într-un domeniu sau altul de activitate umană, cu atât statutul său devine mai înalt.

Dacă între statut și rolurile asumate există o interdependență sporită, la fel, între rolurile asumate de un actor sunt raporturi strânse de interacțiune și interdependență. Astfel, intrarea UE în rolul politic asumat de a asigura stabilitatea și pacea pe continent și în lume se face frecvent prin utilizarea instrumentelor economice. De asemenea, punerea în practică a rolului social al UE nu este posibil fără folosirea instrumentelor economice. La rândul său, rolul militar servește UE la garantarea efectuării rolului politic atunci când, de exemplu, este vorba de asigurarea ajutorului umanitar dat populațiilor afectate de conflicte armate în diferite zone ale lumii.

În acest sens, după „*natura domeniului de exercitare a rolului*”, se disting: *roluri economice*; *roluri sociale*; *roluri politice*; *roluri militare*; *roluri ce țin de mediu*. Pe de altă parte, după criteriul „*locul de manifestare a rolului*” unui actor, se

disting: *roluri asumate pe plan intern; roluri asumate pe plan extern*. Este evident, că atât rolurile interne, cât și rolurile externe asumate pot lua forma economică, socială, politică, militară și/sau de mediu.

### 1.2.2. Roluri asumate și îndeplinite de către Uniunea Europeană în spațiul comunitar

Uniunea Europeană, în calitatea sa de organizație regională, are un statut înalt recunoscut de statele membre și nu numai, iar pe temeiul acestuia își asumă o paletă largă de roluri – *economic, social, politic, militar* și de *mediu*. Ea, mai întâi, a fost construită, din motive istorice, pe fundamente economice, adică o piață comună, apoi unică, libera circulație a persoanelor, mărfurilor, capitalurilor și serviciilor<sup>8</sup>.

**Rolurile economice** pe care și le asumă UE privesc:

- dezvoltarea durabilă a Uniunii Europene și a statelor membre;
- consolidarea pieței și monedei unice în spațiul comunitar; maximizarea efectelor economice pozitive ale globalizării și minimizarea celor negative;
- armonizarea producției de bunuri și servicii la nivelul Uniunii prin dezvoltarea economică a tuturor statelor membre și a corelării activității de producție și servicii naționale cu cea de la nivelul UE;
- creșterea calității produselor și serviciilor din Uniune și statele membre pentru a fi competitive pe piața externă;
- dezvoltarea cooperării și colaborării economice atât în interiorul Uniunii, cât și în exteriorul acesteia;
- implicarea activă și responsabilă a Uniunii și a statelor membre în schimburile economice europene și mondiale. Afirmarea rolurilor economice ale UE, pe plan intern, au în

<sup>8</sup> Thierry CHOPIN, *Fiche 8. Le Traité de Lisbonne en matière sociale*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/fiche8.pdf>, p. 31.

vedere realitatea că 17 state membre sunt unele în zona euro<sup>9</sup> și 10 state în afara acestei zone.

Două aspecte par a fi esențiale pentru conturarea corectă a rolurilor economice asumate la nivelul Uniunii. Mai întâi, *politica monetară*, unde Banca Centrală Europeană are competențe doar pentru statele din zona euro, iar statele din afara acestei zone au propria politică monetară. Apoi, *politicile bugetare și fiscale*. În acest domeniu, deși statele membre au competență deplină, totuși, ele sunt obligate să-și coordoneze politicile cu celelalte state membre și să vegheze la respectarea regulilor Pactului de stabilitate și creștere<sup>10</sup>. În esență, acest document, semnat în 1997 de viitoarele state membre din zona euro, fixează următoarele reguli: deficitul public trebuie să rămână sub 3% din PIB; datoria publică trebuie să fie în valoare de sub 60% din PIB; statele trebuie să vizeze echilibrul bugetar pe termen mediu. Pentru a facilita aplicarea sa, s-au creat numeroase proceduri de control: *supraveghere multilaterală preventivă* (statele din zona euro își prezintă obiectivele bugetare pe termen mediu într-un program de stabilitate actualizat în fiecare an. Pe această bază Consiliul adoptă concluziile și recomandările; *procedură de deficit excesiv*. În caz de nerespectare a regulilor Pactului de stabilitate și creștere, Consiliul emite recomandări și adoptă eventual sancțiuni sub formă de amendă ce poate merge de la 0,2 la 0,5% din PIB.

**Rolurile sociale** desemnează dimensiunea socială a drepturilor, obiectivelor și politicilor UE în materie de asistență și protecție socială. Acestea sunt conținute în Carta drepturilor fundamentale, care, în prezent, are o valoare juridică, a cărei putere privește actele Uniunii. Ea cuprinde: libertatea profesională și dreptul de a munci; dreptul la informare și la

<sup>9</sup> Zone euro, [http://fr.wikipedia.org/wiki/Zone\\_euro](http://fr.wikipedia.org/wiki/Zone_euro).

<sup>10</sup> *Pacte de stabilité et coordination des politiques économiques*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/index\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_fr.htm).

consultarea lucrătorilor în cadrul întreprinderii; dreptul de negociere și de acțiuni colective; protecția în caz de concediere nejustificată.

Acțiunile pe care Uniunea Europeană le poate conduce în materie socială sunt, în marea lor majoritate, acțiuni de sprijin și susținere a statelor membre. În acest caz, deciziile se adoptă cu majoritate calificată și se referă la: ameliorarea mediului de muncă pentru protejarea sănătății și securitatea lucrătorilor; condițiile de muncă; informarea și consultarea lucrătorilor; integrarea persoanelor excluse din piața muncii; egalitate între femei și bărbați în ceea ce privește șansele lor de acces pe piața muncii și tratamentul căruia ei fac obiectul în munca lor; lupta împotriva excluziei sociale și modernizarea sistemelor de protecție socială.

Cu toate acestea, fiecare stat membru dezvoltă o asistență și protecție socială a cetățenilor săi, potrivit orientărilor Uniunii și posibilităților economice naționale.

**Rolurile politice** se asumă de către UE atât în plan intern, cât și extern. Marele spațiu de libertate, de circulație a persoanelor, a mărfurilor și capitalurilor pe care îl reprezintă Uniunea Europeană nu a fost însoțit decât din 1 ianuarie 1993 de o coordonare între diferitele sisteme judiciare proprii fiecărui stat membru<sup>11</sup>. În esență, rolurile politice asumate pe teritoriul Uniunii, privesc valorile fundamentale cum ar fi statul de drept, drepturile generale ale omului, justiție și echitate promovate și apărate de UE atât în interiorul său, cât și în afara sa. Pacea<sup>12</sup> este rezultatul asumării de către UE a unui rol politic major. Este vorba atât de pacea socială din cadrul Uniunii, cât și de pacea continentală și mondială.

---

<sup>11</sup> Thierry CHOPIN, *Fiche 6. Le traité de Lisbonne et l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/fiche6.pdf>, p. 1.

<sup>12</sup> *L'Union européenne: pourquoi?*, [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_1/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_1/index_fr.htm), p. 1.

În *plan intern*, prin măsuri specifice de garantare și asigurare a tuturor drepturilor cetățenilor săi – de la dreptul la viață la libertatea de expresie – se asigură pacea socială. Protecția și asistența socială, rezultantă a asumării rolurilor sociale de către cei în drept în cadrul Uniunii și a statelor naționale sunt premisa climatului propice vieții și activității demne a cetățenilor europeni. Un alt rol politic major asumat de Uniune și statele membre îl reprezintă reunificarea continentului. Dispărând barierele ideologice, prin destrămarea comunismului din statele europene și disoluția URSS, Uniunea Europeană a demarat un proces complex și de durată de lărgire a sa, prin primirea de noi membri, din rândul statelor ex-comuniste. Asigurarea securității cetățenilor săi este un alt produs al rolului politic al Uniunii. Aici, este vorba de preocuparea instituțiilor europene de a garanta și asigura cetățenilor săi securitatea. „Europa secolului al XXI-lea continuă să se confrunte cu provocări de securitate”<sup>13</sup>. Pentru a garanta în mod eficace securitatea statelor ce o compun, UE trebuie să adopte o atitudine constructivă în relațiile cu regiunile ce se situează la frontierele sale. Este vorba de: Sudul Mediteranei, Balcanii, Caucazul, Orientul Mijlociu. Pe de altă parte, ea trebuie să-și protejeze interesele militare și strategice prin intermediul alianțelor sale, îndeosebi NATO, și emergența unei consistente politici europene de securitate și apărare comune.

**Rolurile militare** se exercită atât prin prevenirea crizelor și conflictelor interne și externe, cât și prin gestionarea și soluționarea lor adecvată. În acest scop, UE și statele membre se implică activ, voluntar și responsabil folosind capacitățile militare și civile de care dispun pentru asigurarea securității cetățenilor europeni. În acest scop, Uniunea Europeană dispune de capacități civile și militare, de instituții și instrumente

---

<sup>13</sup> *L'Union européenne: pourquoi?*, [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_1/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_1/index_fr.htm), p. 2.



adecvate garantării apărării și securității statelor membre și cetățenilor europeni.

**Rolurile ce țin de mediu** se referă atât la limitarea efectelor nedorite ale schimbărilor climatice, cât și la protejarea mediului ambiant de acțiunile voluntare și involuntare ale omului care, prin activitățile sau acțiunile sale îi aduc atingere. Astfel, UE intervine în domenii variate ca gestionarea deșeurilor, poluarea sonoră, atmosferică, a apelor și a solului, protecția biodiversității și naturii, riscurile industriale sau politica integrată a produselor. De altfel, Uniunea Europeană ține seama de impactul deciziilor privind mediul în cadrul celorlalte politici. Politica europeană de mediu a evoluat, trecând progresiv de la un ansamblu de legislații minimale și tematici la o strategie globală și integrată. Astăzi, rolurile de mediu ale UE vizează:

□ Să instaureze mecanisme generale de protecție a mediului (de exemplu, evaluările ambientale înainte de realizarea proiectelor);

□ Să protejeze calitatea aerului și a climatului (de exemplu, sistem comunitar de schimb a cotelor de emisie de gaz cu efect de seră);

□ Să conserve resursele naturale (de exemplu, Directiva cadru pentru o politică comunitară a apei);

□ Să protejeze natura și biodiversitatea (de exemplu, protecția habitatelor pentru animale);

□ Să reglementeze activitățile poluante (de exemplu, controlul activităților de gestionare a deșeurilor de ambalaj și a deșeurilor de echipamente electrice și electronice).

### **1.2.3. Roluri asumate de către UE în afara spațiului comunitar**

În consens cu criteriul ce se referă la „*locul de asumare a rolului*” UE îndeplinește roluri diverse în spațiul comunitar, pe continentul european și în lume. În principiu, UE poate exercita atât în spațiul comunitar, cât și în afara acestuia aproximativ

aceleași roluri economice, sociale, politice, militare și de mediu. Diferența o dau intensitatea și calitatea eforturilor umane, materiale și financiare acordate îndeplinirii rolurilor pe plan intern comparativ cu cele asumate pe plan extern. Este evident că prioritate au rolurile asumate de Uniune pe plan intern, care, de fapt, exprimă măsura în care UE își atinge integral obiectivele și scopurile constituirii sale.

**Rolurile economice** asumate de UE în afara spațiului comunitar se referă înainte de toate la *dezvoltarea schimburilor economice și comerciale cu diferite state și organizații economice*. În acest context, se impune menționată rețeaua acordurilor economice și comerciale care leagă UE cu ansamblul celorlalte zone comerciale mondiale. Printre acestea se pot distinge:

- **SUA**. Schimburile bilaterale de bunuri și servicii reprezentau aproximativ 200 miliarde de euro la mijlocul anilor '90, în timp ce suma totală a investițiilor transatlantice se ridica la 365 miliarde de euro<sup>14</sup>;

- **Țările Europene Centrale și Orientale**. După căderea zidului Berlinului și, în prezent, din perspectiva lărgirii UE, aceasta a dezvoltat o puternică rețea de susținere economică a reformelor în curs în țările respective. Ajutorul total acordat celor 12 state din Europa Centrală și Orientală s-a ridicat la 33,8 miliarde de euro între 1990 și 1994, adică 45% din totalul ajutoarelor primite de aceste țări<sup>15</sup>;

- **Țările din Estul și Sudul mediteranean**. Relațiile economice și comerciale cu cele 12 țări mediteraneene, cu care UE avea, în trecut, încheiate acorduri de asociere sau de cooperare, au fost relansate la debutul anilor 1990. Astfel, o politică specifică a fost dezvoltată, devenită în 1990 „politica

<sup>14</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *L'union Européenne et la « Soft Sécurité »: les attributs de la Puissance Civile*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001138.pdf>, p. 29.

<sup>15</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *art. cit.* p. 30.

mediteraneană reînnoită”, al cărei palier financiar s-a ridicat pentru perioada 1992-1996 la 4,4 miliarde euro, adică de 2,5 ori mai mult decât în cei cinci ani precedenți<sup>16</sup>;

- **Rusia.** Uniunea Europeană este de departe cel mai important partener comercial al Rusiei, deoarece ea reprezintă aproximativ 40% din comerțul său exterior<sup>17</sup>. UE a pus în practică un program de susținere a reformelor economice numite TACIS<sup>18</sup>, care între 1991 și 1995 au furnizat Rusiei mai mult de 790 milioane de euro ca ajutor direct. De asemenea, UE a dezvoltat cu Rusia un palier politic: sub forma unui acord de cooperare și de parteneriat în decembrie 1997 mai întâi, urmat apoi de o strategie comună adoptată la Summit-ul de la Koln din iunie 1999;

- **Japonia.** Multă vreme conflictuale pe motiv de politică comercială protecționistă a Japoniei, relațiile comerciale s-au lărgit pe domenii de interes comun ca urmare a unei declarații UE/Japonia adoptată în 1999;

- **China:** Ea a devenit în 1995 a patra mare piață de export a Uniunii și al patrulea furnizor al său, cu schimburi bilaterale ce au atins 35 miliarde de euro<sup>19</sup>.

Apoi, **rolurile economice** asumate de către Uniune în afara teritoriului său se referă la *ajutorul economic și financiar dat diferitelor state ale lumii*. În acest sens, în 1963 și 1969, comunitățile europene au semnat două convenții cu 20 de țări din Africa, Caraibe și Pacific (ACP). Lor le-a succedat 4 convenții semnate la Lomé<sup>20</sup>. Ele privesc astăzi 70 de țări, în favoarea cărora au fost acordate 12 miliarde euro pentru

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>17</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *art. cit.*, p. 31.

<sup>18</sup> *EU-Russia Cooperation Programme* (Takis/ENPI), [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/tech_financial_cooperation/index_en.htm)

<sup>19</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *art. cit.*, p. 31.

<sup>20</sup> *Ethique et développement dans le système de Lomé*, <http://ethique.perso.sfr.fr/lome991.htm>.

perioada 1990-1995<sup>21</sup>. Un nou protocol financiar prevedea o sumă de 14,6 miliarde euro pentru perioada 1995-2000. Aceste convenții se bazează pe diferite tipuri de mecanisme: avantaje comerciale preferențiale, o cooperare financiară și tehnică, o susținere specifică a produselor de bază.

Chestiunea dimensiunii politice a politicilor de susținere a dezvoltării economice s-a pus progresiv. Absentă pe întreaga perioadă a Războiului Rece, ea s-a dezvoltat gradual sub forma unei relative „condiționări” politice, începând cu debutul anilor 1990. Convențiile de la Lome conțin în special clauze de suspendare pentru violarea drepturilor omului. De asemenea, Uniunea acționează mai pozitiv aducându-și susținerea la procesele de democratizare a acestor țări. În fine, la aceste politici, trebuie să se adauge programele specifice de ajutor alimentar (200 milioane de euro în 1995), ceea ce plasează Uniunea pe locul doi în ierarhia mondială după SUA.

În același timp, Uniunea Europeană a fost *principalul furnizor financiar pentru procesul de pace din Orientul Mijlociu*. Astfel, Uniunea a furnizat mai mult de 53% din ajutorul dat teritoriilor ocupate, mult mai mult decât țările arabe (15%) și SUA (9%)<sup>22</sup>. De asemenea, Uniunea Europeană, ca entitate, oferă aproximativ 55% din totalul mondial *de ajutor public în dezvoltare*, ceea ce o face primul furnizor de fonduri în țările în dezvoltare<sup>23</sup>. Politica europeană de cooperare în dezvoltare are ca obiectiv „susținerea dezvoltării durabile pe plan economic, social și ambiental a țărilor în dezvoltare în scopul esențial de a eradică sărăcia”<sup>24</sup>. În 2009, cooperarea europeană în dezvoltare reprezenta 49 miliarde de euro, adică

<sup>21</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *art. cit.*, p. 31.

<sup>22</sup> Amaya BLOCH-LAINÉ, *art. cit.*, p. 32.

<sup>23</sup> *La coopération au développement*, [http://www.touteurope.eu/fr/actions/relations-exterieures/aide-au-developpement.html](http://www.touteurope.eu/fr/actions/rerelations-exterieures/aide-au-developpement.html).

<sup>24</sup> *Traité sur l'Union Européenne*, [http://www.traité-de-lisbonne.fr/Traite\\_de\\_Lisbonne.php?Traite=2 art. 21.2.d](http://www.traité-de-lisbonne.fr/Traite_de_Lisbonne.php?Traite=2 art. 21.2.d).

55% din ajutorul public în dezvoltare în lume<sup>25</sup>. Aceeași sursă precizează că ajutorul european pentru dezvoltare este de 100 euro pe european pe an, adică suma ce se strânge corespunde la 0,42% din venit național brut (RNB) al statelor membre, rămâne totuși departe de angajamentul statelor membre să dea 0,56% din RNB din UE pentru 2020, și se propune ca, în 2015, acest ajutor să reprezinte 0,7% din RNB.

Pentru a îndeplini astfel de roluri economice, Uniunea Europeană s-a dotat cu instrumente adecvate – programe regionale<sup>26</sup> pentru America Latină, Asia, țările mediteraneene etc., linii bugetare tematice, Instrumentul de stabilitate<sup>27</sup>.

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cooperarea în dezvoltare a devenit o competență partajată de Uniune cu statele membre, și punerea sa în practică este validată de Parlamentul European și Consiliu, conform procedurii legislative de codecizie.

Ansamblul politicilor ce se folosesc de UE prin apelul la instrumente economice au drept scop strategic stabilitatea, cu prevenirea pe termen lung a conflictelor pe continent. Este vorba de o apropiere pe care doar Uniunea, la nivel regional, o pune în practică de o manieră integrată.

De asemenea, UE prin *Instrumentul de stabilitate* conduce acțiunile de cooperare externă ce vizează susținerea stabilității terțelor țări. Astfel, măsurile financiare furnizate prin instrumentul de stabilitate trebuie să contribuie la pregătirea și reacția la crizele de origine naturală sau umană, ca și la

---

<sup>25</sup> *La coopération au développement*, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/relations-externes/aide-au-developpement.html>, p.1.

<sup>26</sup> *Les programmes régionaux financés par l'union européenne*, <http://www.europe-en-auvergne.eu/les-programmes-regionaux.html>.

<sup>27</sup> *Instrument de stabilité (2007-2013)*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/asia/114171\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/114171_fr.htm).

reabilitarea țărilor afectate de o criză sau o situație de instabilitate<sup>28</sup>.

Instrumentul de stabilitate finanțează acțiunile de cooperare pentru dezvoltare și cooperare financiară, economică și tehnică conduse de UE în parteneriat cu terțe țări. Aceste acțiuni vizează:

- restabilirea stabilității în caz de situații de urgență, criză sau criză emergentă, pentru a permite punerea în practică efectivă a politicilor de dezvoltare și cooperare;

- întărirea capacității de pregătire a terțelor țări de a face față crizelor și amenințărilor mondiale și trans-regionale.

În caz de situație de criză sau criză emergentă, inclusiv în situațiile ce pot evolua în conflict armat, instrumentul de stabilitate permite să se contribuie la protecția democrației, ordinii publice și securității persoanelor, drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Acțiunile de cooperare pot aduce o susținere a:

- măsurilor tehnice și logistice ale actorilor statali și nonstatali, ca și organizațiilor internaționale și regionale;

- punerii în funcțiune a administrațiilor interimare;

- dezvoltării instituțiilor publice democratice și a sistemelor judiciare independente;

- tribunalelor penale naționale și internaționale, ca și comisiilor de reconciliere națională;

- demobilizării și reintegrării combatanților în societate, măsurilor adoptate pentru prevenirea situației în care copiii devin combatanți direct și pentru protecția acestora și reabilitării victimelor;

- dezvoltării societății civile și promovării media independente;

---

<sup>28</sup> *Instrument de stabilité (2007-2013)*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/asia/114171\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/114171_fr.htm).

- diminuării impactului socio-economic al minelor terestre anti-personal și a muniției de război rămase în diferite zone ale fostului câmp de luptă;

- promovării accesului echitabil la resursele naturale;

- reacția la catastrofele de origine naturală sau umană și la amenințările pentru sănătatea publică.

În cazul în care situația unei țări oferă condiții de cooperare stabile, instrumentul de stabilitate poate contribui la:

- ameliorarea capacității de pregătire pentru crize, a reacției și reabilitării;

- întărirea instituțiilor și infrastructurii publice, inclusiv pe cele privind lupta împotriva terorismului și criminalității organizate, securitatea infrastructurilor critice și a sănătății publice;

- atenuarea riscurilor legate de substanțele sau agenții chimici, biologici, radiologici sau nucleari.

**Rolurile politice** asumate de UE în afara spațiului comunitar privesc stabilitatea și pacea pe continentul european și în lume. În acest scop, Uniunea Europeană a inițiat și dezvoltat o serie de politici prin care a urmărit stabilitatea și pacea la frontierele sale exterioare și, desigur, în alte zone ale lumii.

De asemenea, Consiliul European a adoptat, la 7 mai 1999, o poziție comună asupra „Pactului de stabilitate pentru Europa de Sud-Est”. Acest proiect, pe termen scurt, a vizat să ajute la stabilizarea în regiune prin reconstrucție, iar, pe termen lung, perspectiva unei apropieri contractuale cu posibila integrare în UE.

**Rolurile politice** ale UE în afara spațiului comunitar se realizează grație diferitelor sale politici externe, prin care se întrețin relații cu numeroși parteneri din întreaga lume, folosindu-se în acest scop diferite instrumente, mai ales acorduri de cooperare și programe financiare. Principalele domenii în care se manifestă rolurile politice ale UE sunt:

- *Comerț exterior*. În principal, se înfăptuiește prin politica comercială a Uniunii Europene, ce guvernează relațiile sale comerciale cu restul lumii, care este o prelungire logică a activității pieței interne între statele membre. Împreună, cele 27 de state membre sunt la originea a 19% din importurile și exporturile mondiale<sup>29</sup>;

- *Ajutor umanitar*. UE se străduiește să ajute victimele catastrofelor de origine naturală sau umană oferindu-le un ajutor financiar și material. De asemenea, Uniunea este unul din principalii donatori la nivel mondial. În plus, UE contribuie la protecția civilă a populațiilor sinistrate;

- *Cooperare în dezvoltare*. UE duce o politică de cooperare în dezvoltare pentru a eradica sărăcia în țările în dezvoltare, pentru a le susține creșterea și un model de dezvoltare durabilă. Prin această politică, UE încurajează buna guvernare și caută să protejeze drepturile omului, ajută la dezvoltarea umană, și susține dezvoltarea economică a statelor în dezvoltare;

- *Politica de promovare a drepturilor omului*. Respectul democrației și a drepturilor omului este un principiu fundamental al UE, pe care aceasta dorește să-l promoveze în relațiile sale cu terțe țări. Respectul acestor principii este o condiție *sine-qua-non* a inițierii și continuării acordurilor de cooperare. UE poate sancționa violarea lor, suspendându-și acordurile sau impunând măsuri restrictive (embargo sau interdicția de a circula, blocarea activelor) în ceea ce privește o țară sau un grup de persoane;

- *Relații diplomatice*. Uniunea Europeană întreține relații diplomatice cu o mulțime de țări din lume. Ea, mai întâi, face parteneriate strategice cu principalii actori internaționali (mai ales cu SUA, China, Rusia, Canada, Japonia și India). Ea cooperează cu puterile emergente din lume. În afara frontierelor

<sup>29</sup> *Action extérieure*, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/relations-exterieures/action-exterieure.html>, p. 1.

sale, Uniunea este reprezentată printr-o rețea de 136 delegații, ce îndeplinesc rolul similar unor ambasade europene;

- *Politica de vecinătate*. Pentru ameliorarea relațiilor cu vecini săi, UE a elaborat și pus în practică Politica europeană de vecinătate<sup>30</sup>. Prin acest document, UE propune vecinilor săi o relație privilegiată, bazată pe un angajament mutual în favoarea valorilor comune – democrație și drepturile omului, regula statului de drept, buna guvernare, principiul economiei de piață și dezvoltarea durabilă. Politica europeană de vecinătate se aplică vecinilor direcți, tereștri sau maritimi, ai Uniunii – Algeria, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Egipt, Georgia, Israel, Iordania, Liban, Moldova, Maroc, Autoritatea Națională Palestiniană, Tunisia și Ucraina. Relațiile UE cu Rusia sunt fondate pe un parteneriat strategic<sup>31</sup> ce cuprinde patru spații comune. Elementul central al Politicii europene de vecinătate se bazează pe planuri de acțiune PEV bilaterale aprobate mutual de UE și fiecare partener. PEV vizează securizarea frontierelor externe ale UE, creând un cerc de prieteni ce împărtășesc obiectivele sale de pace, stabilitate și prosperitate. Aceste țări participă la diverse activități, în domeniile de cooperare politică, securitară, economică sau culturală;

- *Securitate și apărare*. UE urmărește să promoveze pacea în întreaga lume. Ea se implică din ce în ce mai mult în operații de prevenire a conflictelor, operații de poliție și operații militare în străinătate.

**Rolurile militare** ale Uniunii Europene se îndeplinesc prin propria politică externă și de securitate, ceea ce îi permite să vorbească și să acționeze concertat pe scena mondială. În

<sup>30</sup> *La politique : Qu'est-ce que la politique européenne de voisinage?*, [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm).

<sup>31</sup> *UE-Rusia: le partenariat stratégique sur les rails*, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-russia-strategic-partnership-on-track.aspx?lang=fr>.

calitatea sa de actor internațional, UE, pentru punerea în practică a Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC), folosește diplomația, comerțul, ajutorul în dezvoltare, instrumentele ce țin de domeniul securitate și apărare, pentru a soluționa conflicte și a contribui la înțelegerea internațională. De aceea, UE se implică activ, concret și responsabil în prevenirea crizelor și conflictelor prin executarea de misiuni de *menținere a păcii și stabilității*. UE a trimis misiuni de pace în numeroase regiuni ale lumii în pragul conflictelor. Astfel, în august 2008, a negociat o încetare a focului între Georgia și Rusia și a desfășurat observatori pentru a supraveghea situația<sup>32</sup>. De asemenea, UE a jucat un rol decisiv în Balcani, unde a finanțat proiecte de ajutor pentru stabilizarea situației în șapte țări. În decembrie 2008, a desfășurat în Kosovo o misiune de 1900 de polițiști și juriști, cu misiunea de a ajuta la menținerea ordinii publice (EULEX Kosovo)<sup>33</sup>.

**Rolurile de mediu** se referă la ansamblul de activități întreprinse de UE, pe plan extern pentru a limita efectele schimbărilor climatice și a acțiunilor umane cu consecințe nedorite pentru mediul natural<sup>34</sup>.

De altfel, UE joacă un rol foarte important în materie de diplomație de mediu la nivel internațional. Rolul său a fost decisiv în ceea ce privește intrarea în vigoare a Protocolului de la Kyoto, în 2005, convingând Rusia să ratifice tratatul. Politica europeană de mediu este elocvent ilustrată de programul de acțiune pentru mediu ce planifică acțiunea comunitară până în

<sup>32</sup> *Mission de surveillance de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Géorgie)*, <http://www.senat.fr/ue/pac/E3964.html>.

<sup>33</sup> *EULEX Kosovo*, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>.

<sup>34</sup> *Politique de l'environnement: principes Généraux et orientations stratégiques*, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_4.10.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.10.1.pdf), *L'Europe et l'environnement*, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/energie-environnement/l-europe-et-l-environnement/presentation.html>.

2012. Acest program intitulat „Mediu 2010: viitorul nostru, alegerea noastră”<sup>35</sup> definește prioritățile de acțiune ale UE:

- schimbarea climatică;
- natura și biodiversitatea;
- mediul și sănătatea, ca și calitatea vieții;
- resurse naturale și deșeuri.

Desigur, prezentarea relativ distinctă a rolurilor asumate de UE atât în spațiul comunitar, cât și în afara acestuia s-a făcut pentru a facilita înțelegerea manierei în care Uniunea își materializează statutul său înalt intern și internațional. În realitate, rolurile asumate de către UE interferează, interacționează și se influențează reciproc într-o asemenea măsură încât efectele lor sunt cumulative. Pe de altă parte, toate rolurile asumate de UE sunt importante pentru atingerea obiectivelor pe care această organizație și le propune în materie de stabilitate, dezvoltare socială și umană, securitate și pace, atât pe continentul european, cât și în lume.

### 1.3. Tratatul de la Lisabona despre rolurile asumate de către UE

Prin prevederile sale, Tratatul de la Lisabona vine cu un aport semnificativ privind rolurile asumate de către UE, pe plan intern și internațional.

Tratatul de la Lisabona, prin prevederile sale, are impact direct asupra **rolurilor economice** asumate de UE. Astfel, acest Tratat precizează următoarele<sup>36</sup>:

- Comisia își păstrează rolul de supraveghere a implementării tratatelor în materie de control a deficitului public, în cadrul pactului de stabilitate și de creștere;

<sup>35</sup> *Sixième programme d'action pour l'environnement*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/128027\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_fr.htm).

<sup>36</sup> Thierry CHOPIN, *Fiche 7. Le traité de Lisbonne en matière économique*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/fiche7.pdf>, p. 2.

- Comisia are competența de a adresa avertismente statelor membre care au un deficit excesiv;

- Procedura de sancționare este, de acum înainte, adoptată de Consiliul de Miniștri, pe baza unei propuneri a Comisiei;

- Bugetul european va fi decis, la egalitate, de Parlamentul European și Consiliul de Miniștri. Cheltuielile obligatorii nu mai sunt decise de statele membre prin intermediul Consiliului de Miniștri. Regula unanimității va continua să se aplice în definirea cadrului financiar. Aceasta arată că fiecare stat va continua să dispună de un drept de veto pentru definirea și fixarea contribuției sale al bugetul comunitar, pe de o parte, și adoptarea cadrului financiar al UE, pe de altă parte. În plus, s-a introdus o „clauză tranzitorie” ce permite trecerea de la regula unanimității la cea a majorității, ceea ce ar fi de natură să introducă mai multă suplețe în definirea cadrului financiar european;

- Cadrul financiar sau perspective financiare. Este vorba de un program de cheltuieli multianual ce traduce, în termeni financiari, prioritățile politice ale Uniunii. El fixează un plafon cu cheltuielile din UE pentru o perioadă dată și impune o disciplină bugetară.

- Tratatul consacră existența oficială a Euro-grupului<sup>37</sup>.

În materie de **roluri sociale** asumate de UE, Tratatul de la Lisabona are contribuțiile următoare:

- garantează drepturi sociale ale cetățenilor europeni printr-o forță juridică constrângătoare (aceste drepturi vor trebui să fie garantate prin magistrați naționali și comunitari);

- se asigură noi obiective sociale Uniunii Europene: deplina folosire a forței de muncă și progresul social; lupta împotriva excluderii sociale și a discriminărilor; promovarea dreptății; eliminarea sărăciei. De asemenea, o clauză socială impune luarea în seamă a exigențelor sociale în toate politicile

<sup>37</sup> *Eurogroupe*, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Eurogroupe>.

Uniunii<sup>38</sup>. Aceste exigențe sunt legate de promovarea unui nivel de muncă ridicat, în garantarea unei protecții sociale adecvate, în lupta împotriva excluderii sociale, ca și a unui nivel ridicat de educație, formare și protecție a sănătății umane. Aceasta semnifică foarte concret că orice lege europeană ce ar fi contrară acestor obiective ar putea să fie anulată de Curtea de Justiție.

În plus, contribuțiile Tratatului de la Lisabona<sup>39</sup> în materie de roluri sociale se referă la:

- extinderea majorității calificate la prestațiile sociale pentru lucrătorii ce se deplasează în cadrul Uniunii Europene va permite să se asigure lucrătorilor migranți și familiilor lor luarea în calcul de către toate legislațiile naționale în toate perioadele lucrate pentru a avea drept la prestațiile de care ei pot beneficia.

- un stat membru al Uniunii Europene apreciază dacă o măsură sau alta ar fi contrară aspectelor fundamentale ale sistemului său de securitate socială are posibilitatea de a cere Comisiei să redacteze un nou proiect sau să facă apel în fața Consiliului European;

- posibilitatea Consiliului European de a decide să treacă la majoritatea calificată într-un anumit număr de domenii. Acestea pot fi: adoptarea de măsuri ce vizează ameliorarea cooperării între statele membre privind protecția lucrătorilor în caz de reziliere a contractului de muncă; reprezentarea și apărarea colectivă a intereselor lucrătorilor și funcționarilor; condițiile de muncă ale resortisanților din terțe țări ce se află în sejur regulat pe teritoriul Uniunii.

- dotarea serviciilor publice cu un fundament juridic ce permite instituțiilor Uniunii Europene de a defini principiile și condițiile ce reglementează punerea lor în practică și

<sup>38</sup> Thierry CHOPIN, *Fiche 8. Le Traité de Lisbonne en matière sociale*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/fiche8.pdf>, p. 1.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 2.

funcționarea lor. De reținut este faptul că finanțarea și punerea în practică a serviciilor publice țin de competența statelor membre.

**Rolurile politice** sunt, la rândul lor, vizate de Tratatul de la Lisabona. Astfel, UE poate să dezvolte acțiuni și politici ce răspund așteptărilor cetățenilor în materie de securitate și justiție<sup>40</sup>. Acestea se vor regăsi în următoarele domenii de activitate:

**1) Întărirea mijloacelor de acțiune în materie de securitate.** În acest sens, menționăm următoarele contribuții ale Tratatului de la Lisabona:

- întărește eficacitatea luării deciziei în ceea ce privește spațiul de libertate, de securitate și justiție. În acest domeniu, Consiliul de Miniștri va vota cu majoritate calificată și Parlamentul European va dispune de o putere de codecizie;

- prevede punerea în practică a unui sistem de gestionare a frontierelor exterioare și întărirea puterilor Frontex, agenția de supravegherea frontierelor Uniunii;

- întărește mijloacele de luptă ale UE împotriva imigrației ilegale și a traficului de ființe umane;

- introduce o politică exercitată în comun de către Uniune și statele membre ce vizează definirea regulilor și condițiilor de imigrare;

- în materie penală, adoptarea de reguli minimale ce definesc infracțiunile și sancțiunile pentru un anumit număr de crime transfrontaliere (terorism, trafic de droguri, de arme, spălarea banilor, exploatarea sexuală a femeilor, criminalitate informatică) va fi decisă de Parlamentul European și Consiliul de Miniștri cu majoritate calificată;

- în materie penală, garanții protejează statele ce estimează că sistemul lor juridic ar fi pus în discuție;

<sup>40</sup> Thierry CHOPIN, *Fiche 6. Le traité de Lisbonne et l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/fiche6.pdf>.

- recunoaște existența oficiului european de poliție (Europol), care poate să sprijine acțiunea polițiilor naționale în culegerea de date și analiza informațiilor.

**2) Fundamentele unei Europe a justiției.** În acest sens, Tratatul de la Lisabona aduce următoarele precizări:

- pune principiul unei cooperări sporite la nivel judiciar în materie civilă și penală, prin intermediul principiului recunoașterii mutuale. Aceste noi măsuri au influență asupra:

- cooperării în materie de obținerea de probe;

- accesul efectiv la justiție;

- cooperarea între autoritățile judiciare ale statelor membre în cadrul urmăririi penale și a executării deciziilor;

- stabilirii regulilor și procedurilor pentru a asigura recunoașterea, în ansamblul Uniunii Europene, a tuturor formelor de judecată și a deciziilor judiciare.

- deschide posibilitatea creării unui Parchet european ce va fi competent în cercetarea, urmărirea și trimiterea în judecată a autorilor infracțiunilor.

**3) Posibilități excepții facilitate.** În acest domeniu, Tratatul de la Lisabona aduce următoarele precizări:

- însoțește inovațiile introduse de garanții date statelor membre pentru a asigura respectul principiilor fundamentale ale sistemului lor juridic în acest domeniu;

- posibilitatea de a adopta și aplica după caz măsurile europene decise în acest domeniu;

- recursul la cooperarea întărită pentru a permite statelor ce doresc să pună în aplicare măsura în chestiune.

**Rolurile militare** asumate de către UE au fost potențate printr-o serie de prevederi ale Tratatului de la Lisabona<sup>41</sup>. În acest sens, menționăm:

---

<sup>41</sup> Thierry CHOPIN, *Fiche 10. Le Traité de Lisbonne et a'action extérieure de L'union Européenne*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/fiche10.pdf>.

• *Clauza de apărare mutuală.* Aceasta stipulează că dacă unul din statele membre ale Uniunii Europene face obiectul unei agresiuni, celelalte au datoria să-i acorde asistență;

• *Clauza de solidaritate.* Aceasta invită Uniunea și fiecare stat membru să acorde asistență, prin toate mijloacele, statului membru atins de o catastrofă de origine umană sau naturală ori de un atac terorist;

• *Extinderea posibilităților de acțiune ale Uniunii* în lupta împotriva terorismului, la misiunile de prevenire a conflictelor, la misiunile de stabilizare post-conflict;

• *Cooperarea structurată permanentă.* Aceasta deschide statelor care se vor angaja să participe la principalele programe europene de echipament militar și să furnizeze unități de luptă imediat disponibile pentru Uniunea Europeană. Acest state vor fi astfel în măsură să îndeplinească misiunile militare cele mai laborioase pentru Uniunea Europeană, în special ca răspuns la solicitările ONU;

• *existența Agenției Europene de Apărare*, în perspectiva dezvoltării unei reale politici europene de armament și de coordonare a efortului de echipament al diferitelor armate naționale, ceea ce constituie o inovație importantă. În acest fel, Tratatul de la Lisabona își extinde câmpul de activitate la chestiunile industriale și comerciale în domeniul armamentului.

De asemenea, Tratatul de la Lisabona a creat o serie de instituții în materie de politică externă și securitate<sup>42</sup>. În acest sens, amintim:

➤ nominalizarea unui Înalt reprezentant pentru afacerile externe și politica de securitate;

➤ dotarea Uniunii cu personalitate juridică;

---

<sup>42</sup> *Traité de Lisbonne > Le traité en bref*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glan ce/index\\_fr.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glan ce/index_fr.htm).



➤ câștigurile în domeniul politicii europene de securitate și apărare vor prezerva anumite modalități de decizie specifice, dar vor facilita, de asemenea, o cooperare întărită în cadrul unui grup restrâns de state.

## **Capitolul 2.** **CONCEPȚIA UNIUNII EUROPENE PRIVIND** **REGLEMENTAREA CRIZELOR**

### **2.1. Originea conceptului „abordare cuprinzătoare”**

Schimbările profunde produse în anii '90 în mediul internațional de securitate au adus mutații în atitudinea comunității mondiale față de crizele diverse cu care, în acest timp, omenirea a început să se confrunte. Dispariția bipolarității, disoluția URSS, dezintegrarea Iugoslaviei, intrarea țărilor ex-comuniste europene într-o sinuoasă și dificilă perioadă de tranziție sunt fenomene complexe ce au fost însoțite de manifestarea puternică a unor crize ample și foarte diverse ca natură atât pe continentul european, cât și pe restul mapamondului. Rețin atenția conflictele etnice și religioase din fosta Iugoslavie și din ex-URSS. În același timp, apar și se manifestă conflicte armate în teritorii din fosta URSS având ca actori diferite grupuri etnice care urmăreau să-și obțină independența ca state suverane. Astfel, după perioade de timp variabile, încetarea focului între combatanți a făcut să apară fenomenul numit „conflicte înghețate”.

În timpul acestor conflicte, s-au produs grave încălcări ale drepturilor fundamentale ale omului față de care comunitatea internațională a decis să ia atitudine implicându-se, de cele mai multe ori, direct, urmărind stabilizarea, menținerea păcii, reconstrucția post-conflict și revenirea la normalitate. Pentru aceasta, comunitatea internațională, prin intermediul unor organizații, ca de exemplu ONU, NATO, UE, a decis să intervină pentru prevenirea și soluționarea crizelor.

Pe de altă parte, nevoia unei abordări cuprinzătoare s-a născut în anii '90, odată cu apariția noilor conflictualități. Multiplicarea operațiilor de menținere a păcii a ONU a relevat astfel necesitatea asumării de funcții extinse, atât militare, cât și

civile, pentru a obține tăcerea armelor, a asigura dezvoltarea și crearea de instituții capabile asigurării unei bune guvernări în țările devastate de diverse crize etnice, religioase, sociale sau de altă natură.

Cazul Kosovo este considerat ca o etapă în practica abordării cuprinzătoare. Astfel, intervenția comunității internaționale aici a dus la apariția și manifestarea unei noi forme de cooperare între civili și militari pentru reconstrucția și susținerea în dezvoltare a țării în vederea stabilizării sale pe termen lung. Acum, ONU colaborează din ce în ce mai mult și mai intens cu instituțiile internaționale și regionale ca și cu noi actori din ce în ce mai puternici: ONG-urile.

Anul 1999 marchează debuturile simbolice ale apariției conceptului „abordare cuprinzătoare” în discursuri<sup>43</sup>. Se va pune în practică de acum înainte mai mult conceptul, fără a afirma direct acest lucru. În acest an, Kofi Annan, secretarul general al ONU, propunea o primă definiție: „Un proces global care face apel la o largă cooperare multidisciplinară între instituții și implică atât activități variate, cât și menținerea păcii tradiționale și asistența electorală”<sup>44</sup>. Potrivit lui, acest efort multilateral ar trebui să acționeze asupra prevenirii conflictelor și consolidării păcii, ținând cont de un nivel temporal mai larg pentru gestionarea crizelor.

În același an, NATO și-a prezentat viziunea asupra abordării cuprinzătoare în cel de-al treilea concept strategic. „Alianța este atașată unei abordări cuprinzătoare a securității, ce recunoaște importanța factorilor politici, economici, sociali și de mediu în plus indispensabili dimensiunii apărării”<sup>45</sup>. Din

---

<sup>43</sup> Teodor FRUNZETI, *Abordarea cuprinzătoare în gestionarea crizelor*, în Impact Strategic, nr. 3/2012.

<sup>44</sup> Cf. *Approche(s) globale(s)-actes table ronde*, [http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats\\_fond/approche-globale/Approche\\_globale-actes\\_table\\_ronde\\_06mai2010.pdf](http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf), p. 3.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 3.

1999, fiecare conflict aduce noi elemente de reflecție și analiză ce permit să se precizeze chiar principiul al abordării cuprinzătoare.

Dificultățile întâlnite în Irak au fost la originea a numeroase reflecții în materie, mai întâi în SUA și Regatul Unit, apoi în cadrul comunității internaționale. Experimentări multinaționale de mare amploare sunt desfășurate. Rezultatele fiind convingătoare, speranțele actorilor sunt mari, dar aplicațiile practice sunt limitate.

Conceptul strategic adoptat de NATO la Summit-ul de la Washington din 1999 a confirmat, ca finalitate esențială a Alianței, apărarea libertății și securității tuturor membrilor săi, atât prin mijloace politice, cât și militare<sup>46</sup>. Totuși, potrivit sursei citate, Summit-ul a pus bazele unei politici a Alianței ce viza gestionarea dinamică a crizelor, politică ce, se aprecia, va fi esențială pentru pacea, stabilitatea și securitatea mondială în anii ce vin. De aceea NATO, pe lângă rolul tradițional de apărare colectivă, trece la asumarea unui nou rol și anume „gestionarea globală a crizelor”<sup>47</sup>, adică asocierea pentru autoapărare și proiecția forței în caz de criză.

În cadrul UE, acțiunea civilo-militară este mai integrată și-și găsește aplicarea prin recenta „Conducere a planificării gestionării crizelor”.

Prevenirea conflictelor, restabilirea păcii, menținerea păcii și impunerea păcii sunt rar conduse de o manieră lineară sau secvențială. Experiența arată că aceste diferite activități pot să se întărească reciproc. În schimb, conducerea lor de o manieră parțială sau izolată nu permite să se genereze abordarea cuprinzătoare cu cauzele profunde ale unui conflict

---

<sup>46</sup> Amiral Guido VENTURONI, *Les initiatives du Sommet de Washington: fournir à l'OTAN les "outils" pour accomplir sa tâche au siècle prochain*, <http://www.nato.int/docu/revue/1999/9903-03.htm>, p. 2.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 3.

sau cea care permite să se evite ca un conflict să se reia în scurt timp.

Miza, pentru comunitatea internațională, este de a ști să răspundă potrivit unei cronologii adaptate și cu mijloacele adecvate amenințările împotriva păcii și securității, și de a căuta o soluționare durabilă a crizelor. Menținerea păcii oferită de ONU este un palier esențial, dar nu universal.

Alte aspecte dezvoltate sunt de luat în seamă. Crearea unei noi arhitecturi de consolidare a păcii în cadrul ONU reflectă luarea în calcul a faptului că interconexiunile există între restabilirea, menținerea și consolidarea păcii. Ele se traduc acum prin inițiative ale Consiliului de Securitate ce vizează mai buna administrare a tranzițiilor și asigurarea unui mai bun continuum al acțiunilor întreprinse, mai ales prin actorii ONU în regiunile afectate. Astăzi, situațiile foarte variate și schimbătoare caracterizează menținerea păcii. Ele explică prezența sau prelungirea misiunilor de mandate, sarcinilor și organizațiilor foarte diverse, dar și evoluția sau modificarea cvasi-constantă a unora dintre ele. De aceea, trebuie recunoscut că, în ciuda prezenței durabile a misiunilor tradiționale a căror structură evoluează foarte puțin, un număr dintre ele se derulează într-un context care este departe de a fi static. Schimbări brutale conduc uneori la operarea de reorganizări sau dezangajări precoce care nu sunt mereu compatibile cu punerea în practică a schemelor ce necesită continuitate, constanță și conducere a tranzițiilor fondate pe criterii ce nu sunt în mod necesar atinse.

Execuția mandatului „operații de menținerea păcii multidimensionale” se înscrie într-un cadru temporal mai larg și vizează susținerea statelor în identificarea unor soluții durabile pentru a încheia conflictele în care sunt implicate în vederea construirii unei păci solide.

Principiul integrării, validat în 2008 de Secretarul General al ONU, se aplică de o modalitate diferită în 19 misiuni din care

9 conduse de departamentele de afaceri politice (cele în care nu există componenta militară sau de poliție, dar o prezență multidimensională sau politică necesită să se clarifice rolul responsabilităților misiunii, cu echipe ale reprezentanților altor structuri ale ONU prezente pe teren). Punerea în practică a acestui principiu se face, mai întâi, pe plan intern de ONU, de o manieră foarte diferită, în funcție de tipul de misiune, de mediul local și de personalitatea principalilor actori vizați.

Ea nu răspunde decât unei părți a provocărilor puse de complexitatea relației de stabilire cu actorii locali și regionali, ca și cu multiplii interlocutori având obiective și abordări rar concordante, mergând de la un termen foarte scurt la unul foarte lung.

Abordarea cuprinzătoare este un demers ce vizează reglementarea durabilă și rapidă a unei crize prin coordonarea acțiunilor tuturor actorilor în domeniile guvernării, a securității și dezvoltării economice și sociale. Ea leagă colaborarea între actorii ce împărtășesc aceeași viziune finală și coordonarea cu ceilalți actori prezenți în teatru. Aceasta necesită, atât cât este posibil, o apropiere prin națiunea gazdă sau reprezentanții locali a soluției căutate. Ea are ca principal punct de aplicare populația. În fine, ea caută asocierea actorilor regionali la acest efort. Deci, abordarea cuprinzătoare este o strategie de soluționare a crizelor mai ales adaptate la un stat eșuat.

Complexitatea crizelor contemporane apare ca o consecință a globalizării, între altele, datorită:

- interconexiunii mizelor;
- interconexiunii celor care intervin în criză;
- rezonanței politice a acțiunilor militare;
- difuziunii mondiale a informației;
- legalității acțiunilor străinilor care intervin în

derularea crizei.

Aceste crize sunt, în general, consecința unei dezorganizări a statului și a economiei locale, ce antrenează

tulburările de securitate publică. Cum o demonstrează ultimele crize, se cuvine găsierea răspunsurilor multidimensionale ale crizelor, ele însele multidimensionale. Prin urmare, ieșirea din criză trebuie să se sprijine pe trei piloni, strâns interdependenți, pentru a lăsa țara într-o stare stabilă:

- securitatea;
- stabilitatea politică și instituțională;
- dezvoltarea economică și socială.

Natura acestor piloni subliniază necesitatea unei abordări interministeriale, inclusiv într-un cadru multinațional, pentru a duce efectiv și eficace la soluționarea unei crize.

De aici, necesitatea ca abordarea cuprinzătoare să acopere întregul continuum al gestionării crizei de la prevenire până la normalizare. Abordarea cuprinzătoare poate fi analizată prin prisma a trei faze și anume<sup>48</sup>:

1) **Prevenirea crizei.** Aceasta vizează menținerea stabilității regiunilor sensibile. Procesul pus în practică în acest cadru cuprinde: cooperarea internațională, ajutor în dezvoltare, dispozitive diplomatice și militare pre-poziționate, cordoane la nivelul interministerial într-un cadru bilateral și multinațional, poate fi numită abordare cuprinzătoare.

2) **Controlul crizei.** Dacă măsurile de prevenire puse în practică sunt insuficiente și criza a izbucnit, un efort specific ce mobilizează resursele speciale (diplomatice, militare, economice) pot fi studiate și materializate. Această fază are ca obiect:

- limitarea impacturilor externe în escaladarea crizei;
- diminuarea progresivă a cauzelor sale pentru a reveni la o situație de prevenire;
- în caz de eșec, pregătirea unei eventuale folosiri a forței.

---

<sup>48</sup> *Approche(s) globale(s) – actes table ronde*, [http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats\\_fond/approche-globale/Approche\\_globale-actes\\_table\\_ronde\\_06\\_mai2010.pdf](http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06_mai2010.pdf), p. 11.

Această etapă este importantă prin abordarea în comun a situației de diferiți actori ministeriali și internaționali. În esență, ea permite să se distingă mai bine obiectivele de atins și mijloacele de pus în practică, mai ales în caz de apariție a violenței armate. Aceasta trebuie să permită definirea manierei de folosire a forței în funcție de obiectivele de reconstrucție și implicațiile mijloacelor civile. Această a doua fază se traduce prin acțiunea convergentă a uneia sau a mai multor națiuni în domeniile diplomatic, economic, eventual, cu o componentă militară specifică. Se poate avea în vedere un ajutor economic sporit, sau invers, un embargo sau un control strict, o asistență militară operațională sau măsuri de intimidare. Această fază se termină prin întoarcerea la normalitate sau, dacă violența armată este iminentă sau declarată, printr-o intervenție a forțelor militare străine în interiorul țării. Această fază face parte din abordarea globală, căci este viziunea comună a tuturor actorilor ce va permite planificarea și, eventual, punerea în practică a unui răspuns adaptat.

3) **Angajamentul internațional.** Dacă, în ciuda fazei a doua, violența nu poate fi oprită și forțele de securitate locale sunt incapabile să refacă situația, se intră într-o fază de angajare a forțelor internaționale. Derularea acestei faze este următoarea:

- Folosirea forței pentru a reduce violența este obiectivul principal al răspunsului inițial. Aceasta nu exclude conducerea de acțiuni civile în alte regiuni ale națiunii gazdă, dacă nivelul de securitate permite. La sfârșitul acestei faze, reducerea violenței trebuie să permită restabilirea autorității forțelor de securitate locale (apărare, poliție, justiție) și intervenția mijloacelor civile de reconstrucție.

- Stabilizarea vizează restabilirea viabilității minime a unui stat, punând capăt violenței ca mod de contestare și punând bazele unui retur la o viață normală prin lansarea procesului civil de reconstrucție. În cursul acestei faze, se trece de la o preponderență a acțiunilor militare de impunere a

securității la o predominanță a acțiunilor civile. Succesul acestei faze se bazează pe tranziția între mijloacele de securitate ale coaliției și cele ale țării gazdă, ca și pe existența mijloacelor civile pentru a duce la bun sfârșit sarcinile reconstrucției. Această etapă a gestionării crizei este critică. Ea trebuie să fie gândită ca faza a doua de control a crizei.

Un alt element important îl constituie specificitatea cooperării între civili și militari în soluționarea crizelor. Acum, în teatrele de operații unde se acționează sub mandat ONU pentru soluționarea unei crize, sunt prezenți atât actori militari (structuri militare naționale/multinaționale), cât și actori civili (reprezentanți ai unor state și organizații, ca de exemplu, UE, dar și diferite organizații ale societății civile). În acest context, interacțiunea între civili și militari trebuie să fie una eficientă, continuă și concertată, pe cât este posibil. În acest scop, se pot defini patru grade de interacțiune între actorii abordării cuprinzătoare ce aleg să interacționeze cu forțele militare<sup>49</sup>:

- *cunoașterea reciprocă a diferiților actori ce intervin în teatru* le permite să aibă o vizibilitate a obiectivelor lor, a modurilor lor de funcționare și a activităților lor specifice. Ea permite să se limiteze incoerențele între activitățile lor;

- *consultarea* este schimbul de informații între actorii ce intervin și luarea în calcul a opiniei lor, pentru anumite acțiuni, în vederea evitării interferențelor lor în activitățile prestate în teatru și accesarea la o anumită coerență și economie a mijloacelor;

- *coordonarea* rezultă din recunoașterea partajării obiectivelor de către actorii ce intervin în teatru. Ea se traduce printr-un schimb sporit de informații și urmărirea sinergiei în activitățile lor. Această urmărire a sinergiei permite evitarea ca

---

<sup>49</sup> *Approche(s) globale(s) – actes table ronde*, [http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats\\_fond/approche-globale/Approche\\_globale-actes\\_table\\_ronde\\_06\\_mai2010.pdf](http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06_mai2010.pdf), pp. 13-14.

activitățile actorilor ce intervin în teatru să fie în conflict. Coordonarea este preponderentă pe teatrul de operații;

- *colaborarea* trebuie să conducă la o veritabilă unitate de efort spre un scop comun. Ea urmărește privilegierea nivelului politico-militar pentru națiunile din coaliție și organizațiile ce aderă la principiul unei abordări cuprinzătoare. Ea se sprijină pe partajării: evaluării situației; viziunii pe termen lung, precum și a obiectivelor intermediare de atins; identificării divergențelor; abordării de urmărit și a mijloacelor alocate; criteriilor de evaluare a progreselor intervenției.

Aceste diferite niveluri fac să apară nevoile de coordonare națională (gestionarea interministerială a crizelor), internațională (rolurile diferitelor organizații internaționale, relații internaționale între diferitele țări ce sunt prezente în teatru) și teatru (interacțiuni de ansamblu a actorilor pe teren).

Abordarea cuprinzătoare trebuie să dea coerență diverselor eforturi și nu poate să se reducă la tratarea unuia singur dintre ele. De aceea, în toate cazurile, contribuția militară la gestionarea crizei trebuie să fie raportată la un obiectiv central și permanent: stabilirea condițiilor necesare de atins a obiectivului strategic fixat.

Prin abordarea cuprinzătoare, se permite tratarea imediată a problematicilor civile și militare și se pune în practică o vastă gamă de instrumente, guvernamentale și non-guvernamentale, în deplinul respect al responsabilităților fiecăruia. În acest cadru complex și dinamic, forțele armate trebuie să pună în valoare, la toate eșaloanele, determinanții eficacității acțiunii militare în proiectul de ansamblu. În paralel, ele trebuie să înțeleagă deplin pe ceilalți actori în scopul asigurării coerenței globale și a rezultatelor urmărite.

Contribuția militară trebuie să se aplice în următoarele domenii:

- mai întâi, asigurarea și, apoi, controlul securității: este prima misiune a forțelor armate. Este vorba de securitatea din

teatrul de operații, din zona de responsabilitate asumată de comunitatea internațională printr-o organizație (de exemplu, NATO, UE);

- formarea forțelor militare locale. În acest mod, populația civilă din zonă nu va considera, după trecerea unui timp, forțele militare ale coaliției internaționale ca forțe de ocupație;

- dezvoltarea acțiunilor civilo-militare pentru ameliorarea percepției forței în rândul populației. Acțiunile comune complementare ale civililor și militarilor din teatru au rolul de a asigura o percepție socială pozitivă a misiunii de soluționare a crizei din partea populației civile din zonă;

- ajutor în dezvoltare. Aici, este vorba atât de asigurarea unor surse de finanțare, cât și de implicarea concretă a militarilor în reconstrucția unor obiective civile importante (spitale, școli, infrastructuri).

În esență, contribuția forțelor armate se manifestă și prin:

- participare la faza de prevenție;

- controlul crizei prin întărirea cooperării militare deja existente, prin participarea la procesele de dezvoltare, demobilizare și reinsertie (DDR) și la reforma sectorului de securitate (RSS) preventiv, prin desfășurarea forțelor în scopul de a demonstra voința politică, prin participarea la embargo etc;

- furnizarea, în caz de angajament, cu prioritate a unui nivel de securitate ce permite acțiunile altor contributory ce acționează în cadrul abordării globale și formarea forțelor de securitate locale și, apoi, contribuția la celelalte procese de gestionare a crizei așa cum sunt procesele RSS și DDR. Este important să se înțeleagă că rațiunea de a fi a forțelor armate este folosirea legitimă a forței statului. Totodată, forțele armate pot acționa și în alte domenii decât cel specific: ajutor medical pentru populație, în materie de logistică și restabilirea rețelei fizice necesare populației (apă, electricitate, drumuri, poduri etc.). Dacă permit facilitarea creșterii eficienței acțiunilor civile de reconstrucție, ele nu trebuie să fie considerate ca utilizabile

pe termen lung. Aceasta ar fi o dublă eroare în sensul în care acum o prezență militară străină vizibilă prea mult timp ar putea fi asimilată unei forțe de ocupație. Pe de altă parte, aceasta ar da impresia populației că autoritățile locale sunt incapabile să ia soarta națiunii în propriile mâini.

Contribuția militară ar trebui să respecte principiile următoare:

- specificitatea folosirii forței armate, ce are ca finalitate utilizarea forței legitime a statului;

- prezervarea lanțului de comandă al operațiilor militare. O abordare globală trebuie imperativ să respecte principiul libertății de acțiune și de subsidiaritate pentru folosirea mijloacelor militare. Contribuția militară ar trebui mereu să fie exprimată mai curând în termeni de efecte de obținut decât în termeni de mijloace de furnizat;

- facilitarea și accelerarea transferurilor de responsabilitate. În special în timpul fazei de control a crizei (a doua fază), abordarea globală trebuie să permită să se anticipeze și să faciliteze angajamentul eventual al forțelor armate pentru un efect clar definit, în cel mai bun moment și cele mai bune condiții;

- la fel, în ieșirea din criză, responsabilitățile nespecifice domeniului militar, care ar putea fi asigurate în urgență și în situație securitară degradată prin forțele armate, trebuie să fie transferată pe cât posibil responsabililor palierului civil al misiunii de intervenție externă. În același spirit, abordarea globală trebuie să permită să se anticipeze și să se accelereze transferurile de responsabilități actorilor locali ai crizei.

Rezolvarea crizelor complexe de tipul celor menționate anterior s-a făcut apelând atât la instrumentul militar, cât și la mijloace civile. De pildă, NATO a intervenit în ex-Iugoslavia pentru a face ca Serbia să înceteze războiul împotriva kosovarilor și celorlalte grupuri etnice din zonă.

Atât statele, cât și organizațiile internaționale (UE, NATO, ONU, Uniunea Africană etc.) au făcut largi referiri la „abordarea cuprinzătoare” și aceasta, de la începutul anilor 2000, sub denumiri în engleză ca „*comprehensive approach*”, „*multidimensional approach*” sau „*integrated approach*”<sup>50</sup>; aceste expresii se regroupează în jurul ideii unei mai bune armonizări și coordonări a actorilor internaționali și locali, civili și militari, în timpul crizelor.

O astfel de abordare este cerută de necesitatea gestionării adecvate a crizelor tot mai complexe cu care se confruntă astăzi comunitatea internațională. În paralel, se vorbește despre *whole of government approach* (WGA ou WHOGA), *inter agency approach*, *networked security*, *multifunctional approach*, *3D concept* (*diplomacy-development-defence*) între altele. Poate, de aceea este dificil de dat o definiție unică conceptului **abordare cuprinzătoare**. De altfel, sunt folosite și alte acronime, ca de exemplu „Dime” pentru „*diplomatic, informational, military and economic elements*”<sup>51</sup> sau „Dimefil” pentru (*diplomatic, informational, military, economic, financial, intelligence and law enforcement elements*) ori „Midlife” pentru „*military, intelligence, diplomatic, law enforcement, information, finance and economic*”<sup>52</sup>.

Practic, este vorba de combinarea eforturilor civililor și militarilor pentru a gestiona mai bine o situație ce include actorii internaționali și locali. Existența unei diversități de

---

<sup>50</sup> DE CONING, Cedric, *Civil-military relations and UN peacekeeping operations*, World Politics Review, 19 mai 2010, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553>.

<sup>51</sup> SCHNAUBELT, Christopher M., *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, în SCHNAUBELT, Christopher (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, 2009, p. 7.

<sup>52</sup> KERN, Jack, *Understanding the operational environment: the expansion of the Dime*, University of military intelligence, <http://www.universityofmilitaryintelligence.us>.

termeni ce definesc conceptul de abordare cuprinzătoare face dificilă înțelegerea situației, întrucât fiecare actor dă altă accepție în funcție de contextul său și de istoria sa. În plus, unii actori ai gestionării crizelor fac această abordare cuprinzătoare fără să o denumească. „Nu există un concept unic, coerent și acceptat pentru orice abordare cuprinzătoare. În plus, unele strategii sau modele semnifică *de facto* abordarea globală fără a purta acest nume. Aceasta face foarte dificilă punerea în practică a comparațiilor și creează confuzii la nivelul terminologiei. De altfel, dacă cei mai mulți actori recunosc astăzi nevoia unei mai bune coordonări și cooperări, abordările lor sunt divergente în termeni de priorități, mijloace și stări finale urmărite în timp de crize”<sup>53</sup>.

Abordarea cuprinzătoare a gestionării crizelor este cerută de un ansamblu de motive, printre care se numără și următoarele:

- realizarea unei mai mari eficacități în misiunile de soluționare a crizelor în condițiile restricțiilor bugetare;
- obținerea unei mai mari coerențe în acțiunile întreprinse de către actorii implicați în diversele teatre de operații;
- găsirea unei mai bune legitimități a acțiunii pentru unii actori (de exemplu, NATO);
- voința de a reduce numărul de state eșuate care reprezintă o amenințare de securitate în lumea de astăzi;
- urgența politică a reglementării conflictelor, legată de faptul că cetățenii sunt tot mai puțin dispuși să accepte pierderile militare pe perioade lungi.

Există o dezbatere asupra fundamentelor istorice a expresiei „abordare cuprinzătoare”. Unii situează originea termenului în redactarea documentelor ONU la sfârșitul anilor

---

<sup>53</sup> A se vedea Dr. Cécile WENDLING, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept*, <http://www.eisf.eu/resources/library/VFApprocheglobale.pdf>, p. 11.

'90 și îl prezintă pe Kofi Annan ca unul dintre primii săi promotori<sup>54</sup>. Alții invocă o influență daneză pe lângă NATO, pe care o prezintă ca organizația ce a definit expresia, mai ales în timpul Summitului de la București în 2008<sup>55</sup>. Pentru unii militari ca și pentru anumiți actori umanitari<sup>56</sup>, este vorba de o nouă calitate a modului de a califica legăturile dintre civili și militari care au existat întotdeauna. Se găsesc, de exemplu, referințe istorice în „*acțiunea împreună*” sau în „*manevra globală*”, ca sursă a conceptului abordare globală. Pentru alții, acesta este noul element pe care trebuie să-l conceptualizeze pentru a face să intre în corpul doctrinei.

Ceea ce surprinde atunci când se studiază atent aceste concepte ce suscită o dezbatere în cadrul ministerelor, statelor și a instituțiilor internaționale, sunt puținele publicații academice ce analizează acest subiect. Dacă *think-thank-urile*, ONG-urile și alții lucrează la dezvoltarea viziunii lor asupra abordării globale, puține lucrări și articole ale universitarilor analizează ceea ce se întâmplă astăzi în jurul acestei noțiuni la modă alături de practică. Deci, se pare că este important să se aprofundeze această chestiune.

De regulă, NATO și ONU au acționat potrivit viziunii fiecăreia dintre ele asupra soluționării crizelor. Astfel, NATO folosea conceptul de „abordare comprehensivă”, iar ONU „abordare integrată”. UE, în vederea soluționării crizelor de pe continentul european și din lume, a apelat atât la instrumentul militar, cât și la instrumente civile, fără a avea, totuși, un concept în jurul căruia să-și structureze acțiunea externă.

---

<sup>54</sup> A se vedea Dr. Cécile WENDLING, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept*, <http://www.eisf.eu/resources/library/VFApprocheglobale.pdf>, p. 12.

<sup>55</sup> A „*Comprehensive Approach*” to crisis management, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm).

<sup>56</sup> A se vedea memorandumul *Care International UK*, <http://www.parliamentstationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17htm>.

Într-un anumit fel, UE a acționat mai întâi concret pentru rezolvarea și/sau prevenirea unor crize și, apoi, a elaborat un concept adecvat, prin care să-și exprime viziunea sa în acest domeniu.

Astfel, în timp, de fapt, după executarea cu succes a unor misiuni menite să soluționeze unele crize, UE elaborează conceptul „abordare cuprinzătoare”.

## 2.2. Abordarea cuprinzătoare în viziunea Uniunii Europene

Uniunea Europeană este adesea prezentată ca actorul cel mai dedicat dezvoltării și aplicării abordării cuprinzătoare în prevenirea/soluționarea crizelor. Într-adevăr, UE asociază componenta militară și civilă de gestionare a crizelor cu posibilitatea intervenției militare, de la Consiliul European de la Köln în 1999<sup>57</sup>, și posibilitatea misiunilor civile de gestionare a crizelor (poliție, justiție, administrație civilă și protecție civilă), adoptate la Consiliul de la Feira în 2000<sup>58</sup>. În opinia noastră, UE își afirmă astfel rolul și își consolidează statutul de actor internațional.

Deși nu există o definiție oficială a UE pentru conceptul „abordare cuprinzătoare”, se pare că există un consens privind explicitarea următoare a acestuia: „Abordarea cuprinzătoare implică aplicarea unei metodologii ce vizează punerea în practică a principiilor partajate și a proceselor de colaborare ce amplifică perspectiva rezultatelor pe termen lung în domeniile politic, diplomatic, de securitate, economic, dezvoltării, justiției și drepturilor omului, și aceasta, în realizarea obiectivelor

---

<sup>57</sup> European Council, „*Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence*”, Cologne, 1999.

<sup>58</sup> European Council, „*Conclusions of the Presidency*”, Feira, 2000.



comune în cadrul și dincolo de UE”<sup>59</sup>. Practic, UE, prin aplicarea conceptului abordare cuprinzătoare a crizelor, își fundamentează acțiunea pe: apărare, dezvoltare și diplomatie. Principiile centrale ale abordării cuprinzătoare europene sunt: dezvoltarea capacităților locale în statul eșuat, importanța politicii pentru garantarea păcii, legitimitatea intervenției de soluționare a crizei, unitatea efortului, securitatea, transformarea crizei și angajamentul regional.

Dacă se studiază textele promovate de Uniunea Europeană, se poate reține o largă referire la abordarea globală. Astfel, textele emise de Consiliul European, din martie 2010, intitulat *Towards a comprehensive approach – the operating implications*<sup>60</sup> și *Operating implications of a comprehensive approach*, întăresc percepția conceptului abordare globală. Pe de altă parte, semnalează că Tratatul de la Lisabona întărește conceptul în discuție prin crearea **Serviciului european de afaceri externe** și al său *Crisis Management Planning Directorate (CMPD)*, instituții ce unesc strâns în cadrul lor cele două componente civilă și militară în jurul conceptului „*Civil-military coordination*” (CMCO). Aceasta din urmă pare a fi una dintre materializările cele mai vizibile ale voinței de a dezvolta o abordare cuprinzătoare în cadrul instituțiilor europene.

În cadrul Uniunii Europene, se face referire la eforturile instituționale ce vizează colaborarea strânsă între civili și militari sub denumirea de CMCO, pentru „civil-military coordination”. Definiția oficială este următoarea: „Coordonarea

---

<sup>59</sup> Cf. Dr. Cécile WENDLING, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept*, <http://www.eisf.eu/resources/library/VFAApprocheglobale.pdf>, p. 33.

<sup>60</sup> Council of the European Union, *Towards a Comprehensive Approach – the operational implications, EUMS paper for the EUMC*, Brussels, 9 mars 2010.

civilo-militară în contextul PESA<sup>61</sup> și PESC tratează nevoile de coordonare efectivă a tuturor actorilor europeni angajați în planificarea și punerea în practică a unui răspuns al UE la crize”<sup>62</sup>. Obiectivul era punerea în practică a reformelor necesare în cadrul UE pentru a permite o adevărată coordonare între actorii civili și actorii militari. În plus, documentul subliniază importanța culturii de coordonare, trebuind să creeze o nouă rutină organizațională de coordonare. CMCO prin impactul său instituțional și cultural era prezentată ca o precondiție a punerii în practică a unei gestionări de criză în spațiul european, sub conducerea Comitetului politic și de securitate (COPS). Într-adevăr, COPS este cel care poate reflecta în momentul de criză la toate opțiunile europene disponibile (civile și militare) pentru a coordona de o manieră adecvată. Prin intermediul *crisis management concept* și apoi al acțiunii comune, COPS fixează cadrul misiunii de o manieră coerentă și coordonată.

Alături de conceptul CMCO, expresie proprie contextului politic instituțional european, se regăsește, în textele de la Bruxelles, termenul CIMIC, expresie ce există în mod curent la militari pentru a califica legăturile între civili și militari pe teren<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA) și-a schimbat denumirea, după ratificarea Tratatului de la Lisabona, în Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC); este vorba doar despre o schimbare de nume fără a presupune și modificări de substanță. PESA și PSAC se referă la aceeași realitate, doar perioada în care cele două denumiri

<sup>62</sup> *Civil Military Co-ordination in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective co-ordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of EU's response to the crisis* în: *Civil Military Co-ordination*, EU Military Staff, Doc. 14457/03, 2003.

<sup>63</sup> GEBHARD, Carmen, *Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU's Crisis Management CMCO versus Cimic Conceptual and Terminological Clarifications*, National Defence Academy, Institute for

CIMIC se adresează chestiunilor operaționale și tactice de susținere, iar CMCO privește legăturile între civili și militari la nivel politic și strategic, adică în cadrul instituțiilor din UE cu implicații pe care aceasta le poate avea în timpul crizelor. CMCO include cooperarea între civili și militari în cadrul Politicii Comune de Securitate și Apărare, dar și legăturile între instrumentele comunitare de gestionare a crizelor și instrumentele interguvernamentale, aceste legături fiind întărite cu punerea în funcțiune a Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) prevăzut de Tratatul de la Lisabona. Ideea este de a avea o coordonare a actorilor civili și militari în toate fazele gestionării crizei, și în particular a fazelor de planificare strategică unde se definește rolul diferitelor instrumente. Conceptul privește atât Bruxelles, cât și teatrul, precum și legătura între Bruxelles și teatrul de operații.

În cadrul Politicii Comune de Securitate și Apărare, abordarea cuprinzătoare se exprimă în mod *ad hoc*, înaintea chiar a primelor texte de conceptualizare. În principal, există trei tipuri de cazuri în care abordarea cuprinzătoare a putut să se exprime în manieră *ad hoc*. Primul, se poate regăsi în abordarea cuprinzătoare europeană *ad hoc* în operațiile militare în cadrul *expanded Petersberg tasks*, ce au fost validate prin Tratatul de la Lisabona. La origine, „misiunile de la Petersberg” au fost definite de UEO în iunie 1992, apoi, încorporate în Tratatul UE de la Amsterdam din 1997<sup>64</sup> pentru a include palierul *peacemaking și peakeeping*.

În al doilea rând, abordarea cuprinzătoare se exprimă *ad hoc* în misiunile de gestionare a crizelor civile ca urmare a Summitului de la Feira: acesta privește, înainte de toate, reconstrucția poliției, justiției, administrației și, în câteva cazuri

---

peace support and conflict management, Vienne, Mars 2008, [http://www.bmlv.gv.at/pdf\\_pool/publikationen/info\\_akt\\_01\\_08\\_cimic\\_vers\\_cmco\\_cg.pdf](http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/info_akt_01_08_cimic_vers_cmco_cg.pdf)

<sup>64</sup> *Traité d'Amsterdam*, <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997D/html/11997D.html>, art. 17, titlul V.

rare, protecția civilă. În fine, există operații civilo-militare, ca în cazul *Aceh Monitoring Mission*. Sunt trei posibilități în text care au formalizat abordarea globală a UE: „*Towards a comprehensive approach*”. Într-adevăr, este menționat că: „Atunci când aceasta se poate dovedi adecvată, UE poate desfășura o misiune civilă, cu ajutor militar, sau o operație militară cu participare și susținere a componentelor civile. Într-un scenariu complex, UE poate să aleagă să desfășoare o misiune civilă și o operație militară simultan, făcând astfel disponibil un larg evantai de instrumente, și aceasta pentru o perioadă extinsă”<sup>65</sup>. Până în 2007, majoritatea misiunilor civile au fost planificate prin sau cu ajutorul militarilor, ca cea de la Aceh, o intervenție foarte larg planificată de militari.

Dincolo de CMCO folosit în cadrul Politicii Comune de Securitate și Apărare în SEAE, se află, de asemenea, abordarea cuprinzătoare în cadrul serviciilor Comisiei Europene. Aceasta a dat naștere la dezbateri asupra bunei localizări a dimensiunii civile a gestionării crizelor în cadrul instituțiilor europene, între Consiliu și Comisie<sup>66</sup>. Printre instrumentele Comisiei Europene ce pot contribui la abordarea globală se află:

- instrumentul de stabilitate;
- ajutorul umanitar;
- mecanismul comunitar de protecție civilă;
- programele de ajutor în reconstrucție și dezvoltare;
- măsurile economice de sprijin, și tot ceea ce este de ordinul reconstrucției instituțiilor în funcție.

Se cuvine făcută precizarea că documentele ce prezintă abordarea cuprinzătoare ieșită de la Comitetul Militar al UE nu

---

<sup>65</sup> *Council of the European Union, Towards a Comprehensive Approach – the operational implications*, EUMS paper for the EUMC, Brussels, 9 mars 2010.

<sup>66</sup> PFISTER, Stéphane, *Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense: ambiguïtés et potentialités du concept de "gestion civile des crises"*, Politique européenne, Vol. 3, N° 22, 2007, pp. 175-195.

includ aspectele umanitare și de ajutor în dezvoltare gestionate de Comisia Europeană.

UE are vocația de a face gestionarea civilo-militară a crizelor de mai bine de 10 ani în cadrul Politicii Comune de Securitate și Apărare. Ea posedă instituțiile și mijloacele care îi permit să facă gestionarea civilo-militară a crizelor. Aceasta este definită în articolul 3 al Tratatului Uniunii Europene<sup>67</sup>.

La Summitul de la Nisa în 2000, UE a creat organele permanente, politico-diplomatice și militare necesare punerii în practică PESA: Comitetul politic și de securitate (COPS), Comitetul Militar (CMUE) și statul major (SMUE). De asemenea, au fost create alte organe precum Capacitatea de planificare și de conducere a misiunilor civile (CPCC), Centrul de Situații și, în 2009, Direcția de planificare și gestionare a crizelor (DPGC). În plus, statele membre pun la dispoziția Uniunii state majore de nivel strategic și operativ pentru conducerea operațiilor, grupuri tactice (GT1500) în alertă și personal civil specializat pentru misiuni civile ale PESA (poliție, întărirea statului de drept, reforma sectorului de securitate, supravegherea frontierelor etc.). Astfel, operațiile sunt de acum înainte planificate la nivel politico-strategic de o manieră civilo-militară și conduse separat, dar coordonat, pe teren. În ceea ce o privește, Comisia posedă instrumente diplomatice și financiare care îi permit să aibă o acțiune în gestionarea crizelor. Cu 140 de delegații în lume, Comisia are o cunoaștere exactă a situației în aceste țări și poate pune în practică o acțiune diplomatică eficientă<sup>68</sup>. În plus, ea posedă un buget pentru acțiunea sa externă, în domeniul stabilității și dezvoltării mai ales, care permite să se finanțeze proiectele în

---

<sup>67</sup> *Version consolidée du Traité sur L'union Européenne*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:fr:PDF>.

<sup>68</sup> Christian PIOT, *L'approche globale de l'Union européenne*, [http://www.defnat.com/site\\_fr/pdf/TRIBUNE-220910-PIOT.pdf](http://www.defnat.com/site_fr/pdf/TRIBUNE-220910-PIOT.pdf), p. 2.

legătură cu această acțiune diplomatică. UE a dobândit în 10 ani o bună experiență de gestionare a crizelor progresând în domeniul abordării globale. Cu 17 misiuni civile și 6 operații militare din 2003, Uniunea a arătat că instituțiile PESA și capacitatea sa de a mobiliza mijloacele umane, materiale și financiare permit să se restabilească militar securitatea în timpul unei crize de intensitate medie și să aducă un ajutor eficient în particular în domeniul formării de unități ce asigură securitatea. Unele crize au primit un răspuns civilo-militar cu punerea în practică a unei operații militare și a unei misiuni civile, ca în Bosnia operația Althea<sup>69</sup> și misiunea de poliție a UE. Operația EUForTchad/RCA, ce s-a derulat din martie 2008 până în martie 2009, a arătat că UE a progresat în domeniul gestionării cuprinzătoare a crizelor: ea a reușit să coordoneze diferiții actori pe teren grație acțiunii militarilor din operație și actorilor Comisiei atât la Bruxelles, cât și pe teren. De exemplu, Comisia a mandatat o întreprindere civilă pentru a conduce o expertiză hidrologică a zonelor de instalare a forței pentru ca aceasta să poată dispune de apa necesară făcând să profite de aceasta și localitățile învecinate.

Până la Tratatul de la Lisabona, cooperarea între instrumentele Consiliului în cadrul PESA și instrumentele Comisiei se făcea de manieră empirică și rareori era planificată. Astăzi, facilitățile noului tratat permit luarea în calcul a unei abordări globale mai structurate și mai bine planificate.

Arhitectura Politicii de Securitate și Apărare Comună ieșită din Tratatul de la Lisabona permite să se faciliteze punerea în practică a unui răspuns global crizelor la nivel politic. Tratatul de la Lisabona construiește un pod între Consiliu și Comisie. El fuzionează posturile de Înalt Reprezentant al UE pentru PESC și de comisar european pentru relațiile externe pentru a forma un post de Înalt Reprezentant al

---

<sup>69</sup> EUFOR – Althea, <http://www.operationspaix.net/26-operation-eufor-althea.html>.

UE pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate/ Vicepreședinte al Comisiei însărcinat cu relațiile externe și creează Serviciul European pentru Acțiune Externă (SEAE). Acesta ar trebui să adune toate serviciile din PESA și din Direcția generală de relații externe cu cele 140 de delegații ale sale în lume și cu bugetul său pentru stabilitate.

PESA devine Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC). În timp ce bugetul PESA era de 242 milioane euro în 2009, cel al PSAC era de 289 milioane euro în 2010<sup>70</sup>.

Crearea SEAE și a funcției de Înalt Reprezentant va permite realizarea unei eficiente acțiuni externe a UE. Astfel, se poate răspunde adecvat crizelor din lume, punând în sinergie toate mijloacele de care dispune UE pentru o mai bună eficacitate. În acest context, va fi posibil să se aibă în vedere integrarea diferiților actori în planificarea la nivel strategic și de a i coordona pe teren. Pentru aceasta, trebuie să se dezvolte mijloacele și procedurile. Este mai întâi necesar ca toți actorii să partajeze o evaluare comună a situației, ce determină ansamblul de obiective strategice, și ca planificarea să fie globală, acceptată de toți, adică toți actorii să fie parte implicată în răspunsul dat crizei. Un instrument precum ghidul de planificare strategică elaborat de grupul de lucru *MultiNational Experiment 5 (MNE5)* ar putea să răspundă în mod util la această nevoie. Apoi, această abordare cuprinzătoare trebuie să integreze posibilitatea de a administra o criză de la primele negocieri diplomatice în cadrul unui continuum prevenire - intervenție - stabilizare - normalizare - reconstrucție: presiunile economice pe care UE este capabilă să le aplice unui stat ca prevenire a unei crize sunt luate în seamă în întregime în această abordare cuprinzătoare. Pentru aceasta, este necesar să se elaboreze un concept al abordării cuprinzătoare de către UE, cu procedurile de planificare civilo-militare ce includ toți

<sup>70</sup> Cf. Christian PIOT, *L'approche globale de l'Union européenne*, [http://www.defnat.com/site\\_fr/pdf/TRIBUNE-220910-PIOT.pdf](http://www.defnat.com/site_fr/pdf/TRIBUNE-220910-PIOT.pdf), p. 3.

actorii posibili și permite conexiunile și finanțările, în cadre juridice adecvate.

În fine, conducerea operației trebuie să se realizeze de manieră coordonată pe teren. Pentru aceasta, a fost făcută o propunere ce constă în a plasa Uniunea în actor central al gestionării unei crize în teatru, creând un nucleu de coordonare prin care se conectează toți actorii ce doresc (organisme ale PSAC și Comisiei, sisteme de informare sau de culegere de informații, centru de logistică global, ONG, organizații internaționale, națiuni gazdă, întreprinderi contractante, state terțe).

Abordarea cuprinzătoare a devenit necesară pentru gestionarea crizelor în lume unde conflictele sunt din ce în ce mai numeroase și complexe. Dacă UE a luat în calcul de 10 ani necesitatea de a pune în funcție instrumente ce integrează aspecte civile și militare capitalizând o mare experiență de teren, ea trebuie să profite de Tratatul de la Lisabona care retrage ultimele bariere instituționale pentru a avea o capacitate cu adevărat recunoscută în a răspunde eficace la crize. UE ar putea atunci să de vină un actor mondial cum ea și-a stabilit ambiția în Strategia europeană de securitate în 2003.

### **2.3. Abordarea cuprinzătoare a UE în coordonare cu alți actori externi**

Abordarea cuprinzătoare se traduce pentru UE prin punerea în practică de parteneriate și acorduri cu alți actori internaționali. De altfel, Strategia de securitate din 2003<sup>71</sup> subliniază importanța dezvoltării unui multilateralism eficient și eficient, aceasta incluzând o mai bună colaborare cu ONU, NATO, Uniunea Africană etc.

<sup>71</sup> European Council, *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 2003, <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy.aspx?lang=fr>.

În ceea ce privește legăturile UE-ONU, se pot menționa: „*Joint Declaration*” (2003 și 2007) și punerea în practică a „*UN-EU Steering Committee*”. De altfel, Comisia Europeană a semnat „*partnership agreements*” cu agenții ale ONU (UNDP, WHO, UNHCR etc.). În plus, în unele operații, ca în Kosovo, UE a fost însărcinată cu unele aspecte de abordare integrată ONU<sup>72</sup>. În fine, Comisia Europeană finanțează numeroși actori ai ONU. Între 2001 și 2008, 37% din ajutorul european dedicat menținerii păcii a fost transferat spre programele ONU<sup>73</sup>. În paralel, o treime dintre instrumentele de stabilitate europene finanțează acțiunile ONU. Prin intermediul acestor diferite interacțiuni, se caută să se stabilească o instituționalizare a parteneriatului UE-ONU, în jurul gestionării civile a crizelor. Rămâne de văzut dacă aceasta s-ar putea să se extindă la parteneriate ce ar include aspecte militare, în cadrul abordării cuprinzătoare. Tentative au avut loc ca, de exemplu, cu EUFOR în Ciad. Dar se poate simți, în ceea ce privește actorii din teren, că reticențe politice mai puternice există atunci când militarii sunt angajați. Aceasta pare să facă cooperarea UE-ONU mai delicată<sup>74</sup>. La aceasta se mai adaugă faptul că ONU nu poate să conducă operații militare de coerciție. Se pare că cu cât cele două instituții încearcă să-și formalizeze parteneriatul, cu atât aceasta pune probleme de coordonare<sup>75</sup>. În ceea ce privește

---

<sup>72</sup> DE CONING Cédric, *Implications of a Comprehensive or Integrated Approach for Training in United Nations and African Union Peace Operations*, NUPI Working Paper 766, Security in Practice 6, 2009, p. 11.

<sup>73</sup> Dr. Cécile WENDLING, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept*, <http://www.eisf.eu/resources/library/VFAApprocheglobale.pdf>, p. 40.

<sup>74</sup> Cf. Dr. Cécile WENDLING, *op.cit.*, p. 41.

<sup>75</sup> KOOPS, Joachim A., *Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management*, Focus 01/2010, <http://www.effectivemultilateralism.info>, p. 3.

coordonarea UE-NATO, se poate evoca rolul jucat de aranjamentele Berlin plus<sup>76</sup>.

De asemenea, instituționalizarea parteneriatului nu a permis să se simplifice complet interacțiunea între cele două instituții. De altfel, situația este politic blocată, ceea ce împiedică la nivel strategic folosirea reală a abordării cuprinzătoare ce s-ar capitaliza pe componenta civilă a UE și mijloacele militare mai dezvoltate ale ONU. De exemplu, conflictul între Republica Cipru și Turcia împiedică existența unui dialog strategic de fond între cele două organizații, Turcia refuzând ca Republica Cipru să participe la reuniunile COPS și NAC și între comitetele militare respective<sup>77</sup>. Pe de altă parte, o puternică concurență există între UE și NATO în gestionarea crizelor<sup>78</sup>. Cu toate acestea, NATO și UE sunt într-un context de resurse asimetrice, mai ales privind resursele civile de gestionare a crizei<sup>79</sup>.

În fine, există, de asemenea, un parteneriat Uniunea Africană-UE. Aceasta din urmă susține Amis<sup>80</sup>, EURO-RECAMP, African Peace Facility.

O exemplificare a abordării cuprinzătoare de către UE o reprezintă operația *Atalante-Eunavfor Somalie*, lansată în decembrie 2008, ea a contribuit la descurajarea, prevenirea și reprimarea actelor de piraterie și furturi în largul coastelor

---

<sup>76</sup> *Berlin plus*, [http://fr.wikipedia.org/wiki/Berlin\\_plus](http://fr.wikipedia.org/wiki/Berlin_plus).

<sup>77</sup> REYNAUD, Oriane, *L'impact du différent turco-chypriote sur l'avenir de la relation UE-Otan*, Cahier de l'Irsem n°3 – Otan continuité ou rupture, septembre 2010.

<sup>78</sup> Cf. Dr. Cécile WENDLING, *op.cit.*, p. 41.

<sup>79</sup> Cf. KOOPS, Joachim A., *Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management*, Focus 01/2010, <http://www.effectivemultilateralism.info>, p. 2.

<sup>80</sup> African Union Mission in Sudan.

somaleze<sup>81</sup>. Această operație include simultan componente militare, securitare, umanitare și politice. Într-adevăr, UE a desfășurat aici 1800 militari. La nivelul securității, UE a pus în practică acorduri de transfer pentru ca prizonierii capturați de militari să poată fi remiși autorităților de justiție de exemplu din Kenia sau din Seychelles. UE acționează pentru a pune în practică soluții de justiție durabile. La nivelul dezvoltării, documentul de strategie pentru Somalia ce privea perioada 2008-2013 prevede alocarea de 215,8 milioane de euro din 10 fonduri europene de dezvoltare<sup>82</sup>. Acest sprijin se referă la trei sectoare de cooperare principale: guvernare, educație și dezvoltare rurală. Astfel, UE speră să contribuie la stabilizarea regiunii pe termen lung. UE, în plan politic, participă la punerea în practică a unui guvern care să instaureze instituții politice alese democratic.

*Atalanta* este unul din primele exemple oficiale de utilizare a abordării cuprinzătoare de UE într-o zonă de instabilitate. Este dificil să se facă un bilanț exhaustiv al acestei acțiuni datorită dificultăților și obstacolelor pe care le întâmpină aplicarea sa în teren<sup>83</sup>. De exemplu, cooperările regionale puse în practică mai ales la nivel judiciar rămân fragile. Unele închisori, ca cele din Seychelles, sunt saturate cu piraiți. Deci, se pare că abordarea cuprinzătoare creează unele dificultăți de gestionare pe termen scurt pe teren între actorii UE și actorii locali. În plus, UE furnizează puține informații despre această intervenție, ceea ce face abordarea globală a UE puțin cunoscută de concetățeni și puțin vizibilă politic. De asemenea, coordonarea între actorii civili și militari este încă

<sup>81</sup> *Union européenne, opération navale de l'UE contre la piraterie*, Factsheet, juin 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/100614%20Factsheet%20E%20NAVFOR](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100614%20Factsheet%20E%20NAVFOR).

<sup>82</sup> Cf. Dr. Cécile WENDLING, *op.cit.*, p. 43.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 43.

dificilă<sup>84</sup>, printre dificultățile menționate numărându-se următoarele: schimbul redus de informații între Comisie și Consiliu; diferențele culturale între militari și polițiști pe teren; complexitatea punerii în practică a leadership-ului local.

Punerea în practică a conceptului abordare cuprinzătoare în cadrul Uniunii Europene trebuie să aibă în vedere mizele vizate, pe de o parte, și dificultățile majore ale unei asemenea întreprinderi, pe de altă parte. În ceea ce privește mizele, acestea sunt uriașe, având în vedere efectele lor asupra afirmării rolului și recunoașterii statutului UE de actor internațional. În plus, se pare că există o strânsă interdependență între atingerea mizelor și dificultățile acestei acțiuni ce trebuie să fie definită prin coerență, concertare, operativitate și flexibilitate. În acest scop, ***un prim pas*** constă în ***a face să dispară dezacordurile existente la Bruxelles între comitetul civil și comitetul militar***. Unii autori apreciază că este o chestiune extrem de delicată să asigure lucrul împreună a celor două comitete civil și militar în cadrul Consiliului<sup>85</sup>. Potrivit sursei citate, au existat dezacorduri pe textul adoptat privind abordarea globală, care a început prin dezbaterile termenilor ce vor fi utilizați. Unii doreau să vadă cuvântul *misiune* și alții pe cel de *operație*, primul având conotație civilă și al doilea militară. Negocierile pe texte arată cât de complexă este acțiunea comună a civililor și militarilor, fiecare având teama că va fi pus sub tutela celuilalt. Totuși, ideea la nivel european ar fi să existe o unitate în conducerea politică a intervențiilor UE cu militari și civili. Înapoia acestei unități de leadership, se pune, în aceste condiții, chestiunea modelelor organizaționale cele mai adaptate (de exemplu,

<sup>84</sup> ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), *Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Eine systematische Bestandaufnahme von ESVP-missionen und-operationen*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009, p. 165.

<sup>85</sup> Cf. Dr. Cécile WENDLING, *op.cit.*, p. 45.

organizarea matriceală, network management), dar și revizuirea documentelor de planificare operațională cu scopul de a pune în practică a conceptului strategic prin leadership politic.

Un ***al doilea pas important ar fi stabilirea riguroasă a contribuției statelor membre la materializarea conceptului de abordare cuprinzătoare*** în viziunea UE. Aici, este vorba de mai multe aspecte semnificative ce țin de modul de funcționare optimă a Uniunii Europene, pe de o parte, și de rolul pe care fiecare stat membru dorește să și-l asume, pe de altă parte.

În acest context, trebuie să se cunoască oportun și exact dacă statele membre vor adopta sau nu un *whole of government approach* (abordare guvernamentală pe toate domeniile) și dacă se vor pregăti să accepte abordarea cuprinzătoare a UE. Unele state din UE au pus în practică sau reflectă la punerea în practică a unei *whole of government approach*, dezvoltând moduri de funcționare inter-agenții sau inter-ministere în gestionarea crizelor. Dar acest mod de lucru nu este specific tuturor statelor membre. Prin urmare, există un decalaj între state la nivel național. În plus, dacă UE vrea să instituționalizeze o abordare cuprinzătoare europeană, trebuie ca și statele membre să poată să contribuie la aceasta, de exemplu, punând la dispoziție personal civil. De asemenea, se pune problema reactivității statelor pentru contribui cu mijloace la eforturile UE de dezvoltare a abordării sale cuprinzătoare. Pe scurt, este dificil să se stabilească o conexiune între sistemele interguvernamentale naționale și organizațiile multinaționale cum este UE.

Un ***al treilea pas*** de înfăptuit ar viza ***punerea în practică a unei rezerve civile europene***. După cum se cunoaște, UE are un aport semnificativ în soluționarea crizelor pe dimensiunea civilă a componentei umane implicate în acest proces complex. De aici, mai întâi, necesitatea ca Uniunea Europeană să dispună de o rezervă suficientă de civili pusă la dispoziție pentru misiunile cu competențele necesare. Apoi, trebuie stabilită

modalitatea cea mai eficientă, sub toate aspectele, de punere la dispoziție a acestei rezerve. Aici, fiecare stat trebuie să-și aducă contribuția nominalizând experți civili necesari implicării în demersul soluționării crizelor. În fine, la nivelul statelor membre și al UE ar trebuie să se stabilească cu destulă claritate cui sunt destinați acești experți civili misiunilor Uniunii sau NATO. Aceasta întrucât mai toate statele membre UE fac parte și din NATO, aceleași resurse pot figura atât în bazele de date ale Uniunii, cât și ale Alianței, iar misiunile de executat de către cele două organizații pot fi simultane.

Un ***al patrulea pas ar consta în stabilirea riguroasă și cu claritate a celui care va finanța punerea în practică a abordării globale a UE***. Se pare că există două posibilități: prima – fiecare stat membru să prevadă în bugetul propriu surse de finanțare a abordării cuprinzătoare; a doua – UE să prevadă în bugetul său surse de finanțare a abordării globale. Dacă se alege această variantă atunci, în mod absolut obligatoriu, se impune stabilirea de criterii clare pentru a ști la ce tip de crize contribuie UE și la care statele membre.

Un ***al cincilea pas*** îl reprezintă ***crearea unui centru european de gestionare globală a crizelor pe teren***. În scopul armonizării planificărilor actorilor civili și a actorilor militari pe loc în teatru, ideea care circulă este de a pune în practică o formă de centru european pe teatrul crizei<sup>86</sup>. Acest centru ar putea servi ca punct focal pentru planificarea operațiilor, dar, eventual, și pentru conducerea lor sau pentru funcțiile de suport și logistică. De asemenea, aceasta ar permite să se remedieze lipsa de continuitate în teatru, datorată rulărilor de personal, mai ales militari. Problema acestor rulări continue se accentuează în zonele în care o bună cunoaștere a culturii locale este necesară pentru a fi operațional în abordarea cuprinzătoare. Centrul ar putea, totodată, să fie folosit pentru a ameliora

---

<sup>86</sup> Cf. Dr. Cécile WENDLING, *op. cit.*, p. 47.

gestionarea personalului în teatru permițând pe termen lung punerea în practică a unui sistem pentru civili și militari.

Al *șaselea pas* ar fi reprezentat de *chestiunea partajării informației la nivel european*. În acest sens, pe primul plan se pune problema unui sistem informatic comun actorilor europeni civili și militari, dar și a informării și partajării informației pe loc. Acesta întrucât abordarea cuprinzătoare face necesară dezvoltarea de instrumente informatice pentru a servi: instrumentelor ce ar putea să integreze diversitatea utilizatorilor, militari și civili (exemplu: *network enabled capabilities*, *computer network defence* și echivalentul său civil). Cunoașterea tipului de instrumente care pot să fie folosite la nivel european și interoperabilitatea lor cu instrumentele NATO sau cu diferitele instrumente naționale.

### Capitolul 3. IMPLICAREA UNIUNII EUROPENE ÎN GESTIONAREA CRIZELOR ÎN DOMENIUL MILITAR ȘI CIVIL

#### 3.1.1. Gestionarea crizelor în domeniul militar și civil

Pe măsură ce Uniunea Europeană își definea statutul internațional, pe de o parte, iar ceilalți actori ai scenei mondiale i-l recunoșteau, pe de altă parte, aceasta a început să-și asume tot mai pregnant roluri diferite în soluționarea crizelor în domeniul militar și civil. Astfel, din 1999, PESA capătă un contur din ce în ce mai clar, UE se implică activ, constant și responsabil în soluționarea crizelor militare și civile de pe mapamond. În acest context, atenția tuturor este îndreptată preponderent spre PESA și mai puțin spre promițătoarele potențiale ale Uniunii Europene în materie de gestionare civilă a crizelor (GCC)<sup>87</sup>.

Statele membre UE au elaborat totuși PESA ca un instrument capabil să acopere întregul spectru al misiunilor umanitare de prevenire și soluționare a conflictelor<sup>88</sup> – așa-numitele misiuni de la Petersberg. Acest instrument se distinge prin ambiția sa de a folosi, sub control politic și operațional al Consiliului UE, mijloace atât civile, cât și militare. Aceste mijloace intervin în completarea vastei palete de instrumente comunitare disponibile. La Consiliul de la Feira (iunie 2000), patru domenii prioritare au fost definite pentru aspectele civile ale gestionării crizelor: *forțele de poliție, întărirea statului de drept, administrație civilă și protecție civilă*.

<sup>87</sup> *Missions civiles de l'UE*, [http://diplomatie.belgium.be/fr/sur\\_lorganisations/travailler\\_aux\\_affaires\\_etrangeres/emplois\\_vacants/missions\\_civiles\\_ue/](http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_lorganisations/travailler_aux_affaires_etrangeres/emplois_vacants/missions_civiles_ue/)

<sup>88</sup> *Le Traité sur l'Union européenne*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:fr:PDF>, article 17-2.



Câmpul de acțiune actual al gestionării civile a crizelor acoperă principalele genuri de misiuni sau activități de tipul următor:

- asistența în procesul de reformare în poliție; întărirea statului de drept (asistență în justiție și în sistemul de aplicare a legii);
- întărirea administrației civile; asistența în protecție civilă;
- reforma sectorului de securitate;
- observare (monitorizare a încetării focului);
- supraveghere și control al frontierelor;
- observare și sprijin al proceselor electorale;
- susținerea reprezentanților speciali;
- echipe multifuncționale de intervenție civilă;
- suport în procesele de dezarmare, demobilizare și reintegrare.

Resursele necesare în astfel de misiuni civile sunt puse în comun printr-un apel la contribuții adresate statelor membre. Această solicitare de contribuții presupune o listă de posturi de completat și o descriere detaliată a funcțiilor. Aici, se impune făcută o distincție necesară între funcțiile ce ar putea fi îndeplinite de personalul detașat și cele ce ar putea fi executate de personalul contractual. Acesta din urmă participă individual la misiuni și semnează un contract temporar direct cu UE. Personalul detașat operează *via* organele publice ale unui stat care s-a angajat să participe la o misiune și încheie un contract cu aceste organe guvernamentale.

Aceste misiuni fac, în principal, apel la expertiza magistraților și polițiștilor. De asemenea, ele recurg la experți generaliști a căror recrutare se face de către structuri specializate ale UE și se adresează persoanelor ce posedă o expertiză în domenii cum ar fi: științe politice, științe sociale, științe economice, relații internaționale, drept, administrație publică, comunicare/relații publice, jurnalism, program

management, gestiune financiar/contabilă, logistică, gestionare a resurselor umane, sisteme de informare și comunicații, personal medical/ paramedical, militari sau polițiști la pensie.

Implicarea sporită a UE în gestionarea crizelor din domeniul militar și civil exprimă voința acestei organizații de a acționa de o manieră mai coerentă, mai viabilă și mai eficace în zonele de instabilitate și în țările în tranziție. Combinând o gamă largă de mijloace politice, militare, economice și umanitare, ea este susceptibilă să aducă o reală valoare adăugată comunității internaționale pentru prevenirea și rezolvarea conflictelor. Fără a subestima atuurile și potențialul ansamblului instrumentelor europene, trebuie admis că articularea coordonată a acestor mijloace rămâne de ameliorat. Capacitățile GCC se confruntă cu multiple provocări: armonizarea reglementărilor normative și a activității structurilor implicate, relațiile civilo-militare, parteneriate cu organizații multilaterale și state terțe, raporturile cu media, ONG-urile și societățile gazdă. Toate aceste provocări presupun punerea în operă a unor noi soluții, atât la nivel strategic, cât și operațional.

În acest context, se cuvine făcută mențiunea că există o oarecare neclaritate în ceea ce privește conceptul de gestionare a crizelor civile. Astfel, însăși noțiunea de gestionare civilă a crizelor nu este ușor identificabilă. În ianuarie 2003, Agnieszka Nowak<sup>89</sup> constata absența unei definiții precise și relua – în lipsă – pe cea a British American Security Council: gestionarea civilă a crizelor constă în intervenția cu personal non-militar într-o criză care poate fi violentă sau non-violentă, pentru a preveni escaladarea crizei și a facilita soluționarea sa. Se poate afirma că GCC este o noțiune complexă pentru că implică actori multipli în diferite faze ale conflictului<sup>90</sup>. Astfel, există

<sup>89</sup> NOWAK A., *L'Union en action: la mission de police en Bosnie*, Paris, ies-ue, 2003, pp. 15-21.

<sup>90</sup> Ibidem.

un risc de confuzie cu, pe de o parte, prevenirea conflictelor (măsuri necoercitive acțiunilor violente) și, pe de altă parte, cu consolidarea păcii post-conflictuale.

Concept diferit înțeles de diverși autori, gestionarea civilă a crizelor este o „zonă gri” în spectrul mijloacelor puse în practică pentru a face față mizelor securitare contemporane. GCC răstoarnă concepțiile tradiționale conform celor 4 axe:

- suveranitate națională (ordine internă) versus sistem internațional;
- aspecte civile versus aspecte militare;
- stat versus societate civilă și individ;
- abordare securitară versus abordare axată pe justiție și dezvoltare<sup>91</sup>.

Prima axă, *suveranitatea națională (ordine internă) versus sistem internațional*, trimite la tema ingerinței: trebuie intervenit în afacerile interne ale unui stat în numele respectului principiilor morale și etice? Folosirea mijloacelor civile nu este, paradoxal, mai intruzivă pentru societățile gazdă decât desfășurarea unei forțe militare internaționale?

A doua axă, *aspecte civile versus aspecte militare*, ridică chestiunea alegerii mijloacelor, adică a gradului de coerciție ales și de folosirea eventuală a forței. De aici, întrebarea firească: În ce condiții *soft policy* este mai adaptată?

A treia axă, *stat versus societate civilă și individ*, dă loc, de asemenea, la numeroase dezbateri referitoare la: rolul statelor în soluționarea civilă a crizelor (intervenție directă sau apel la resurse non-guvernamentale); țările gazdă în care trebuie întărite structurile statale sau să se dea prioritate stabilirii unei veritabile societăți civile; scopul intervenției internaționale (servește securității tradiționale a statelor sau

<sup>91</sup> Stéphane PFISTER, Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de « gestion civile des crises », <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-175.htm>, p. 2.

securitatea umană care vizează eliberarea individului de frică și de nevoie).

În ceea ce privește axa a patra – *securitate versus justiție și dezvoltare* – se au în vedere finalitățile urmărite: 1) abordarea securitară presupune o acțiune rapidă pentru a mulțumi sau a stabiliza o criză violentă; sau 2) transformarea conflictului printr-o acțiune pe termen lung ce vizează stabilirea unei păci pozitive.

Gestionarea civilă a crizelor se află în centrul acestor problematici și dileme ridicate. De aceea, un retur la semantica dublă pare oportun pentru mai buna clarificare a conceptului. Trebuie amintit mai întâi că, de o manieră generală, terminologia referitoare la menținerea păcii este vagă, fluctuantă și subiectivă<sup>92</sup> – mediul academic, diplomați, juriști, funcționari internaționali, agenți umanitari folosesc aceleași cuvinte fără a vorbi, în mod necesar, și aceeași limbă.

Expresia gestionarea civilă a crizelor a apărut în cursul anilor '90 fără ca să fie posibilă să se delimiteze cu certitudine originea. Se va nota, totuși, o primă mențiune în 1996, într-un raport al Parlamentului European<sup>93</sup>. UE a folosit și diseminat sintagma începând cu 1999 până când „gestionarea civilă a crizelor” a devenit, într-o anumită măsură, un gen de marcă înregistrată a sa. În septembrie 1999, expresia gestionarea civilă a crizelor a fost rostită în fața Adunării generale a ONU și apoi, după două luni, în Parlamentul European, se folosea expresia EU Civilian Crisis Management<sup>94</sup>.

GCC pare a fi un concept specific UE. Totuși, el are inconvenientul că UE este lipsită de modele pentru a dezvolta

<sup>92</sup> Stéphane PFISTER, *art.cit.*, p. 3.

<sup>93</sup> MÜLLER E. (1996), *Rapport de la Commission du contrôle budgétaire sur l'administration de Mostar par l'UE, Parlement européen, Strasbourg.*

<sup>94</sup> HALONEN T. (1999a), Address by the President of the Council of the EU, 21 September 1999, UN General Assembly, New York; HALONEN T. (1999b), Address at the Committee on Foreign Affairs, 24 November 1999, European Parliament.

propriile sale capacități. De altfel, aceasta pune probleme de inter-operabilitate pentru a avea în vedere parteneri externi<sup>95</sup>. Pe de altă parte, nu există o definiție oficială a GCC în cadrul instituțiilor UE. Consultarea site-urilor de Internet ale Consiliului UE și ale Comisiei este în această privință elocvent. Desigur, cele patru domenii definite la Feira sunt amintite în timp ce legăturile prezintă diferite misiuni civile ale PESA. GCC europene nu ar putea totuși să se reducă la o simplă adunare de capacități sectoriale și de mijloace dispersate pe teren.

Pe de altă parte, ambiguitățile ce înconjoară palierul civil al PESA ascund în realitate divergențe privind natura și finalitatea gestionării civile a crizelor. Aceste diferențe se ajustează cu progresele concrete ale PESA și sub presiunea unei cereri internaționale crescânde în materie de capacitate civilă de intervenție. GCC europeană rămâne totuși în centrul atenției unde intră în joc presupuneri ideologice, interese politice și logici de competiție instituțională.

Aspectele militare ale PESA fac natural obiectul atenției tuturor (relațiile UE-NATO, crearea grupurilor tactice de intervenție rapidă, înființarea Agenției Europene de Apărare). Eforturile europenilor în domeniul apărării sunt direct legate de ambiția lor de a face din UE un actor internațional autonom. Prin comparație, GCC rămâne o fațetă relativ necunoscută a PESA, când ea nu este considerată cu o anumită condescendență.

Renata Dwan dă doi factori explicativi ai caracterului vag ce înconjoară GCC<sup>96</sup>: pe de o parte, istoria particulară a UE; pe de altă parte, dezvoltările dimensiunii sale externe. Privind primul punct, autoarea amintește că integrarea europeană

---

<sup>95</sup> Stéphane PFISTER, *art. cit.*, p. 4.

<sup>96</sup> DWAN R. (2001), *EU Civilian Crisis Management: Themes to Be Dealt and Challenges to be Met*, SWEFOR/SPAS Conference Report, Stockholm, p. 7.

rămâne fundamental un proces intern al soluționării pașnice a diferendelor. Europa comunitară s-a forjat în paralel cu o imagine a puterii sale civile. Susținerea democratizării, întărirea instituțiilor și a societății civile în state terțe a fost timp îndelungat considerată sub un unghi mai degrabă tehnic decât politic. Astfel, în ciuda unei prezențe internaționale din ce în ce mai marcantă, acest caracter pasiv va marca durabil identitatea UE. Al doilea punct este conjunctural. Cu dezvoltarea PESA, unele state au căutat să promoveze gestionarea civilă a crizelor prin atracția exercitată de ideea de *soft security* dar, de asemenea, prin calculul intereselor. Astfel, țări precum Suedia, Irlanda și Finlanda au pus inițial GCC cu speranța contrabalansării voluntarismului statelor membre dornice să deschidă focul în domeniul militar. Unele țări sunt atașate ideii că doar capacitățile militare credibile vor permite UE să fie recunoscută ca un adevărat actor de securitate și că nu trebuie să uite prioritățile. Aceste divergențe trimit la faimoasa dezbateră între pilonul înalt și pilonul de jos al misiunilor de la Petersberg.

Dar reticența țărilor neutre nu este singurul factor explicativ<sup>97</sup>. Alte state – Danemarca, de exemplu – au putut fi tentate să folosească mai întâi GCC pentru a garanta primordialitatea NATO și să apere dimensiunea transatlantică a securității în Europa. GCC a fost dezvoltată la origine fără o viziune reală de ansamblu<sup>98</sup>. Totuși, ar fi simplist să se explice dezvoltarea GCC numai prin teama de o militarizare excesivă a UE. De asemenea, aceasta traduce o reală laure la cunoștință că instrumente clasice de diplomatie și de forță armată au devenit insuficiente pentru a rezolva crizele și conflictele. În plus, gestionarea crizelor nu este o chestiune de alegere între diferite opțiuni de intervenție, de natură fie civilă, fie militară: ea este,

---

<sup>97</sup> PFISTER Stéphane, *art. cit.*, p. 5.

<sup>98</sup> DWAN R. *op. cit.*, p. 8.

dimpotrivă, în esență, o chestiune de coordonare și de dozaj<sup>99</sup>. De altfel, militarii sunt primii care cer punerea în practică a capacităților civile indispensabile pentru succesul misiunilor lor.

Totuși, se poate constata dezechilibrul ce a prevalat primii ani între capacitățile civile și militare din al doilea pilon și aceasta, în ciuda discursului ce pune înaintea caracterul dual al PESA. De asemenea, trebuie să se recunoască, de o manieră generală, că dezacordurile privind chiar utilitatea PESA s-au redus și că dubla presiune a comunității internaționale și a evenimentelor incită UE la dublarea eforturilor în materie de gestionare civilă a crizelor.

În același timp, GCC europeană face totuși obiectul luptelor de influență ce sunt deplasate la nivelul instituțional: GCC este prea distinctă sau, dimpotrivă, prea integrată în lanțul politico-militar al UE. De aici, întrebarea: Componenta civilă a PESA nu intră în concurență cu instrumentele comunitare? Altfel spus, cine trebuie să controleze gestionarea civilă a crizelor: statele membre (via Consiliu) sau Comisia Europeană?. În mod schematic, se pot prezenta două puncte de vedere opuse:

- 1) Statele membre și structurile ce relevă al doilea pilon. Acest punct de vedere apără ideea că trebuie GCC ancorată în domeniul politico-strategic. În menținerea GCC sub controlul Consiliului, se favorizează sinergiile între cele două paliere ale PESA și, mai larg, emergența unei gestionări globale a crizelor în serviciul intereselor Uniunii. Această tendință pare a se întări cu timpul, cum o arată progresele coordonării civilo-militare și a numeroaselor grupuri de lucru aferente: crearea unei Celule civilo-militare în cadrul Statului major al UE, adoptarea de documente conceptuale și doctrinare (în materie

---

<sup>99</sup> BJURNER A. (2001), *Visions and Achievements of the Swedish Presidency in Developing a Civilian Crisis Management Capability*, SWEFOR/SPAS Conference Report, Stockholm, p. 13.

de planificare integrată mai ales), dezvoltarea unei Politici pentru formarea în materie de PESA.

2) Comisia Europeană care consideră că aspectele civile ale gestionării crizelor relevă natural competența sa. Comisia se prevalează de o lungă experiență în materie și apreciază că palierul civil al PESA impietează asupra prerogativelor sale tradiționale: ajutor umanitar, ajutor în dezvoltare, democratizare, drepturile omului. Acest punct de vedere primește susținerea anumitor curente în cadrul Parlamentului European („grupul verzilor”, mai ales) dar, îndeosebi, al ONG-urilor și cercurilor active în rezolvarea pașnică a conflictelor (mediile academice, rețelele centrelor de cercetare și/sau de formare). Se citează mai ales European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), un colectiv ONG cu sediul al Bruxelles. EPLO numără printre membrii săi activi, centrul International Security Information Service (ISIS) și ONG Crisis Management Initiative (CMI), o structură ce servește ca releu acțiunilor de promovare a păcii de către fostul președinte finlandez Martti Ahtisaari. Unele ONG-uri asociate cu EPLO se înscriu clar în noua mișcare pacifistă (Corpul civililor de pace)<sup>100</sup>. Punctul de vedere menționat apără în final o viziune mai degrabă supranațională și post-modernă a UE (de fapt, o UE ca proiect de pace, ce depășește egoismul statelor membre și în serviciul binelui comun).

În acest context, definirea conceptului de gestionare civilă a crizelor se confruntă cu o serie de provocări<sup>101</sup>. O primă provocare este cea de a da o definiție gestionării civile a crizelor. O a doua provocare conceptuală vizează chestiunea spectrului misiunilor: ce conținut dă GCC europene și mai ales, pentru ce obiective? Pentru a răspunde la aceste provocări, se cuvine procedat la o analiză succintă a palierului civil al PESA. În acest scop trebuie evidențiate principalele evoluții ale PESA

---

<sup>100</sup> Stéphane PFISTER, *art.cit.*, p. 6.

<sup>101</sup> Stéphane PFISTER, *art.cit.*, p. 7.

din 1999. De fapt, se impune a fi evidențiat câmpul palierului civil al PESA. Dincolo de misiunile definite la Feira, UE s-a dotat progresiv cu noi instrumente: capacități de observare și supraveghere, reforma sectorului de securitate, capacități de susținere pentru reprezentanții speciali ai UE (consilieri politici, juriști, specialiști în drepturile omului, logisticieni). Acest tip de expertiză este indispensabil pentru a întări panoplia europeană în materie de diplomație preventivă și gestionare a crizelor. De altfel, nu este exclus ca statele membre să-și lărgescă în viitor gama mijloacelor disponibile (cu, de exemplu, crearea de capacități de susținere a media independente, de felul OSCE).

O serie de misiuni civile a PESA au fost lansate din 2003. În paralel, UE a dus patru operații militare *stricto sensu* în Macedonia, în Bosnia și de două ori în R.D. Congo, în teritoriile palestiniene; susținerea statului de drept în Georgia; misiunea integrată de formare de polițiști și magistrați irakieni; misiunea de consiliere și asistență în materie de reformă a sectorului de securitate în RDC; misiunea de observare a încetării focului în Aceh (Indonezia); supraveghere a frontierei între Republica Moldova și Ucraina, dar mai ales terminalul de la Rafah, între Fâșia Gaza și Egipt. Unele din aceste acțiuni sunt astăzi încheiate în timp ce altele continuă (de exemplu, în Afghanistan).

Domeniile acoperite de palierul civil al PESA nu sunt abordate de către aceleași instituții în cadrul UE. Cooperarea polițienească, protecția civilă, reforma sectorului de securitate, chestiuni frontaliere: toate aceste aspecte sunt revendicate de diferite structuri relevând ele însele piloni distincți. Ar fi prea lungă lista aici, cu nenumărate incoerențe și duplicații între instrumentele ce relevă controlul interguvernamental și instrumentele puse în practică în cadrul comunitar al primului pilon. De altfel, delimitările între pilonul doi (PESC/PESA) și

pilonul 3 (Justiție și Afaceri Interne)<sup>102</sup> nu sunt întotdeauna prea clare datorită caracterului transnațional al amenințărilor contemporane (criminalitatea organizată mai ales). În fine, statele membre urmăresc adesea propriile lor acțiuni bilaterale de ajutor și de cooperare, inclusiv în țări în care UE intervine direct. Această profunzime a actorilor și politicilor divergente contribuie din plin la lipsa de vizibilitate a acțiunii externe a Uniunii.

	<b>Terorism</b>	<b>Proliferare Armelor de Distrugere în Masă</b>	<b>Conflicte regionale</b>	<b>State eșuate</b>	<b>Crimă organizată</b>
Misiuni de poliție			x	x	x
Stat de drept			x	x	x
Misiuni integrate			x	x	x
Administrație civilă			x	x	
Protecție civilă	x		x	x	
Monitorizare	x	x	x	x	x
Reforme în sectorul de securitate			x	x	

**Tabelul nr.1 Corelația între amenințările de securitate și domeniile de acțiune civilă ale PESA**<sup>103</sup>

Un aspect relevant al GCC ce trebuie evidențiat este rolul său față cu amenințările identificate în Strategia europeană de securitate. Strategia europeană de securitate adoptată în 2003 a identificat cinci amenințări principale pentru UE. În tabelul nr.

<sup>102</sup> Tratatul de la Lisabona a eliminat acești trei piloni.

<sup>103</sup> Stéphane PFISTER, *Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de « gestion civile des crises »*, <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-175.htm>, p. 7.

1. sunt puse în corelație aceste amenințări și principalele domenii de acțiune civilă a PESA.

Capacitățile GCC, potrivit acestui tabel, abordează în special două tipuri de amenințări: conflictele regionale și statele eșuate. Dar gestionarea civilă a crizelor vizează, de asemenea, să răspundă la noile amenințări de după 11 septembrie 2001. Mijloacele de protecție civilă utilizate în cadrul PESA ar trebui, de exemplu, să permită să facă față crizelor politico-umanitare după modelul Kosovo (construcție de tabere de refugiați). Dezbaterile s-au concentrat apoi pe rolul lor în caz de atac terorist CBRN (arme Chimice, Biologice, Radiologice, Nucleare). Astăzi, UE caută și să răspundă mai bine catastrofelor cu implicații securitare. Ea încearcă, astfel, să tragă învățăminte din marile dezastre ale ultimilor ani: tsunami în Oceanul Indian, cutremur de pământ în Pakistan etc.

Totuși, GCC europene nu este statică. În realitate, ea nu a încetat să evolueze din 1999, în funcție de contextul internațional dar și de dinamicele interne din UE. În această privință, putem face aici trei observații generale. Prima: pe plan instituțional se menține tendința evidentă de întărire a prerogativelor structurilor interguvernamentale de la PESC/PESA în detrimentul Comisiei ce-și conservă totuși competențele financiare și numeroase nișe: supravegherea proceselor electorale, promovarea drepturilor omului.

Se poate deci evoca o implicare amplă a PESA în gestionarea civilă a crizelor. Această mișcare este vizibilă cu dezvoltarea capacităților în domeniul reformei sectorului de securitate. De asemenea, se cuvine reținută autoritatea Consiliului în formarea personalului PESA, cu ambiția fățișă de a dezvolta o cultură europeană de securitate și de apărare<sup>104</sup>. Se citează, de exemplu, crearea Colegiului european de securitate și apărare (CESA), dar și eforturile pentru o mai bună formare a

<sup>104</sup> *Conseil Européen de Thessalonique*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/76281.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/76281.pdf).

agenților GCC<sup>105</sup>. Pe de altă parte, rezistența statelor-națiune pare să traducă voința guvernelor europene de a concretiza conceptul CMCO și de a face din UE un actor credibil, capabil să intervină de o manieră autonomă și cu maximum de atuură în acțiunile cu puternică semnificație politică. În al doilea rând, se cuvine remarcat glisarea de la GCC în ciclul unui conflict. Într-adevăr, GCC nu este restrânsă la intervenții de urgență după modelul pompierului care stinge incendiul.

Urmare a crizei paradigmatică din Kosovo, Consiliul European de la Feira a fixat obiective clare: prevenirea izbucnirii sau escaladării conflictelor; consolidarea păcii și stabilității interne în perioada de tranziție (în general după o intervenție militară de manieră să acopere vidul securitar). Acest lucru ar permite teoretic să se diferențieze GCC de acțiunile întreprinse în cadrul prevenției structurale și a reconstrucției post-conflict (câmpul acțiunilor privilegiate ale Comisiei și ale ONG-urilor de pace). Această delimitare a fost adesea denunțată prin trecutul ce reflectă o abordare securitară, axată pe termen scurt și cu singura grijă de a cuprinde crizele în loc de a le trata în profunzime. Capacitățile civile puse în practică în cadrul celui de-al doilea pilon ar putea astfel fi prea deconectate de munca furnizată în amonte și în aval de agenții umanitari și de ajutorul în dezvoltare. Asemenea critici nu mai par justificate astăzi. Ca dovadă, misiunile civile PESA actuale sunt în esență misiuni de consiliere și de întărire a capacităților, ce vizează în mod prioritar susținerea structurilor statele din țările gazdă. Obiectivul lor primar este să creeze condițiile pentru un angajament ulterior al celorlalți actori. Este posibil să se ia în totalitate sau parțial sarcinile de guvernare ale unei țări în situație de anarhie. Capacitatea de a îndeplini acest tip de mandat, mai ales într-o situație de urgență, este marea specificitate a capacităților civile ale PESA.

<sup>105</sup> Cf. *EC project on training for civilian aspects of crisis management*, <http://www.aspr.ac.at/euproject/>.

În al treilea rând, adoptarea în 2004 a unui *Plan de acțiune pentru gestionarea civilă a crizelor*<sup>106</sup> și lucrările legate de *Obiectivul global civil din 2008*<sup>107</sup> arată cu claritate voința Consiliului UE de a da palierului civil al PESA măsura deplină. De o manieră generală, se constată o mai bună luare în seamă a nevoilor. Consiliul și statele membre răspund de acest fapt criticilor care le acuză de privilegierea demersului capacitar în dauna realităților de pe teren. Abordarea pragmatică ce constă în a face apel la contribuțiile voluntare ale statelor membre, mutualizând mijloacele deja existente la nivel național, este din ce în ce mai evidentă. De altfel, această metodologie a fost folosită cu succes în domeniul militar.

Această evoluție este vizibilă la punerea în practică a misiunilor integrate (de exemplu, formarea întrunită a polițiștilor și magistraților irakieni, ordinea și justiția fiind greu de separat). Se remarcă, de altfel, o permeabilitate crescândă a GCC europene cu tematici legate de noțiunea de securitate umană: reforma sectorului de securitate; dezarmare, demobilizare și reintegrarea combatanților; probleme de gen.

### 3.2. Procesul constituirii PESC/PESA

#### 3.2.1. Demersul UE pentru constituirea capacităților militare și civile de gestionare a crizelor

În 1950, debutul Războiului Rece în Europa pune problema securității europene și a eventualei înarmări germane. Proiectul Pleven, din 1950, privind constituirea Comunității Europene a Apărării (CEA) ar fi trebuit să conducă la crearea

<sup>106</sup> *Proposition de résolution relative à la gestion civile des crises*, <http://www.senat.fr/rap/100-160/100-1603.html>

<sup>107</sup> *Objectif global civil pour 2008*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/conflict\\_prevention/133239\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/133239_fr.htm).

unei forțe militare integrate, finanțate de la un buget comun și pilotat de o autoritate politică supranațională<sup>108</sup>.

Eșecul ratificării CEA de Franța, pe motive de politică internă, a marcat stoparea construcției unei apărări europene. Cu toată lărgirea din 1954 a Pactului de la Bruxelles<sup>109</sup> (crearea Uniunii Europene Occidentale-UEO), prin primirea Germaniei și Italiei și menținerea clauzei de asistență reciprocă între țările sale membre, securitatea continentului european intra, pentru vreme îndelungată, într-un cadru transatlantic.

Tratatul de la Maastricht, ratificat în 1992, a fost elaborat în contextul disoluției comunismului în Europa de Est și în perspectiva reunificării germane. Prin întregul său conținut, se exprima voința statelor membre de a forma o comunitate politică și nu doar una economică. Totodată, în acest tratat este folosită expresia *Uniunea Europeană* ca o dovadă că această organizație există. UE este construită potrivit unei structuri instituționale particulare compusă din trei piloni. Fiecare pilon acoperă un domeniu precis și un proces decizional ce-i este specific. Primul pilon este format din trei comunități: Comunitatea Economică Europeană, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și Euratom (comunitatea energiei atomice). Pilonul doi se referă la Politica Externă și de Securitate Comună (PESC). Cel de-al treilea pilon tratează cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Astfel, în preambulul Tratatului de la Maastricht, statele membre afirmă „hotărârea lor de a pune în practică o Politică Europeană de Securitate Comună, inclusiv definirea progresivă a unei Politici Europene de Securitate și Apărare (PESA)”<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> *Les grandes étapes*, [http://www.defense.gouv.fr/das/relations-internationales/l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes/les-grandes-etapes](http://www.defense.gouv.fr/das/rerelations-internationales/l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes/les-grandes-etapes), p. 1.

<sup>109</sup> *Union de l'Europe occidentale*, <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo1954.htm>.

<sup>110</sup> *Traité de Maastricht sur l'Union européenne*, <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.htm>.

Astfel, componenta de securitate a UE a fost constituită. Potrivit Tratatului de la Maastricht (Titlul V), obiectivele PESC sunt:

- salvagardarea valorilor comune, intereselor fundamentale și independenței UE;
- întărirea securității UE și a statelor membre sub toate formele sale;
- menținerea păcii și întărirea securității internaționale;
- promovarea cooperării internaționale;
- dezvoltarea și întărirea democrației și statul de drept ca și respectul drepturilor omului și libertăților fundamentale în lume.

Tratatul de la Amsterdam (intrat în vigoare în 1999) vine cu o serie de noutăți în ceea ce privește securitatea și apărarea europeană. Printre acestea menționăm:

- crearea funcției de Înalt Reprezentant pentru PESC, care va fi asigurată de Secretarul General al Consiliului;
- integrarea misiunilor de la Petersberg (definesc cadrul acțiunii UE în gestionarea crizelor);
- înființarea unei unități de planificare și alertă rapidă;
- introducerea regulii absenței constructive ce permite unui stat să se disocieze de o decizie fără a bloca adoptarea ei.

La câțiva ani după războiul din Bosnia-Herțegovina (1992-1995), Franța și Regatul Unit au dorit să doteze UE cu mijloace adecvate care să-i permită să devină un actor credibil pe scena politică internațională. Astfel, întâlnirea franco-britanică, din 4 decembrie 1998, de la Saint-Malo a marcat punctul de plecare al proiectului european în materie de apărare. Obiectivele fixate cu prilejul acestei întâlniri sunt reluate la reuniunea de la Koln din 1999 a celor 15 șefi de stat și de guvern din statele membre unde se decide că revine de acum încolo Consiliului sarcina să fie în măsură să adopte decizii ce privesc ansamblul activităților de prevenire a

conflictelor și misiuni de gestionare a crizelor definite în tratatul asupra Uniunii Europene. Astfel, se constituia Politica Europeană de Securitate și Apărare. Totodată, reuniunea de la Koln a marcat, prin concluziile sale, constituirea unor structuri adecvate în materie de apărare și securitate. Este vorba de: crearea unui Consiliu de afaceri generale lărgit al miniștrilor apărării; crearea unui Comitet permanent dedicat elaborării unei apărări comune; crearea unui stat major al UE; constituirea unui Centru de situație (SITCEN); transferul mijloacelor operaționale de la UEO la UE.

Consiliul European de la Feira, din iunie 2000, a pus bazele componentei civile a PESA, precizând principalele domenii de acțiune: cooperarea polițienească, întărirea statului de drept (asistență judiciară), administrație civilă (susținerea procesului electoral) și protecție civilă (asistența acțiunilor umanitare). Prin urmare, se poate aprecia că, astfel, UE dispune de dimensiunile civile și militară în cadrul unei abordări globale destinată implicării în gestionarea crizelor.

Operaționalizarea PSAC este făcută la Consiliul european de la Nisa din decembrie 2000<sup>111</sup>. Practic, se constituie instituțiile lanțului politico-militar al UE: Comitetul Politic și de Securitate (COPS); Comitetul Militar al UE (CMUE); Statul major al UE (SMUE). De altfel, noi instrumente sunt puse la dispoziția structurilor de gestionare a crizelor:

- Centrul de Situații (SITCEN), ce permite UE să dispună de capacități în materie de informație și a mijloacelor de analiză și alertă;

- Centrul satelitar al UE (SATCEN) care sprijină procesul decizional al PSAC furnizând Consiliului analize a imaginilor satelitare puse la dispoziție de statele membre cu acordul COPS: obiectivul vizat era să dea Uniunii Europene mijloacele de a-și realiza ambițiile. De fapt, în acest mod, se asigurau

---

<sup>111</sup> *Conseil Européen de Nice*, [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice\\_1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice_1_fr.htm).



condițiile îndeplinirii ansamblului misiunilor de la Petersberg datorită unei mai bune operaționalizări a structurilor.

Un an mai târziu, în decembrie 2001, PSAC este declarată operațională în timpul Consiliului European de la Laeken. În 2002, Uniunea a sporit misiunile PSAC cu lupta împotriva terorismului la Consiliul de la Sevilla și a încheiat acordurile Berlin Plus cu NATO la Consiliul European de la Copenhaga. Aceste acorduri permit UE să recurgă la resursele și structurile NATO, dar și la folosirea capacităților sale de planificare militară operațională și a structurilor sale de comandament.

În acest cadru instituțional și politic consolidat UE, la 1 ianuarie 2003, lansează prima sa operațiune de gestionare a crizei, și anume Misiunea de poliție a Uniunii Europene (MPUE) în Bosnia-Herțegovina.

În același timp, UE a lansat împreună cu NATO, în Macedonia, operațiunea EUFOR Concordia, căreia i-a succedat misiunea europeană civilă de poliție EUPOL Proxima, ambele, în prezent, încheiate. Astfel, UE a ajuns să se impună ca un actor major al stabilizării Balcanilor.

În timpul Consiliului din iunie 2003, miniștrii decid să angajeze operația EUFOR Artemis în Republica Democratică Congo, prima operațiune militară autonomă dusă în afara continentului european fără susținere NATO.

În decembrie 2003, statele membre adoptă Strategia europeană de securitate<sup>112</sup>, care amintește valorile și obiectivele UE în materie de PESC și furnizează un cadru politic clar al PSAC. De la această dată, UE a lansat 24 de misiuni din care 17 operații civile și 7 operații militare, pe mai mult de trei

<sup>112</sup> *La stratégie européenne de sécurité*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/r00004\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_fr.htm)

continente, desfășurând aproximativ 20.000 de persoane sub drapel european<sup>113</sup>.

Pe măsură ce PESA<sup>114</sup> se dezvoltă, aceasta din urmă reclamă un instrument de apărare pe măsură. Astfel, în timpul Consiliului din 12 iulie 2004, a fost înființată Agenția Europeană de Apărare (AEA). Această nouă structură, devenită oficial agenție a UE, în iulie 2011, are misiunea de a pune în practică o abordare capacitară globală, menită să contribuie la dezvoltarea capacităților militare, la promovarea cooperării în materie de armament și la întărirea bazei industriale și tehnologice de apărare (BITA). Aceasta are ca obiectiv să identifice posibilitățile de cooperare între statele membre, să favorizeze armonizarea planificărilor naționale de apărare și să definească evoluțiile tehnologice la termen în funcție de natura operațiilor viitoare ale Uniunii. Totodată, crearea acestei agenții specializate permite Uniunii Europene să-și dezvolte mijloacele necesare realizării ambițiilor sale politice.

Pentru a face față cu succes provocărilor actuale de securitate și a răspunde eficace amenințărilor viitoare, cele 27 de state membre și-au restabilit nivelul de ambiție pentru a permite Uniunii Europene să-și organizeze capacitatea sa de intervenție. Ele au decis, în timpul Consiliului European din 12 decembrie 2008, că Uniunea ar trebui să fie în măsură să planifice și să conducă simultan<sup>115</sup>:

- două operații importante de stabilizare și reconstrucție, cu o componentă civilă adaptată, susținută de un maxim de 10.000 oameni pentru o durată de cel puțin 2 ani;

<sup>113</sup> Cf. *Les grandes étapes*, <http://www.defense.gouv.fr/das/reactions-internationales/l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes/les-grandes-etapes>, p. 4.

<sup>114</sup> A se vedea: Petre DUȚU, Mihai-Ștefan DINU, *Politica Europeană de Securitate și Apărare – cadrul de manifestare și dezvoltare a intereselor de securitate națională*, UNAp, București, 2007, cap. 2.

<sup>115</sup> Cf. *Les grandes étapes*, <http://www.defense.gouv.fr/das/reactions-internationales/l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes/les-grandes-etapes>, p. 5.

- două operații de răspuns rapid cu o durată limitată folosind mai ales grupurile tactice ale UE;
- o operație de evacuare de urgență a resortisanților europeni (în mai puțin de 10 zile) ținând seama de rolul important al fiecărui stat membru în privința resortisanților săi;
- o misiune de supraveghere/interdicție maritimă sau aeriană;
- o operație civilo-militară de asistență umanitară mergând până la 90 zile;
- o duzină de misiuni civile ale PESA (misiune de poliție, stat de drept, administrație civilă, reformă a sectorului de securitate) de format și durată variabile, din care o misiune majoră putând merge până la 3000 experți și posibil să dureze câțiva ani.

Pe de altă parte, statele membre s-au angajat într-o serie de proiecte capacitate concrete, marcând astfel relansarea producției de capacități de apărare în Europa: elicoptere, flotă de transport strategic aerian, A400M, informații spațiale, inițiativa de inter-operabilitate aeronavală etc. În acest context, punerea în practică a unui Erasmus militar ar trebui să permită intensificarea schimbului de tineri ofițeri cu formare inițială, inter-operabilitatea și capacitatea persoanelor europene să lucreze împreună.

Totodată, la 8 noiembrie 2008, Uniunea Europeană și-a lansat prima sa operație navală EUNAVFOR Atalanta. Scopul misiunii era să protejeze navele vulnerabile, pe de o parte, și să descurajeze, să prevină și să reprime actele de piraterie, pe de altă parte. Operația a fost plasată sub conducerea politică și strategică a Comitetului Politic și de Securitate (COPS). Operația s-a derulat sub mandat ONU<sup>116</sup> și a fost un succes politic real și operațional, permițând dejucarea a numeroase atacuri pirateresti și ajungerea la destinație a numeroase

<sup>116</sup> *La lutte contre la piraterie au large de la Somalie*, <http://echo.geo.revues.org/11338>.

ajutoare alimentare. Lansarea acestei operații navale de către UE dovedește capacitatea acestei organizații de a-și asuma roluri concrete în lupta cu noile amenințări de securitate, pe de o parte, și marchează o schimbare semnificativă în istoria PSAC, deschizând câmpul pentru noi perspective.

### **3.2.2. Actorii Politicii Externe și de Securitate Comună**

Îndeplinirea obiectivelor PESC este strâns legată de prezența actorilor capabili să se implice în acest proces complex, dinamic și interdependent menit să contribuie semnificativ la prevenirea și soluționarea conflictelor.

**Consiliul European**<sup>117</sup>, un prim actor PESC, reunind, o dată la 6 luni, șefii de stat și de guvern ai statelor membre, însoțiți de miniștrii afacerilor externe, ca și de președintele comisiei Europene, ocupă un loc central în dispozitivul Politicii Externe și de Securitate Comună căci el definește principiile și orientările generale. Prin competențele sale, Consiliul European este un adevărat centru de decizie politică, căci el dă imboldurile necesare dezvoltării Uniunii și îi definește orientările politice generale. El nu are o funcție legislativă. Acesta a fost creat în decembrie 1974 și a fost consacrat prin Actul Unic European (februarie 1986). Tratatul de la Lisabona a făcut din el o instituție europeană similară celorlalte organe ale UE. Astfel, cu Tratatul de la Lisabona, președintele Consiliului European nu mai este șeful de stat sau de guvern al unei țări ce asigură pentru 6 luni președinția Consiliului de Miniștri. De acum înainte, el este ales de Consiliul European cu majoritate calificată pentru 2 ani și jumătate cu posibilitatea de a fi reales o singură dată. El conduce activitățile Consiliului European și asigură reprezentarea externă a UE pentru domeniile relevante ale politicii externe și de securitate comună

<sup>117</sup> *Conseil européen*, <http://www.touteleurope.eu/fr/organisation/institutions/conseil-europeen/presentation/le-conseil-europeen.html>.

fără prejudicierea atribuțiilor Întalului reprezentant al Uniunii. El nu poate exercita un mandat național.

Consiliul European se reunește de două ori pe semestru prin convocarea de către președintele său, care, de asemenea, poate organiza o reuniune extraordinară, dacă este nevoie. Desigur, pe lângă reuniunile formale, Consiliul European poate avea și reuniuni informale. Acestea din urmă se pot desfășura și în alt loc decât la Bruxelles, cum se întâmplă în cazul reuniunilor formale.

Consiliul European are ca misiuni: definirea orientărilor politicilor generale fără a exercita funcții legislative (art. 15 TUE), a priorităților și calendarului construcției europene; rol major în impulsivarea și orientarea politică, economică și socială în ansamblul domeniilor de activitate ale UE.

Consiliul European nu trebuie confundat cu:

- Consiliul Uniunii Europene ce reunește miniștrii statelor membre (pe domenii de competență) și care partajează, cu Parlamentul European, puterea legislativă;

- Consiliul Europei care este o organizație internațională exterioară UE și care asigură aplicarea Convenției europene a drepturilor omului (este orientat spre educație, cultură și mai ales apărarea drepturilor omului).

Toate deciziile politice importante privind construcția Europei sunt luate de consiliul European: reforma tratatelor și instituțiilor, finanțarea bugetului european, lărgirea UE prin primirea altor state în organizație, poziționarea Europei pe scena mondială, trecerea la moneda unică etc. De asemenea, Consiliul European intervine pentru a debloca o situație de criză în caz de dezacord între statele membre și a dosarelor ce nu au putut fi reglementate de către Consiliul de Miniștri.

Deciziile Consiliului European reflectă voința statelor membre la cel mai înalt nivel. Pentru a fi efectiv puse în practică, aceste decizii trebuie să urmeze procedura normală a textelor juridice comunitare: propuneri formulate de Comisia

Europeană, votate de Parlamentul European și de Consiliul UE (atunci când textele sunt adoptate prin procedura co-deciziei). Totodată, Consiliul European intervine și atunci când este vorba de teme ce privesc politica interguvernamentală: în materie de PESC, ea a adoptat numeroase declarații diplomatice, din care unele au avut un impact important (asupra procesului de pace din Orientul Mijlociu sau încetarea conflictului în ex-Iugoslavia, de exemplu).

Consiliul European se pronunță întotdeauna prin consens, cu excepția cazurilor în care tratatele dispun altfel. El ia decizii cu majoritate calificată privind: alegerea președintelui Consiliului European; desemnarea președintelui Comisiei, a Întalului Reprezentant, a Președintelui și Vice-președintelui Băncii Centrale Europene.

Inovație a Tratatului de la Lisabona, Consiliul European devine instituție a UE. Relațiile sale cu Comisia Europeană sunt de natură organică, întrucât președintele acesteia face parte din Consiliul European. Întalul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Vice-președintele Comisiei Europene participă, de asemenea, la reuniunile Consiliului European.

Relația cu Parlamentul European privește transmiterea unui raport cu ocazia fiecărei reuniuni a Consiliului European.

În ceea ce privește relațiile cu Consiliul UE, acesta din urmă pregătește reuniunile Consiliului European și adoptă, cu Parlamentul European, textele juridice ce traduc în acțiuni orientările stabilite de către șefii de stat sau de guvern. Ca element de noutate, tratatul de la Lisabona suprimă participarea sistematică a miniștrilor afacerilor externe, care nu mai sunt convocați decât dacă ordinea de zi o impune.

**Consiliul Uniunii Europene**<sup>118</sup> (denumit și Consiliul de Miniștri al UE sau, mai simplu, Consiliu), al doilea actor al PESC, este instituția ce reprezintă interesele statelor membre.

---

<sup>118</sup> *Conseil de l'Union européenne*, <http://www.touteurope.eu/fr/organisation/institutions/conseil-de-l-union-europeenne.html>.

Spre deosebire de Consiliul European, el reunește miniștrii competenți pe domenii de activitate. Reprezentanții guvernelor la nivel ministerial sunt membrii și își exercită aici dreptul de vot, ținând seama de deciziile Parlamentului European.

Consiliul UE are sarcina coordonării generale a activităților Uniunii Europene. În acest sens, el exercită, pe picior de egalitate cu Parlamentul European, prin procedura codeciziei, funcția legislativă. De asemenea, Consiliul are rol în materie de buget al Uniunii, ca și Parlamentul European.

Consiliul are menirea de a pune în practică dreptul UE, pentru a permite aplicarea actelor juridice europene în statele membre. Totodată, el are competențe privind aprobarea, nominalizarea celor care vor ocupa funcții înalte în aparatul instituțional al UE (spre exemplu, reprezentanții speciali) și să facă recomandări statelor membre în caz de violări grave a drepturilor omului. În același timp, el dă rapoarte Consiliului European privind politicile economice, folosirea forței de muncă și nu numai. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, președintele Consiliului UE se distinge de președintele Consiliului European. Cu excepția Consiliului Afacerilor externe prezidat de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Președinția Consiliului UE este asigurată de un grup de 3 state membre prin rotație, potrivit unei ordini prestabilite, o dată la 6 luni.

Potrivit Tratatului de la Lisabona, Consiliul ar trebui să numere 10 formațiuni: agricultură și pescuit; competitivitate; justiție și afaceri interne; angajare, politică socială, sănătate și consumatori; transporturi, telecomunicații și energie; mediu; afaceri generale; afaceri externe; afaceri economice și financiare; educație, tineret și cultură.

Consiliul ține o serie de sesiuni oficiale în fiecare an, în cursul cărora adoptă reglementări, directive, recomandări sau opinii. Cu excepția cazurilor prevăzute în tratate, Consiliul statuează cu majoritate calificată. Conform sistemului

repartiției voturilor, numărul de voturi acordate fiecărui stat depinde de partea sa în populația Uniunii Europene.

Tratatul de la Lisabona extinde câmpul de aplicare a majorității calificate (imigrație, azil, energie, spațiu). Afacerile externe, apărarea, fiscalitatea sau securitate asocială rămân supuse votului unanimității.

**Comisia Europeană**<sup>119</sup> este una dintre principalele instituții ale Uniunii Europene. Ea reprezintă și apără UE în ansamblul său. Ea prezintă propuneri legislative și veghează la buna aplicare a politicilor și execută bugetul UE. Cei 27 de comisari, câte unul pentru fiecare stat membru al UE, își asumă responsabilitatea politică a Comisiei în cursul unui mandat de 5 ani. Președintele, desemnat de Consiliul European, repartizează fiecărui comisar unul sau mai multe domenii de politici specifice. Nominalizarea tuturor comisarilor, inclusiv a președintelui, este supusă aprobării Parlamentului European. Comisia este responsabilă de activitățile sale în fața Parlamentului European, singurul abilitat să demită comisia din funcțiile sale.

Potrivit articolului 27 al TUE, Comisia Europeană este pe deplin asociată la activitățile din domeniul PESC. Aceasta asociere este necesară pentru a garanta o coerență a PESC cu politicile în materie economică, de dezvoltare și comercială care sunt politici comunitare de care răspunde Comisia Europeană. Aceasta din urmă poate sesiza Consiliul cu orice chestiune referitoare la PESC și îi prezintă propunerile sale. Atunci când este solicitată de Consiliu, ea trebuie să facă propuneri pentru a asigura punerea în practică a unei acțiuni comune.

De asemenea, statele membre sunt chemate să contribuie la PESC. Ele pot sesiza Consiliul cu orice chestiune de politică externă și securitate și să facă propuneri. În plus, ele trebuie să

<sup>119</sup> *Commission européenne*, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fr.htm).

vegheze ca politicile lor naționale să fie conforme cu deciziile comune.

**Comitetul politic**<sup>120</sup> și structura sa permanentă la Bruxelles, *Comitetul politic și de securitate*, urmărește situația internațională, contribuie la definirea politicilor dând Consiliului opiniile sale, fie la cererea acestuia din urmă, fie din proprie inițiativă, și supraveghează totodată punerea în practică a politicilor convenite. În caz de criză, Comitetul politic și de securitate joacă un rol central în definirea răspunsului Uniunii la criză, și asigură controlul politic și conducerea strategică a oricărei operații, bazată pe opiniile și recomandările Comitetului Militar asistat de Statul sau major pentru operațiile militare.

**Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate**<sup>121</sup>. Tratatul de la Lisabona a creat funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate al cărui rol este să conducă politica externă a Uniunii Europene.

Atribuțiile Înaltului reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate erau anterior asigurate de două persoane distincte din cadrul UE:

- Înaltul Reprezentant pentru Politica Externă și de Securitate Comună;
- Comisarul însărcinat cu relațiile externe.

Tratatul de la Lisabona pune în mâinile unei singure persoane competențele legate de Politica Externă și de Securitate Comună. În acest mod, acțiunea externă a UE câștigă în coerență, eficacitate și vizibilitate. În același timp, Tratatul de la Lisabona atribuie președintelui Consiliului European

<sup>120</sup> *Politique étrangère et de Sécurité commune* (PESC), <http://www.grip.org/bdg/g4501.html>, p. 7.

<sup>121</sup> *Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0009\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_fr.htm).

misiunea de a asigura a la nivelul său reprezentarea externă a UE, fără a prejudicia atribuțiile Înaltului reprezentant. Totuși, textul nu este precis în privința activității celor doi, lăsând practica să decidă rolurile lor specifice.

Atribuțiile Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate privesc următoarele aspecte:

- contribuie la elaborarea acestei politici prin propunerile pe care le supune Consiliului și Consiliului European;
- execută deciziile adoptate în calitate de mandatar al Consiliului;
- reprezentarea UE în sensul că el conduce dialogul politic cu țări și exprimă pozițiile Uniunii în organizațiile internaționale;
- îndeplinește atribuțiile Înaltului Reprezentant pentru PESC (asigură în cadrul Consiliului coerența și continuitatea activităților relative la politica externă a UE; prezidează Consiliul de Afaceri Externe; în Comisie are responsabilitatea domeniului relațiilor externe, veghind la coordonarea politicii externe cu celelalte politici și servicii ale Comisiei).

În scopul îndeplinirii sarcinilor sale, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate este asistat de un serviciu european pentru acțiune externă. Acesta are ca bază juridică articolul 27, paragraful 3, din Tratatul asupra UE<sup>122</sup>.

**SITCEN**<sup>123</sup> este plasat sub conducerea Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Securitate Comună. El

<sup>122</sup> *Le service européen pour l'action extérieure*, 1. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st14/st14930.fr09.pdf>.

<sup>123</sup> Loup FRANCAERT, *Rôle, méthodes et outils d'une Centre de situation globale pour la prévention et la gestion des crises au sein de l'Union européenne*, <http://www.eurocrise.com/media/pdf/Etude%20-%20Centre%20situati%20on%20crise%20UE.pdf>.

este compus din civili și militari și are sarcina de a furniza oportunități de evaluări și de a da rapid alarma în cazul unor evenimente sau situații susceptibile de a avea repercusiuni importante pentru PESC a UE.

**Statul Major al Uniunii Europene (SMUE)**, compus din experți militari ai statelor membre detașați pe lângă Secretariatul general al Consiliului, este un organism direct atașat Înalțului Reprezentant. SMUE este condus de un director general și are sarcina de a asigura alerta rapidă, evaluarea situațiilor și planificarea strategică pentru misiunile de gestionare a crizelor, inclusiv identificarea forțelor europene naționale și multinaționale, și de a pune în practică politicile și deciziile conform Directivelor Comitetului militar pe care are sarcina să-l asiste.

**Statele membre** s-au angajat în tratat să sprijine activ și fără rezerve Politica Externă și de Securitate Comună cu loialitate și solidaritate mutuală. Fiecare stat membru poate sesiza Consiliul cu orice chestiune PESC și să-i facă propuneri.

Statele membre veghează la conformitatea politicilor lor naționale cu pozițiile comune. Pe plan internațional, statele membre susțin pozițiile comune ale UE. Serviciile lor diplomatice din străinătate cooperează pentru a asigura respectarea și punerea în practică a pozițiilor și acțiunilor comune.

Secretariatul general al Consiliului, Comisia și capitalele statelor membre sunt legate în permanență printr-un sistem de comunicații protejat ce le permite să schimbe mesaje și să se poată consulta.

**Reprezentanții speciali** sunt numiți de către Consiliu și au mandate în legătură cu chestiuni de politici speciale. Ei acționează sub autoritatea și conducerea Înalțului Reprezentant pentru PESC.

### 3.2.3. Instrumentele PESC

În scopul realizării obiectivelor, PESC dispune de numeroase instrumente: poziții comune, acțiuni comune, decizii și încheierea de acorduri internaționale. În plus, strategiile comune implică și facilitează recursul la instrumentele PESC. Pe de altă parte, declarațiile și contactele cu țări constituie mijloace diplomatice importante ale PESC. Astfel, PESC folosește anumite instrumente specifice dar nu dispune de instrumente juridice cum ar fi directivele sau reglementările ce există pentru politicile comunitare.

**Strategiile comune** sunt decise de Consiliul European, prin recomandarea Consiliului, în domeniile în care statele membre au interese importante. Fiecare strategie precizează obiectivele, durata și mijloacele ce vor trebui furnizate de Uniune și statele membre. Consiliul le pune în practică adoptând acțiunile și pozițiile comune cu majoritate calificată. Dacă un membru al Consiliului dorește să se opună uneia dintre aceste decizii pe motive de politică națională, Consiliul poate să apeleze din această cauză la Consiliul European. Ca exemplu de strategii comune se pot aminti: strategia privind Rusia; strategia privind Ucraina; strategia privind regiunea mediteraneană.

**Pozițiile comune** sunt adoptate de Consiliu. Acestea definesc poziția Uniunii privind o chestiune particulară de natură geografică sau tematică, în raport cu un stat terț sau la o conferință internațională de exemplu. Statele membre veghează ca politicile lor naționale să fie în acord cu poziția comună. Țările candidate la adesiune la UE se pot ralia la pozițiile comune.

**Acțiunile comune** sunt adoptate de către Consiliu atunci când unele situații necesită o acțiune operațională ce angajează statele membre ale UE. Fiecare acțiune fixează obiective, raza de acțiune, mijloacele de pus la dispoziția Uniunii, condițiile de pus în practică ca și durata.

**Deciziile** sunt luate de Consiliu și ele sunt obligatorii pentru statele membre.

**Încheierea de acorduri internaționale.** Atunci când este necesară încheierea unui acord cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale în domeniul PESC, Consiliul poate să autorizeze președinția să angajeze negocieri.

**Declarațiile** exprimă public o poziție, o cerere sau o așteptare a UE în raport cu o țară terță sau cu o chestiune internațională. Acest instrument suplă permite să se acționeze foarte rapid la apariția unor incidente oriunde în lume și fac cunoscut punctul de vedere al UE.

**Contactele cu terțe țări** se realizează în principal prin reuniuni de dialog politic și prin demersuri. UE întreține un dialog politic cu foarte multe state sau grupuri de state pe chestiuni de politică internațională. Asemenea reuniuni se organizează la toate nivelurile: șefi de state, miniștri, directori politici, înalți funcționari, experți.

Luarea deciziei în materie de PESC se face prin unanimitate, de regulă, dar începând cu Tratatul de la Amsterdam, majoritatea calificată este acceptată pentru acțiunile sau pozițiile comune sau privind orice altă decizie fondată pe o strategie comună. Această derogare este temperată de principiul „*absenței constructive*” care precizează că un stat poate decide să nu participe la o acțiune votată de alții cu majoritate calificată. Dacă se apreciază că interesele sale vitale sunt amenințate, el poate bloca acțiunea comună care nu va putea fi deblocată decât printr-un vot cu unanimitate. De altfel, Tratatul de la Nisa a instaurat o procedură de cooperare întărită pentru apune în operă o acțiune sau o poziție comună, cu excluderea chestiunilor ce au implicații militare sau în domeniul apărării”<sup>124</sup>.

<sup>124</sup> Cf. *La politique étrangère et de sécurité commune* (PESC), <http://www.touteurope.eu/fr/actions/relations-externes/politique->

La rândul său, Tratatul de la Lisabona<sup>125</sup> vine cu o serie de elemente de noutate privind mijloacele de acțiune pentru a răspunde provocărilor actuale. În ansamblul său, acest tratat nu modifică fundamental politicile comunitare. În schimb, el aduce schimbări în profunzimea politicilor ce relevă domeniul interguvernamental. Printre acestea se numără:

**a) O politică externă întărită.** Suprimarea „pilonilor” și recunoașterea personalității juridice a UE întărește coerența și vizibilitatea acțiunii externe a UE. Astfel, procedura de încheiere a acordurilor internaționale s-a simplificat, de acum înainte UE fiind reprezentată ca entitate pe lângă terțe țări și în întâlnirile internaționale. Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, ce are competențe în acțiunea externă prezidează Consiliul Afacerilor externe. El dă „o voce și un chip” permanente UE pe scena internațională. De asemenea, crearea unui „serviciu european pentru acțiunea externă”, compus din funcționari ai Secretariatului general al Consiliului, ai Comisiei ca și ai personalului detașat de către serviciile diplomatice naționale, favorizează emergența unei „culturi diplomatice comune”.

**b) Menținerea caracteristicii interguvernamentale.** PESC rămâne de domeniul interguvernamental. Dimensiunea interguvernamentală este subliniată de rolul particular al Consiliului European, care identifică interesele strategice ale Uniunii, fixează obiectivele și definește orientările generale ale politicii externe și de securitate comună, inclusiv pentru chestiunile ce au implicații în materie de apărare.

Consiliul Afacerilor Externe elaborează Politica Externă și de Securitate Comună și ia deciziile necesare definirii și punerii sale în practică, pe baza orientărilor generale și a liniilor strategice definite de Consiliul European. Fiecare stat membru

<http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1884.html>

<sup>125</sup> *Le traité de Lisbonne*, <http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1884.html>.

dispune de un drept de inițiativă. Comisia Europeană își pierde dreptul său de inițiativă, în favoarea Înalțului Reprezentant, care își asumă acest rol singur sau cu susținere a Comisiei. Parlamentul European este doar consultat, iar curtea de Justiție are un rol foarte limitat. PESC este supusă regulii unanimității în Consiliul Afacerilor Externe. Totuși, există trei excepții cărora Tratatul de la Lisabona le-o adaugă pe a patra. Ele privesc:

- deciziile ce definesc o acțiune sau o luare de poziție a Uniunii pe baza unei decizii a Consiliului European;
- punerea în practică a acțiunilor sau luarea de poziții comune;
- nominalizările de reprezentanți speciali;
- o acțiune sau o luare de poziție comună la propunerea Înalțului Reprezentant prezentată ca urmare a unei cereri specifice adresate de Consiliul European.

Tratatul de la Lisabona păstrează mecanismul absenței constructive, care permite unui stat să lipsească în timpul unui vot fără a se opune acestuia. De asemenea, Tratatul de la Lisabona conține o „clauză tranzitorie”, ce permite Consiliului European, ce statuează cu unanimitate, să treacă de la regula unanimității votului la majoritatea calificată pentru întreaga decizie sau o parte a acesteia în materie de PESC (excepție făcând situația când acestea au implicații militare sau privesc apărarea).

Totodată, Tratatul de la Lisabona prevede că PESC „ar trebui să conducă la o apărare comună, din clipa în care Consiliul European, statuând cu unanimitate, va decide astfel”. În acest scop, se fac mențiuni privind:

**c) O solidaritate întărită.** Tratatul de la Lisabona conține, la articolul 42§7, o „clauză de apărare reciprocă”. Aceasta prevede că „în caz de agresiune armată asupra teritoriului unui stat membru, celelalte state membre îi vor da ajutor și asistență prin toate mijloacele aflate în puterea lor”. De

asemenea, Tratatul de la Lisabona prevede „o clauză de solidaritate”, după care „Uniunea și statele sale membre acționează într-un spirit de solidaritate dacă un stat membru este obiectul unui atac terorist sau victima unei catastrofe naturale sau de origine umană. Uniunea mobilizează toate instrumentele la dispoziția sa, inclusiv mijloacele militare puse la dispoziția sa de statele membre”.

**d) Misiuni extinse.** Tratatul actualizează misiunile UE în materie de apărare (misiunile de la Petersberg). Misiunilor umanitare și de evacuare, de menținere a păcii, de gestionare a crizelor și restabilire a păcii, li se adaugă acțiuni întrunite în materie de dezarmare, de consiliere și asistență militară, misiunile de prevenirea conflictelor și operațiile de stabilizare după încheierea conflictelor. Totodată, se precizează că „toate aceste misiuni pot contribui la lupta împotriva terorismului, inclusiv prin susținerea adusă țărilor terțe pentru combaterea terorismului pe teritoriul lor”;

**e) Consacră Agenția Europeană de Apărare** prin menționarea ei expresă în tratat;

**f) Cooperarea întărită și cooperarea structurată permanentă sunt menționate în tratat.** Tratatul de la Lisabona vorbește despre „cooperarea întărită” în materie de apărare și prevede o procedură particulară „cooperarea structurată permanentă” care permite unui grup de state ce îndeplinesc anumite criterii și subscriu la angajamente în materie de capacități militare, să coopereze pentru dezvoltarea și interoperabilitatea forțelor, pentru realizarea de obiective fixate prin tratatele de apărare.

#### 3.2.4. Capacități civile și militare

Capacitățile militare și civile sunt indispensabile UE pentru a-și duce la bun sfârșit misiunile și operațiile în lume și să-și realizeze ambițiile. Consiliul European de la Helsinki din 10 și 11 decembrie 1999 a marcat punctul de plecare al



procesului de dezvoltare a capacităților militare la nivel european<sup>126</sup>.

**A) Capacități militare.** Statele membre și-au propus să dezvolte capacități militare ale UE, pentru ca ea să fie capabilă să și asume un ansamblu de misiuni de gestionare a crizelor definite prin tratatul de la Amsterdam. Ele și-au stabilit ca obiectiv să fie în măsură ca, până în 2003, să desfășoare într-un interval de 60 de zile și să susțină mai puțin de un an 50.000 la 60.000 oameni (ceea ce corespunde unui corp de armată), pe bază voluntară din partea statelor membre.

În ceea ce privește capacitățile militare, Consiliul European de la Helsinki a fixat obiectivul global, care prevedea, ca pentru 2003, Uniunea să fie în măsură să desfășoare, în timp de 60 zile și să susțină cel puțin un an, până la 60.000 persoane capabile să efectueze ansamblul misiunilor de la Petersberg. Trebuie făcută mențiunea că realizarea acestui obiectiv nu semnifică constituirea unei armate europene, căci angajamentul și desfășurarea trupelor naționale se face pe baza unei decizii suverane luată de statele membre. Urmare a acestui obiectiv, statele membre s-au angajat voluntar să acționeze pentru realizarea sa. Consiliul European reunit la Laeken a declarat că UE era operațională și capabilă să conducă unele operații de gestionare a crizei. De asemenea, atunci s-a lansat un Plan de acțiune european asupra capacităților (PAEC) care își propunea să întărească dezvoltarea capacităților europene de gestionare a crizelor și de atingere a obiectivelor fixate de Consiliul European. Fondat pe deciziile naționale PAEC a permis raționalizarea eforturilor de apărare ale statelor membre implicate și a întărit sinergia proiectelor lor naționale și multinaționale, permițând astfel ameliorarea capacităților militare europene.

---

<sup>126</sup> *Les capacités militaires de l'UE*, <http://ambafrance-cy.org/Les-capacites-militaires-de-l-UE>.

Pentru a pune în valoare aceste capacități, au fost constituite și funcționează o serie de structuri adecvate (Comitetul Politic și de Securitate, Înalt Reprezentant pentru Afacerile Externe și Politica de Securitate, Comitetul pentru Gestionarea Civilă a Crizelor, Comitetul Militar și Grupul Politico-Militar; Statul Major al UE, o unitate de poliție și un SITCEN au fost create în cadrul Secretariatului General al Consiliului), potrivit unor proceduri unanim acceptate de către statele membre ale UE.

Totodată un acord global a fost încheiat între NATO și UE în timpul a mai multor Consilii Europene pentru a permite punerea în practică a principiilor convenite între cele două organizații în domeniul gestionării crizelor. Acest acord permitea UE să folosească mijloacele și capacitățile NATO și să ofere un cadru de consultare și cooperare între cele două organizații.

În scopul verificării procedurilor decizionale PESA, s-au organizat exerciții în 2002. Apoi, au fost organizate primele operații conduse de UE.

Ca urmare a adoptării în 2003 a Strategiei europene de securitate, ce ține seama de amenințările non-tradiționale având consecințe în materie de dezvoltare a capacităților militare, UE a decis să-și fixeze un nou obiectiv global militar la orizontul anului 2010. În centrul proiectului se afla voința statelor membre de a acoperi lacunele puse în evidență în cadrul obiectivului de la Helsinki și de a ameliora inter-operabilitatea, capacitatea de a desfășura și de a susține forțele.

Astfel, statele membre au dorit ca Uniunea să fie capabilă să desfășoare în timp scurt, ca reacție la o criză, grupări de forțe, să ia decizia de a lansa o operație într-un interval de 5 zile cu luarea în seamă a aprobării conceptului de gestionare a crizei de către Consiliu, și ca forțele să înceapă să-și execute misiunea în teren într-un interval de 10 zile de la luarea deciziei de lansare a operației. Din această ambiție s-a născut conceptul de

grupare tactică, grupare de forțe militare minimal eficace, credibile, desfășurate rapid și coerent, aptă să ducă operațiuni autonome sau să ia parte la faza inițială a operațiilor de mare anvergură.

Pentru a da un nou elan procesului de constituire de capacități la nivel european, cele 27 de state membre au reînnoit nivelul lor de ambiție sub Președinția franceză. Astfel, ele au decis în timpul consiliului European din 12 decembrie 2008 că Uniunea ar trebui să fie în măsură să planifice și să conducă simultan un anumit număr de operații.

Un proiect de modernizare a elicopterelor și de antrenament al echipajelor lor a fost lansat în colaborare cu NATO. Numeroase state au decis să creeze o flotă de transport strategic aerian, la care să se adauge crearea unei unități multinaționale A400M ca și angajamentul de a întări interoperabilitatea aeronavală. O a doua serie de proiecte și-au propus să dezvolte capacități europene de informații spațiale grație punerii la dispoziție a imaginilor militare în profitul centrului satelitar al Uniunii Europene. Prin programul MUSIS, o nouă generație de sateliți este în pregătire. În fine, punerea în practică a Erasmus-lui militar, cu intensificarea schimburilor de tineri ofițeri în formare inițială, interoperabilitatea personalului european se va întări prin aceasta.

**Grupările tactice.** Conceptul de grupare tactică a fost adoptat în 2004, în continuarea Strategiei europene de securitate și a Obiectivului global 2010. Ambiția era să se pună la dispoziția PESA o rezervă de forțe rapide desfășurate în zone îndepărtate în caz de declanșare a unei crize, pentru a putea acționa rapid și eficace în zonele de conflict situate în afara UE. Principiile de interoperabilitate și eficacitate militară sunt determinante. O grupare este constituită dintr-o forță interarme de talia unui batalion și întărit cu elemente de sprijin tactic și de susținere logistică în luptă, ceea ce reprezintă 1.500 oameni ( de unde denumirea comună de GT1.500). Ea poate fi formată de

un stat sau printr-o coaliție multinațională de state membre cu o națiune cadru. La 01.01. 2007, conceptul de grupare tactică a UE a atins deplina sa capacitate operațională. Acesta este un instrument ce se adaugă paletelor de măsuri putând fi luate de UE ca reacție la crize, dar care nu a fost niciodată folosit până în prezent.

**Forțele multinaționale.** Euroforțele sunt dedicate misiunilor numite de la Petersberg și au vocația de a interveni alături de UE, NATO sau orice altă organizație sau coaliție multinațională. Ele sunt constituite din forțele a patru state participante: Spania, Franța, Italia și Portugalia. Comitetul interministerial de nivel înalt (CIMIN) asigură conducerea politico-militară. Ele sunt constituite dintr-o componentă terestră, Eurofor și o componentă maritimă, Euromarfor.

Corpul european sau Eurocorps este forța multinațională europeană de referință actualmente constituită din unități militare provenind din 13 state europene. El dispune de un stat major permanent cu sediul la Strasbourg și constituie un rezervor de forțe ce pot fi utilizate pentru misiuni conduse de Alianța atlantică sau sunt duse sub autoritatea UE. Decizia de folosire a corpului european rămâne la latitudinea fiecărui guvern al celor cinci națiuni-cadru și se face prin consens. Eurocorps este capabil să comande o forță mergând până la 60.000 oameni, care rămân sub comandament național în timp de pace (doar cele cinci state fondatoare dau unități și în timp de pace). Funcțiile de comandament sunt exercitate alternativ de țările ce pun trupele la dispoziție.

Declarată operațională în iulie 2006, Forța de jandarmerie europeană (FGE) sau Eurogendfor dotează europenii cu un instrument eficace de gestionare a crizei și contribuie la întărirea capacităților disponibile pentru PSAC, NATO, OSCE sau ONU. Ea regrupează forțe de poliție cu statut militar din 6 țări: Spania, Franța, Italia, Țările de Jos, Portugalia și România. FGE este capabilă să efectueze măsuri de poliție în teatrele de

operații externe sub comandament militar sau sub autoritate civilă. Ea poate interveni atunci când diferitele faze ale unei crize (militară, de tranziție, pe un teatru stabilizat, cu titlu de prevenire). Ea posedă o capacitate inițială de reacție rapidă ce cuprinde aproximativ 800 de oameni, ce se pot desfășura într-un interval de timp de 30 de zile.

**Exerciții de gestionare a crizei.** Din 2002, exercițiile de gestionare a crizei având ca obiectiv să testeze structurile, procedurile și conceptele de gestionare de criză de către UE au loc în fiecare an. Ele vizează testarea procedurilor decizionale ale PSAC și coordonarea ansamblului de instrumente militare și civile în faza pre-decizională. De asemenea, ele permit să se testeze interacțiunea între instituțiile UE și statele membre, ca și aranjamentele stabilite cu alte organizații și state terțe. Fondate pe un scenariu fictiv ce conduce la examinarea opțiunilor pentru o eventuală operație de gestionare de criză, ele sunt planificate și adaptate la evoluțiile contextului strategic și la nevoile UE.

**Rolul Agenției Europene de Apărare.** Agenția Europeană de Apărare (AEA), creată în iulie 2004, contribuie la ameliorarea capacităților de apărare ale UE făcând să emeargă și să conveargă nevoile comune. Rolul său de este să coordoneze proiectele capacităților și industriei diferitelor state membre pentru a răspunde în cel mai bun mod nevoilor PSAC. Realizarea tehnică a programelor impuse de deciziile luate cu majoritate calificată, ceea ce reprezintă un pas mare înainte în domeniul PSAC în care statele membre au tendința să vrea să-și păstreze prerogativele grație dreptului de veto prevăzut prin unanimitate. AEA oferă deci un cadru statelor europene pentru a-și coordona politicile lor, să asigure competitivitatea industriei lor și să întărească autonomia Uniunii în domeniul capacitar.

**Planul de dezvoltare a capacităților.** Din decembrie 2006, AEA și-a axat activitatea pe Planul de dezvoltare a

capacităților, elaborat în strânsă cooperare cu Comitetul militar al UE (CMUE) și statele membre. Acest plan are ca obiectiv să facă convergența viziunilor naționale ale statelor membre în materie de nevoi capacitare. În iulie 2008, Comitetul director al AEA a luat act de prezentarea și starea inițială a Planului de dezvoltare a capacităților. Apoi, Agenția a lansat lucrările privind primul grup de 12 domenii capacitare, din cele 24 identificate. Obiectivul final este să asigure UE, în toate circumstanțele, o generare de forță pe măsura ambițiilor sale operaționale.

### **B) Capacități civile**

Consiliul European de la Feira a fixat obiectivele pentru dezvoltarea capacităților civile. În acest sens, PSAC are ca obiectiv să permită Uniunii să-și dezvolte capacitățile militare și civile de gestionare de crize și de prevenire a conflictelor. Dezvoltarea de capacități civile vizează, printre altele, o interoperabilitate sporită, un mai mare grad de susținere logistică și financiară, o mai bună punere la dispoziție a personalului. Consiliul European de la Feira din iunie 2000 a lansat componenta civilă a PSAC precizând domeniile de acțiune vizate și fixând obiectivele de dezvoltare a capacităților:

- *poliție*: statele membre s-au angajat să furnizeze până la 5000 de polițiști, din care 1400 desfășurabili într-un interval de 30 de zile pentru a înlocui, susține, forma sau asista forțele de poliție locale; întărirea statului de drept: obiectivul este de a înlocui, forma sau asista instituțiile locale slabe, cu susținerea a 300 de experți;

- *administrație civilă*: obiectivul este de a crea o rezervă de experți rapid mobilizabili pentru a acționa acolo unde administrațiile locale nu ar fi în măsură să o facă în perioada de criză; protecția civilă: echipe de evaluare a catastrofelor, un centru european de coordonare a mijloacelor și echipe pentru a asigura asistența putând merge până la 2000

experți au fost apreciate ca necesare pentru a asigura asistența în acțiunile umanitare.

**Obiectivele capacitate civile.** Consiliul European din iunie 2004 a adoptat un plan de acțiune pentru aspectele civile ale gestionării de criză, completată prin adoptarea, în decembrie 2004, a unui obiectiv de capacitate civile pentru 2008. Acest plan de acțiune definește prioritățile de lucru și termenii privind întărirea capacităților civile și integrarea lor crescândă. Obiectivul global civil pentru 2008 insistă pe necesitatea de a folosi în mod coerent instrumentele comunitare și instrumentele civile ale PSAC. El identifică misiunile de observare și susținerea reprezentanților speciali ai UE ca sectoare prioritare alături de domeniile identificate la Feira, lărgind câmpul de acțiune al UE.

De altfel, Uniunea trebuie să fie în măsură să contribuie la reforma sectorului de securitate și de susținere a proceselor de dezarmare, demobilizare și reinsertie. UE s-a fixat obiectivul de a decide lansarea unei misiuni în cinci zile după aprobarea Consiliului a noțiunii de gestionare de criză, rapiditatea reacției fiind esențială, și să conducă simultan numeroase misiuni civile, cu diferite grade de angajament. Misiunile de gestionare civilă de criză pot fi desfășurate fie independent, fie concertat sau în legătură strânsă cu operațiile militare.

În noiembrie 2007, miniștrii afacerilor externe europeni au aprobat raportul final relativ la obiectivul global civil 2008 și au stabilit obiectivul global pentru 2010. Acest nou obiectiv subliniază că misiunile PSAC pot fi din ce în ce mai îndepărtate și mai diversificate. El amintește necesitatea de a exploata sinergiile între aspectele civile și militare ale PESA și preconizează o mai bună luare în seamă a drepturilor omului și a principiului egalității bărbați/femei în conducerea operațiilor civile.

Întărirea capacităților umane s-a realizat printr-o formare comună în PESA. În prelungirea deciziei Consiliului European

de la Thesalonic din iunie 2003, Consiliul a creat în iulie 2005 Colegiul European de Securitate și Apărare (CESA). CESA este o rețea de institute având formații de nivel strategic a personalului european (diplomatic și militar) pe PESA. El permite o punere în comun a mijloacelor de care statele membre dispun deja. Obiectivul era să se formeze viitorii specialiști ai PESA ai statelor membre, de a difuza o cultură comună a PESA și de a întări inter-operabilitatea între persoanele participante la misiuni și operații. Formarea se referă la ansamblul domeniilor PESA, de la dimensiunea civilă la cea militară, sau încă asupra subiectelor tematice (Africa, neproliferarea etc.). De asemenea, o formare specifică este prevăzută cu destinația pentru jurnaliști. De la crearea sa, Colegiul este o adevărată reușită, cu formarea a mai mult de 2500 persoane din 2005. Un secretariat permanent bazat la Bruxelles permit să facă instituția să funcționeze, dar aceasta este responsabilitatea statelor membre factorul cheie al dinamismului inițiativei, deoarece acestea sunt cele care propun, organizează și finanțează cea mai mare parte a cursurilor, în legătură cu organisme de formare națională.

**Inițiativa europeană pentru schimbul de tineri ofițeri,** inspirată de Erasmus, a fost discutată de miniștrii apărării din țările UE în timpul unei reuniuni informale de la Deauville în octombrie 2008 apoi adoptat oficial de Consiliul Uniunii Europene în noiembrie 2008. Această inițiativă are ca obiectiv să permită tinerilor ofițeri să urmeze o parte a formării lor într-o altă țară europeană, în vederea facilitării conducerii operațiilor multinaționale prin dezvoltarea unei culturi comune privind chestiunile de securitate și de apărare. Inspirată de programul Erasmus pus în practică de Comisia Europeană în cadrul procesului de la Bologna, această inițiativă permite o mai bună compatibilitate a învățământului și mai multă mobilitate a profesorilor și a tinerilor ofițeri.

## **Capitolul 4.**

### **PREZENT ȘI PERSPECTIVĂ ÎN GESTIONAREA CRIZELOR ÎN DOMENIUL MILITAR ȘI CIVIL DE CĂTRE UE**

#### **4.1. Prezent în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil de către Uniunea Europeană**

Analiza afirmării de către UE a statutului de actor internațional important trebuie făcută luând în calcul, în opinia noastră, următoarele dimensiuni: economică, demografică, politică, militară și civilă, nivelul de ambiție al UE, atitudinea statelor membre UE față de gestionarea crizelor.

**Dimensiunea economică.** Această reflectă puterea economică a Uniunii Europene. Acum când criza financiară, economică și socială din 2007-2010 pune la îndoială capacitățile reale ale sistemului economic european de a răspunde adecvat provocărilor globalizării, este util să se amintească că Europa rămâne prima putere economică și comercială a lumii înaintea SUA, Chinei și Japoniei<sup>127</sup>. Uniunea Europeană este prima piață a lumii cu un produs național brut de 4300 miliarde de dolari<sup>128</sup>. Pe de altă parte, luată în globalitatea sa, UE constituie prima putere economică mondială din următoarele considerente<sup>129</sup> (anexa nr. 4): PIB-ul său depășește pe cel al SUA (cu o populație de 500 milioane de locuitori, superior cu 60% celui al SUA); în termeni de comerț exterior, dacă nu se iau în calcul schimburile între statele membre, UE este primul exportator mondial și depășește cu

---

<sup>127</sup> *Une puissance économique*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-monde/puissance-economique.shtml>.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>129</sup> *La puissance économique de l'Union européenne*, [http://www.assistancescolaire.com/eleve/TES/geographie/reviser-le-cours/la-puissance-economique-de-l-union-europeenne-t\\_g203](http://www.assistancescolaire.com/eleve/TES/geographie/reviser-le-cours/la-puissance-economique-de-l-union-europeenne-t_g203).

mult SUA și China; UE cunoaște succese industriale în domeniul spațial și mari firme europene sunt prezente în întreaga lume; totuși, investițiile în cercetare nu sunt în măsură să diminueze ecartul ce desparte UE, în acest domeniu, de SUA și Japonia.

Prin urmare, se poate afirma că UE este în măsură din punct de economic și financiar să asigure resursele materiale, economice și financiare solicitate de implicarea sa constantă, activă și directă în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil.

**Dimensiunea demografică.** Oficiul de statistică al UE, Eurostat, a publicat cifrele estimate ale populației Uniunii la 01.01.2011<sup>130</sup>. Conform acestui studiu, populația UE a depășit 501,1 milioane de locuitori la 01.01.2010 și 502,5 milioane la 01.01.2011. Structura pe grupe de vârste a acestei populații este următoarea<sup>131</sup>:

- 0-14 ani: 15,44 %;
- 5-64 ani: 67,23 %;
- 65 ani și peste: 17,33 %.

Deci, atât cantitativ, cât și calitativ, din punct de vedere demografic, UE este o forță demnă de luat în seamă. Practic, este al treilea ansamblu demografic al lumii după China și India. Prin urmare, dispune de resursele umane necesare și suficiente atât pentru economie, cât și în materie de personal care să activeze în structurile militare și civile cu sarcini în gestionarea crizelor.

**Dimensiunea politică.** Uniunea Europeană are voința politică de a se implica activ, responsabil, constant și consistent în gestionarea crizelor de pe continentul european și din lume. În acest sens, Tratatul de la Lisabona, prin elementele de

---

<sup>130</sup> *Démographie: la population de l'Union européenne en 2010*, <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/demographie-population-union-europeenne-2010.html>.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

noutate aduse în plan politic<sup>132</sup> (fuzionarea vechilor funcții de reprezentant și de comisar însărcinat cu relațiile externe și crearea funcției de Înalt Reprezentant pentru Afacerile Externe și Politica de Securitate; crearea SEAE; personalitatea juridică UE; clauza de asistență mutuală; clauza de solidaritate; cooperarea structurată permanentă), a întărit voința politică a Uniunii și a statelor membre de a dobândi un statut internațional înalt și de a-și asuma o paletă largă de roluri pe scena mondială.

**Dimensiunea militară și civilă.** În prezent, UE are capacitățile militare și civile disponibile implicării active a acesteia în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil.

Experiența de până acum dovedește cu prisosință acest fapt (vezi anexa nr. 3). Pe temeiul acestor capacități militare și civile UE afișează un nivel de ambiție înalt în materie de gestionare a crizelor din lume.

**Nivelul de ambiție al UE în materie de gestionare a crizelor.** Date fiind structurile de decizie, de conducere și de control eficiente, capacitățile de urmărire a situațiilor de criză potențială și sprijinite de instrumente ce favorizează un tratament global și în ciuda restricțiilor vizând capacitățile sale, UE a devenit un actor credibil și recunoscut al securității mondiale care a intervenit deja pe trei continente. În prezent, UE poate contribui și mai mult la stabilizarea unei lumi a turbulențelor dacă statele sale membre o decid. Crizele actuale se definesc prin caracterul instantaneu și urgența intervențiilor militare necesare. UE dispune de capacități de răspuns rapid cu unități proiectabile de mică mărime. Acestea sunt grupările tactice de 1.500 oameni din care două sunt în permanență operaționale. Se impune ca și mijloacele de comandament

---

<sup>132</sup> *En quoi le traité de Lisbonne fait-il progresser la politique étrangère européenne ?*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/politiques-communautaires/quoi-traite-lisbonne-fait-il-progresser-politique-etrangere-europeenne.html>.

operaționale să fie caracterizate de aceeași disponibilitate. De aceea, se pare că un lanț de comandament operațional permanent, chiar cu un efectiv redus, ar fi un pas decisiv și economic într-o direcție bună și o evidentă măsură de coerență. De altfel, conducerea simultană a mai multor operații de natură și mărimi diferite fac imperativă înființarea unui centru permanent de comandament și de control al ansamblului operațiilor UE. Aceasta nu semnifică o modificare a nivelului de ambiție a operațiilor UE, ci pur și simplu o creștere a coerenței mijloacelor în raport cu misiunile ordonate de Consiliu.

**Atitudinea statelor membre față de implicarea Uniunii Europene în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil.** Datele de până acum atestă că statele membre ale UE se implică în gestionarea crizelor participând cu resurse umane, financiare și de altă natură atât la acțiunile conduse direct de Uniune, cât și la eforturile comunității internaționale sub egida NATO și/sau ONU de a stabiliza lumea.

#### **4.2. Perspective în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil de către Uniunea Europeană**

Gestionarea civilă a crizelor a devenit o parte importantă din politica de securitate a UE. Totuși, punerea la dispoziție de capacități civile constituie o mare provocare pentru Uniunea Europeană. Eficacitatea numeroaselor misiuni este limitată, ceea ce reflectă, pe de o parte, criza actuală de resurse pentru derularea misiunilor de construcție a statelor („state-building”) și se explică, pe de altă parte, prin deficitele UE ca absență din cadrul strategic al intervențiilor. Se impune un nivel de ambiție diferențiată la nivel regional pentru UE, dat fiind angajamentul din ce în ce mai critic al statelor slabe.

Dimensiunea civilă a PSAC a UE a evoluat de o manieră dinamică în ultimii ani. Astfel, instituții specifice au fost create pentru a planifica și realiza misiunile civile ale UE. Pe măsura

dezvoltării capacităților militare, capacitățile civile au fost constituite pentru gestionarea civilă a crizelor. Obiectivul global din 2008 viza 6 sectoare prioritare pentru gestionarea civilă a crizelor: poliție, stat de drept, administrație civilă, protecție civilă, misiuni de observare și susținere a reprezentanților speciali ai UE. Obiectivul global din 2010 sublinia importanța planificării simultane a intervențiilor, formarea personalului și schimbul multilateral de practici verificate.

Din 2003, UE a realizat 17 misiuni civile în cadrul PESA<sup>133</sup>. Din 14 misiuni în desfășurare, 11 sunt de natură civilă. Chiar dacă operațiile militare acaparează adesea interesul mass-media și lumii politice, gestionarea civilă a crizelor este de o importanță primordială în politica de securitate a UE. Raza sa de acțiune geografică s-a lărgit continuu. Astfel, UE a realizat misiuni civile în Balcanii Occidentali, în Caucazul meridional, în Africa, în Orientul Apropiat și în Asia. Sarcinile îndeplinite au fost diverse și înglobează și reforma sectorului securitar. Personalul destinat misiunilor civile ale UE a crescut pe de o parte: astfel, acum în Kosovo circa 1700 experți internaționali sunt în activitate pentru misiuni de poliție și justiție. Misiunile din Georgia și Afganistan numără 300 de experți internaționali<sup>134</sup>.

În ciuda acestei evoluții dinamice, UE se confruntă totuși cu provocări mari în domeniul gestionării civile a crizelor. Se pot distinge deficite delicate cantitative și calitative în punerea la dispoziție a capacităților.

Bilanțul numeroaselor misiuni este modest. Absența în unele misiuni a unui cadru strategic superior în sensul de obiective politice ale UE în privința manierei de soluționare a conflictelor concrete și de modelare a relațiilor cu statele vizate

---

<sup>133</sup> *Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire*,  
<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-87-FR.pdf>, p. 1.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 1.

de sprijin. Scepticismul crescând al publicului vizavi de intervențiile în statele eșuate și presiunea enormă exercitată pe bugetele naționale a numeroase state europene reprezintă alte provocări cu care se ciocnește potențialul de evoluție al gestionării civile a crizelor de UE în anii ce vin.

În ceea ce privește deficitele de competențe acestea vor fi prezentate în continuare:

➤ ***Recrutarea experților pentru sarcini în cadrul construcției statelor*** se dovedește dificilă în UE. Lipsesc mai ales funcționarii de poliție și justiție. Problema se explică în parte prin sistemul de recrutare al UE care se bazează în principal pe detașamente naționale. Unele state membre au luat măsuri în vederea punerii la dispoziție a resurselor în personal mai importante și mai bune pentru misiunile internaționale. Centre de recrutare naționale ca Stabilisation Unit în Marea Britanie, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze la Berlin sau Crisis Management Centre în Finlanda pregătesc experți și oferă cursuri structurate de formare. De asemenea, UE dispune de echipe de intervenție civilă, de un număr de experți provenind din statele membre și disponibile rapid. Dar impasurile rămân și misiunile în curs ale UE numără sute de experți mai puțin decât s-a estimat nominal.

Decizia în ceea ce privește misiunea EUPOL în Afganistan, de exemplu, a fost luată în 2007, dar au fost necesari doi ani și 14 apeluri la contributorii pentru această intervenție pentru ca forțele internaționale prevăzute să fie în sfârșit pe teren în februarie 2009<sup>135</sup>. Consiliul UE nu a putut da urmare propunerii reprezentantului special al Uniunii de a decide o misiune civilă considerabil mai mare pentru Afganistan cu 2000 persoane. De asemenea, este dificil de recrutat personalul necesar pentru EULEX în Kosovo, afirmă sursa citată. Într-adevăr, lipsesc circa 250 experți internaționali pentru misiunea civilă, actualmente, cea mai importantă în

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 2.

cadrul PSAC. Este o realitate că funcționarii civili sunt adesea rari în statele membre ale UE și că ei sunt foarte solicitați. Prin urmare, guvernele ezită să pună la dispoziție acești experți pentru misiuni internaționale. Invers, numeroși experți potențiali renunță să-și depună candidatura pentru misiuni internaționale căci un asemenea angajament este adesea dificil de conciliat cu activitatea lor obișnuită.

➤ ***Implicarea a numeroase ministere naționale în gestionarea civilă a crizelor.*** Ministerele Afacerilor Externe, de Interne, de Justiție sau de Finanțe au priorități diferite și faptul că nu sunt adesea de acord cu chestiunea finanțării recrutării, formării și detașării reprezintă o dificultate suplimentară.

Creșterea numărului de experți și a centrelor de recrutare naționale permit reducerea în parte a deficitelor de competențe. Creșterea foarte redusă a numărului de experți direct recrutați de UE pare totuși demn de a fi examinat. Această abordare este totuși atacată pe diferite fronturi căci ea grevează mai mult bugetul UE și restrânge controlul statelor membre asupra competenței civile a PSAC. Dar un model mixt, flexibil, cu detașări naționale și o recrutare directă, ca la ONU, ar trebui să contribuie la reducerea deficitelor de competențe civile ale UE.

➤ ***Efectul limitat al acțiunilor întreprinse.*** Eficacitatea gestionării civile a crizelor de UE nu este deloc analizată sistematic acum. Dar este suficient să se arunce o privire cursivă pe misiunile pentru a descoperi că bilanțul este până în prezent destul de modest, ceea ce explică, pe de o parte, faptul că realitățile locale sunt adesea dificile. De asemenea, trebuie totuși să se diagnosticheze deficiențele din partea UE în calitate de actor de politică de securitate.

Conceptul „state-building”, dezvoltat din anii '90 de actorii occidentali în sensul punerii în funcțiune a unui stat modern și al transformării statului și societății potrivit principiilor democratice și a statului de drept, este în criză. S-a demonstrat aceasta nu doar în marile misiuni de „state-

building” în Balcani și Afganistan, ci și în operații mai mici și mai puțin mediatizate precum misiunea EUPOL în Congo, pe care rezistența elitelor locale la intervenții externe în raporturile de putere împiedică adesea progresul construcției statelor.

În statele în care situația securitară este precară, sarcina este încă mai dificilă. Tendința, în particular a SUA, de a se concentra din ce în ce mai mult în cazuri asemănătoare pe o simplă argumentare a eficienței și de a neglija aspectul legitimității în sensul fondării civile a forțelor de securitate pune, de asemenea, probleme. În Afganistan, UE a avut dificultăți în reconcilierea para-militarizării poliției formate de Washington cu înțelegerea tradițională a reformei sectorului de securitate.

Finalmente, schimbările politice locale pot, de asemenea, mina procesele de reconstrucție a statelor. Misiunea UE însărcinată să protejeze frontierele între Gaza și Egipt (EUBAM Rafah) este suspendată de la luarea puterii de Hamas în fâșia Gaza, și misiunea de poliție EUPOL COPS limitată la Cisiordania<sup>136</sup>.

În ceea ce privește deficiențele din partea UE, trebuie mai întâi constatat că anumite misiuni nu au personal suficient pentru a putea fi mai mult decât un simplu simbol politic. Pe temeiul experienței acumulate în ultimii ani, ar trebui să se regândească obiectivele misiunilor UE care erau până în prezent adesea prea puțin orientate spre realitățile locale și definite de o manieră obscură. De asemenea, coordonarea cu partenerii internaționali ca ONU, NATO și SUA trebuie să fie ameliorată, critica făcută suprapunerii de competențe și capacități ca în Afganistan nu ar trebui să fie rezervată UE. Dar deficitul central se situează în absența cadrului strategic al operațiilor PSAC, ce se traduce printr-o integrare insuficientă a numeroaselor misiuni într-o politică și o viziune globală.

---

<sup>136</sup> Ibidem, p. 3.



➤ **Absența cadrului strategic.** Din totdeauna, UE a avut probleme cu dezvoltarea strategiilor de conflict și regionale globale și concrete dincolo de principii generale. Interesele și prioritățile statelor membre sunt prea diferite. Instituțiile comune ale UE sunt în ceea ce le privește prea slabe în raport cu statele membre pentru a putea compensa acest deficit de conducere politică. Prin urmare, misiunile în teren nu dispun de toate facilitățile necesare protejării personalului angajat în efectuarea lor. Se pare că un consens privind situația finală urmărită a unei intervenții și o strategie de ieșire lipsesc adesea.

În acest sens, EULEX Kosovo este un exemplu revelator. Lansată inițial cu scopul de a demonstra capacitatea UE de a proteja stabilitatea în Balcani, misiune ce astăzi suportă disensiunea între statele membre în ceea ce privește independența Kosovo. Constituirea unei poliții, a unei justiții și a unei administrații kosovare fără mandat pentru a promova suveranitatea se dovedește extrem de dificilă. Chiar dacă EULEX îndeplinește sarcini executive limitate, teme politice și domenii spinoase ca lupta împotriva crimei organizate sunt mult excluse în practică.

Faptul că numeroase state membre acordă dimensiunii civile a PSAC o importanță mai degrabă redusă vine să complice divergențele intrinseci. Voința politică de a lua măsurile necesare și de a pune la dispoziție resursele pentru creșterea eficacității gestionării crizelor nu este întotdeauna detectabilă. Retorica și practica sunt divergente adesea.

Faptul că UE continuă să folosească evantaiul său de instrumente civile și militare de o manieră insuficient coordonată se explică, în parte, prin absența cadrului strategic. Cooperarea civilo-militară în cadrul PSAC, în sensul misiunilor integrate, nu este din acest motiv decât una dintre bâlbâielile sale. Armonizarea gestionării civile de crize cu politica de dezvoltare a UE și cu activități ca observarea alegerilor se

dovedește de asemenea în parte dificilă. De aceea, misiunilor civile PSAC le lipsesc adesea contextualizarea atât politică cât și operațională.

În ceea ce privește nivelul de ambiție al UE în materie de gestionare a crizelor, se pot face unele estimări. Astfel, cu criza datoriiilor în Europa și scepticismul crescând al publicului față de misiunile internaționale de stabilizare și „state-building”, provocările în domeniul gestionării civile a crizelor de UE probabil va continua să se accentueze. Nevoia de astfel de misiuni ar trebui simultan să continue să crească, cu atât mai mult cu cât amenințările de securitate pentru Occident vor emana, într-un viitor apropiat, mai degrabă de la statele eșuate și semnificativ afectate de conflicte decât de la noile mari puteri. Pe acest fundal, UE ar face bine să-și definească un nivel de ambiție realist și diferențiat pentru gestionarea crizelor.

În legătură cu acest subiect, ar trebui să se evalueze, pe de o parte, care regiuni au o importanță securitară centrală pentru majoritatea statelor membre UE. Pe de altă parte, ar trebui să se țină seama că UE poate mai ales să influențeze durabil procesele de transformare națională cu instrumentul unei perspective de aderare potențială și cu acorduri comerciale largite. Prin urmare, contextul regional al UE se impune ca centru de gravitate geografică pentru misiunile de state-building de o mai mare anvergură și complexe. Dar, cum o perspectivă de aderare ar trebui să rămână limitată la Balcani într-un viitor apropiat, trebuie să se examineze pârghiile suplimentare pentru realizarea procesului de transformare națională în regiunile precum Caucazul Meridional sau Asia Centrală. O împletire mai strânsă a misiunilor PSAC civile cu alte instrumente folosite în politica de vecinătate europeană se impun a fi avute în vedere. Finalmente, în caz de operații PSAC civile dincolo de contextul regional, pare preferabil să se limiteze ambițiile și să se întărească simultan competențele actorilor regionali ca

Uniunea Africană sau ASEAN pentru a accelera controlul crizelor și stabilizarea statelor.

#### **4.3. Rolul României în gestionarea crizelor în domeniul militar și civil**

Ca stat membru al UE, România contribuie activ, direct și responsabil la gestionarea crizelor atât împreună cu celelalte state membre sub mandatul Uniunii, cât și individual ca urmare a rolurilor asumate în calitatea sa de contributor de securitate regional. România este pe locul al treilea în UE în ceea ce privește contribuția la misiunile civile ale Uniunii, la care participă cu polițiști, jandarmi, militari, diplomați, judecători sau experți în drepturile omului.

România, care participă în prezent cu experți la șase misiuni civile și două militare, își va menține nivelul actual de participare la misiunile UE <sup>137</sup>. Este cunoscut că România s-a implicat activ în numeroase misiuni PSAC, conștientizând importanța și anvergura pe care acestea o vor căpăta în contextul demersurilor UE de promovare a statului de drept funcțional, a respectării drepturilor fundamentale ale omului și buneii guvernări, precum și în alte domenii conexe, toate acestea având incidență directă asupra stabilității și securității internaționale. Angajamentul solid al țării noastre este confirmat de situarea pe unul din primele locuri printre membrii UE din punctul de vedere al experților detașați și angajați prin contract din misiunile UE, dar și prin valoarea adăugată la elaborarea deciziilor din domeniul PSAC.

Contribuția națională a României, alături de a celorlalte state membre, acoperă atât palierul civil, cât și cel militar.

---

<sup>137</sup> *România este pe podium la misiuni civile în UE*, <http://www.flagrantct.ro/romania-este-pe-podium-la-misiuni-civile-in-ue/>; *România, numărul unu în misiunile U.E.*, [http://www.revistapentrapatrie.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=174:interviu-kent-dean&catid=45:interviu&Itemid=53](http://www.revistapentrapatrie.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=174:interviu-kent-dean&catid=45:interviu&Itemid=53).

Astfel, România este prezentă în numeroase misiuni desfășurate sub egida PSAC, derulate pe trei continente: EUPM (misiune civilă în Bosnia și Herțegovina), EUFOR Althea (misiune militară în Bosnia și Herțegovina), EULEX Kosovo (misiune în domeniul supremației legii în Kosovo), EUPOL Afghanistan (misiune civilă în Afganistan), EUJUST LEX (misiune integrată în domeniul statului de drept pentru Irak), EUMM Georgia (misiune de monitorizare), EUPOL Afganistan (misiune civilă în Afganistan), EUPOL COPPS (misiune de poliție în Teritoriile Palestiniene), și EUNAVFOR ATALANTA (misiune navală de combatere a pirateriei în Golful Aden). În acest sens, prioritar pentru Armata României este implicarea activă, consistentă, responsabilă și permanentă în reconstrucția post-conflict cu scopul declarat de a-și dezvolta capacitățile civile de gestionare a crizelor. România este deja angajată cu resurse importante în acțiuni cu dimensiune semnificativă de reconstrucție post-conflict (EULEX Kosovo, Althea BiH, EUMM Georgia etc.)<sup>138</sup>.

Utilizarea sistematică a acestor resurse și dezvoltarea propriilor capacități de gestiune civilă a crizelor la un nivel comparabil cu al celorlalți actori semnificativi (în special state membre UE și NATO) poate deschide oportunitatea consacrării unei poziții specifice de excelență în domeniu.

Se pare că, până acum, România s-a mulțumit cu rolul de executant în toate misiunile militare și civile de gestionare a crizelor conduse de UE. Prin urmare, ar fi necesar ca, pe viitor, România să contribuie în mod activ atât la elaborarea, cât și la implementarea Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC)<sup>139</sup>. În acest sens, ar fi necesar ca experții români să își

---

<sup>138</sup> *Participarea României la misiunile PSAC*, <http://www.mae.ro/node/1884>.

<sup>139</sup> Dr. Petre DUȚU, Cristina BOGZEANU, *Priorități în arhitectura de securitate a României în noul climat al globalizării și apartenenței la tratate zonale sau regionale*, Editura UNAp, București, 2012, p. 68.

asume responsabilități sporite prin obținerea unor funcții de conducere și coordonare, atât în teatre, cât și în structurile de planificare și conducere de la Bruxelles<sup>140</sup>.

## CONCLUZII ȘI PROPUNERI

Uniunea Europeană, prin forța sa economică, populație, voință politică, capacități militare și civile existente la nivelul Uniunii și al statelor membre, nivelul de ambiție afișat, atitudinea statelor membre față de gestionarea crizelor din domeniul militar și civil, reprezintă un actor important al scenei internaționale. Statutul său înalt, recunoscut de către ceilalți actori statali și nonstatali mondiali, este pus în valoare prin asumarea unei palete largi de roluri economice, politice, militare, sociale și de mediu, materializate în întreaga lume, unde interesele stabilității, păcii și securității o impun.

În scopul punerii în valoare a rolurilor asumate în materie de securitate, Uniunea Europeană și-a creat și dezvoltat capacități militare și civile. Gestionarea crizelor a devenit o parte importantă a politicii de securitate a UE. Activarea capacităților civile și militare rămâne totuși o provocare pentru Uniunea Europeană. Eficacitatea a numeroase misiuni este limitată, ceea ce, pe de o parte, reflectă criza actuală a „state-building” și explică, pe de altă parte, deficitele UE în materie de cadru strategic de intervenție. ***Dat fiind angajamentul din ce în ce mai critic în statele eșuate, pentru UE, se impune un nivel de ambiție diferențiat la nivel regional.***

Uniunea Europeană a creat instituțiile destinate îndeplinirii Politicii Europene de Securitate Comună, dar aceste instituții, precum și actorii implicați în PESC trebuie să găsească un mod coerent și eficace de a funcționa în toate împrejurările. Astfel, se pare că resursele umane pentru gestionarea civilă a crizelor se constituie cu greutate și consumă mult timp. De aici, ***necesitatea constituirii unor centre de formare a personalului pentru misiuni civile – experți în statul de drept, administrație civilă, justiție, poliție – fie la nivelul UE, fie al statelor membre care vor și pot.***

---

<sup>140</sup> România este pe podium la misiuni civile în UE, <http://www.fagrantct.ro/romania-este-pe-podium-la-misiuni-civile-in-ue/>, p. 1.

Se știe că fiecare criză este unică și necesită o abordare specifică chiar dacă există caracteristici comune tuturor situațiilor de criză cum ar fi:

- urgența măsurilor de luat; importanța factorului mediatic;
- relația între interesele în joc și întoarcerea la securitate;
- incapacitatea puterii în funcție de a soluționa o situație degradată și inacceptabilă pentru comunitatea internațională.

Pe de altă parte, se cunoaște că crizele se gestionează în timp, potrivit unei abordări cuprinzătoare și secvențiale. Gestionarea multinațională a crizelor, deși aduce legitimitatea necesară, generează dificultăți suplimentare ce provin din divergența intereselor naționale sau din absența unei strategii clare. ***Totuși, existența unei strategii europene de gestionare a crizelor pare a fi necesară, în prezent, pentru a da coerență, concertare și constanță acțiunilor întreprinse de UE în materie de politică externă.***

Aceasta pare a fi cu atât mai necesară cu cât UE promovează cu succes conceptul de abordare cuprinzătoare a gestionării crizelor. Totuși, așa cum s-a menționat și în cadrul capitolului 2 al acestui studiu, pentru ca abordarea cuprinzătoare să fie mult mai eficace decât până în prezent, ar trebui să se realizeze, în materie de gestionare a crizelor în domeniul militar și civil, următoarele:

- ***diminuarea sau dispariția dezacordurilor existente la Bruxelles între comitetul civil și comitetul militar;***
- ***stabilirea riguroasă a contribuției statelor membre la materializarea conceptului de abordare cuprinzătoare în viziunea UE;***
- ***punerea în practică a unei rezerve civile europene;***
- ***stabilirea riguroasă și cu claritate a celui care va finanța punerea în practică a abordării cuprinzătoare a UE ;***
- ***crearea unui centru european de gestionare globală a crizelor pe teren;***

***- difuzarea informațiilor la nivel european între statele membre participante la operații în diferite teatre.***

Practica a demonstrat că nu există un răspuns pur militar la crizele ce sunt în esența lor politice. Or, angajarea mijloacelor militare se face aproape întotdeauna în urgență, cu obiective politice puțin precise sau puțin realiste și cu o focalizare naturală pe aspectele securitare care, natural, sunt cele mai vizibile.

Operațiile de gestionare a crizelor conduse de Uniunea Europeană se definesc prin cel puțin două caracteristici. Mai întâi, datorită restricțiilor impuse nivelului său de ambiție și mijloace, UE nu manifestă tendința de a privilegia recursul la capacitățile sale militare. Când ea o face, se asigură că obiectivul politic este perfect definit și se angajează într-un cadru spațiu-timp delimitat pentru sarcini bine precizate. Apoi, grație instrumentelor variate și numeroase de care ea dispune, UE adoptă întotdeauna, o abordare multidisciplinară în gestionarea crizelor, se interesează cu prioritate de cauzele și efectuează intervenții țintite fie în cadrul unui tratament global a unei situații în timp ca în Bosnia sau pentru a obține un efect parțial ca în R.D. Congo, la Aceh sau în Palestina. Această abordare pare să se bucure de o mai redusă vizibilitate, dar de un succes garantat.

În plus, implicarea capacităților civile de gestionare a crizelor pare a fi mai adecvată decât recursul la mijloacele militare. De exemplu, folosirea instrumentului de stabilitate al UE sau a Politicii de vecinătate, ori a sprijinului financiar în dezvoltare par a fi mai eficace și cu efecte de durată în soluționarea crizelor pentru că ele dau speranță celor vizați de ajutor întrucât se fondează pe satisfacerea unor nevoi elementare de dezvoltare economică, socială și umană a statelor unde se gestionează criza.

România, ca stat membru, participă constant la gestionarea crizelor sub egida UE. Până acum, de regulă, ea a

fost în rol de executant. Ar fi necesar ca, în viitor, ***România să aibă dintre cetățenii săi, civili sau militari, agreeți în funcții de conducere atât la Bruxelles în structurile PESC, cât și în cele din teatrele de operații.***

Pe viitor, este evident că odată cu evoluția sinuoasă a comunității internaționale, situațiile de criză nu vor lipsi și deci nici necesitățile de gestionare acestora de către diverși actori statali și nonstatali recunoscuți pentru rolurile active asumate în materie de securitate globală. În acest context, apreciem că UE va continua să se implice activ și de o manieră diversă, ca mijloace și instrumente, în gestionarea crizelor. De aceea, PESC se va dezvolta continuu și își va diversifica metodele și procedeele de soluționare a crizelor din domeniul militar și civil.

În ceea ce privește ipoteza ce a ghidat demersul nostru științific pentru realizarea acestui studiu, apreciem că a fost validată. Opinăm că argumentele aduse în studiu în sprijinul ideii că UE are voința politică, resursele umane, materiale și financiare pentru a continua consecvent politica sa de gestionare cuprinzătoare a crizelor în domeniul militar și civil sunt suficiente.

## BIBLIOGRAFIE

### I. Lucrări de autor

1. BJURNER A., *Visions and Achievements of the Swedish Presidency in Developing a Civilian Crisis Management Capability*, SWEFOR/SPAS Conference Report, Stockholm, 2001.
2. Dr. DUȚU, Petre; BOGZEANU, Cristina, *Priorități în arhitectura de securitate a României în noul climat al globalizării și apartenenței la tratate zonale sau regionale*, Editura UNAp, București, 2012.
3. DUȚU, Petre; Mihai-Ștefan, DINU, *Politica Europeană de Securitate și Apărare – cadrul de manifestare și dezvoltare a intereselor de securitate națională*, UNAp, București, 2007.
4. DWAN R., *EU Civilian Crisis Management: Themes to Be Dealt and Challenges to be Met*, SWEFOR/SPAS Conference Report, Stockholm, 2001.
5. MÜLLER E., *Rapport de la Commission du contrôle budgétaire sur l'administration de Mostar par l'UE*, Parlement européen, Strasbourg, 1996.
6. NOWAK A., *L'Union en action: la mission de police en Bosnie*, Paris, IES-UE, 2003.
7. PFISTER, Stéphane, *Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense: ambiguïtés et potentialités du concept de "gestion civile des crises"*, Politique européenne, Vol. 3, N° 22, 2007.
8. REYNAUD, Oriane, *L'impact du différent turco-chypriote sur l'avenir de la relation UE-Otan*, Cahier de l'Irsem n°3 – Otan continuité ou rupture, septembre 2010.

### II. Materiale de pe Internet

1. *Action extérieure*, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/rerelations-externes/action-exterieure.html>.
2. *Analyse critique et prospective du concept*, <http://www.eisf.eu/resources/library/VFApprocheglobale.pdf>.
3. *Approche(s) globale(s)-actes table ronde*, [http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats\\_fond/approche-globale/Approche\\_globale-actes\\_table\\_ronde\\_06mai2010.pdf](http://www.ihedn.fr/userfiles/file/debats_fond/approche-globale/Approche_globale-actes_table_ronde_06mai2010.pdf).

4. *A "Comprehensive Approach" to crisis management*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm).

5. BACRI, Clémentine, *Le rôle de l'union européenne en tant qu'acteur international dans la promotion et la défense des droits de l'homme en Europe*, [http://www.memoireonline.com/11/07/719/m\\_role-ue-acteur-international-promotion-defense-droits-de-l-homme28.html](http://www.memoireonline.com/11/07/719/m_role-ue-acteur-international-promotion-defense-droits-de-l-homme28.html).

6. BLOCH-LAINÉ, Amaya, *L'union Européenne et la « Soft Sécurité »: les attributs de la Puissance Civile*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001138.pdf>.

7. *Comment se définit l'Union européenne?*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/definition/qu-est-ce-que-union-europeenne.html>.

8. CHOPIN, Thierry, *Fiche 8. Le Traité de Lisbonne en matière sociale*, <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/libsonne/fr/fiche8.pdf>.

9. DE CONING, Cedric, *Civil-military relations and UN peacekeeping operations*, *World Politics Review*, 19 mai 2010, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553>.

10. DUMONT, Gérard-François, *Quelles frontières pour l'Union européenne ? L'Union européenne, la Russie et la Turquie*, <http://www.diploweb.com/forum/dumont3.htm>.

11. *Eurosepticisme*, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Eurosepticisme>, Cahier n° 4, (Anti-européens, eurosceptiques et souverainistes), <http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?rubrique73>.

12. *EU-Russia Cooperation Programme (Takis/ENPI)*, [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu\\_russia/tech\\_financial\\_cooperation/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/index_en.htm).

13. *L'Europe et l'environnement*, <http://www.touteleurope.eu/fr/actions/energie-environnement/l-europe-et-l-environnement/presentation.html>.

14. *EULEX Kosovo*, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>.

15. FRAN CART, Loup, *Rôle, méthodes et outils d'une Centre de situation globale pour la prévention et la gestion des crises au sein de l'Union européenne*, <http://www.eurocrise.com/media/pdf/Etude%20-%20Centre%20situation%20crise%20UE.pdf>.

16. *Instrument de stabilité (2007-2013)*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/asia/114171\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/asia/114171_fr.htm).

17. KERN, Jack, *Understanding the operational environment: the expansion of the Dime*, University of military intelligence, <http://www.universityofmilitaryintelligence.us>.

18. KOOPS, Joachim A., *Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management*, *Focus* 01/2010, <http://www.effectivemultilateralism.info>,

19. *Les grandes étapes*, <http://www.defense.gouv.fr/das/rerelations-internationales/l-europe-de-la-defense/les-grandes-etapes/les-grandes-etapes>.

20. Les programmes régionaux financés par l'union européenne, <http://www.europe-en-auvergne.eu/les-programmes-regionaux.html>.

21. *La politique : Qu'est-ce que la politique européenne de voisinage?*, [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm).

22. *L'Union européenne: pourquoi?*, [http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_1/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_1/index_fr.htm).

23. La coopération au développement, <http://www.touteleurope.eu/fr/actions/rerelations-externes/aide-au-developpement.html>.

24. *Missions civiles de l'UE*, [http://diplomatie.belgium.be/fr/sur\\_lorganisation/travailler\\_aux\\_affaires\\_etrangeres/emplois\\_vacants/missions\\_civiles\\_ue/](http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_lorganisation/travailler_aux_affaires_etrangeres/emplois_vacants/missions_civiles_ue/).

25. OBORNE, Peter; WEAVER, Frances, *L'heure de gloire des eurosceptiques*, <http://www.presseurop.eu/fr/content/article/1010371-l-heure-de-gloire-des-euroseptiques>.

26. *Pacte de stabilité et coordination des politiques économiques*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/index\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_fr.htm).

27. PIOT, Christian, *L'approche globale de l'Union européenne*, [http://www.defnat.com/site\\_fr/pdf/TRIBUNE-220910-PIOT.pdf](http://www.defnat.com/site_fr/pdf/TRIBUNE-220910-PIOT.pdf).

28. *Politique de l'environnement: principes Généraux et orientations stratégiques*, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_4.10.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.10.1.pdf).

29. *Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC)*, <http://www.grip.org/bdg/g4501.html>.
30. *România este pe podium la misiuni civile în UE*, <http://www.flagrantct.ro/romania-este-pe-podium-la-misiuni-civile-in-ue/>.
31. *România, numărul unu în misiunile U.E.*, [http://www.revista.pentrapatrie.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=174:interviu-kent-dean&catid=45:interviu&Itemid=53](http://www.revista.pentrapatrie.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=174:interviu-kent-dean&catid=45:interviu&Itemid=53).
32. *Sixième programme d'action pour l'environnement*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/128027\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_fr.htm).
33. *UE-Russie: le partenariat stratégique sur les rails*, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-russia-strategic-partnership-on-track.aspx?lang=fr>
34. *Traité de Lisbonne > Le traité en bref*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_fr.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fr.htm).
35. Amiral VENTURONI, Guido, Les initiatives du Sommet de Washington: fournir à l'OTAN „les outils” pour accomplir sa tâche au siècle prochain, <http://www.nato.int/docu/revue/1999/9903-03.htm>.
36. Dr. WENDLING, Cécile, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises*, <http://www.eisf.eu/resources/library/VFApprocheglobale.pdf>

## ANEXA NR. 1. Emergența politicii externe europene

### Cooperarea politică europeană (CPE)

#### ■ Scop:

- Dezvoltarea unei înțelegeri comune a problemelor internațional
- Armonizarea pozițiilor naționale și coordonarea lor
- Dotarea Europei cu o dimensiune politică.

### Institucionalizarea progresivă la PESC/PESA

#### ■ Tratatul de la Maastricht (1991)

- Al doilea pilon înlocuiește CPE
- Chestiunile de apărare rămân apanajul altor organizații de securitate (UEO, NATO, ONU)
- Natura PESC rămâne interguvernamentală
- Nivelul de instituționalizare este puțin ridicat (președinție prin rotație, Consiliu, grupuri de lucru, Comitet politic)

#### ■ Tratatul de la Amsterdam (1997)

- Aduagă *Misiunile de la Petersberg* (UEO) în domeniul gestionării crizelor
- Instrumentele juridice sunt mai detaliate și sofisticate (strategii comune)
- Elemente de flexibilitate sunt introduse (posibilitatea votului cu majoritate calificată, absența constructivă)
- Procedurile bugetare sunt clarificate
- Nivelul de instituționalizare crește (desemnarea Înaltului reprezentant, reprezentanți speciali ai UE, crearea unei Unități politice în cadrul Secretariatului)

#### ■ Tratatul de la Nisa (2000)

- Politica de apărare este clar integrată (este în afara UEO)
- În domeniul apărării și securității noi organe sunt create
- Elementele de flexibilitate sunt întărite (posibilitatea votului cu majoritate calificată și cooperare întărită)

■ **Tratatul de la Lisabona (2007)**

- Pune capăt sistemului pilonilor dar specificitatea interguvernamentală rămâne
- Tipurile de misiuni *gestionarea crizelor se diversifică plus posibilitatea creării unui nucleu dur*
- O clauză de solidaritate este introdusă
- Referire la apărarea comună
- Sfârșitul președinției prin rotație
- Înaltul reprezentant cu dublu rol
- Crearea unui serviciu de acțiune externă

**Obiectivele acțiunii externe** (Titre V, art.21§1)

■ Acțiunea Uniunii pe scena internațională se bazează pe principiile ce au prezidat crearea, dezvoltarea și lărgirea sa și că ea vizează promovarea în lumea întreagă a: democrației, statului de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectul demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și principiile Cartei ONU și ale Dreptului internațional.

■ Uniunea va dezvolta relații și va construi parteneriate cu terțe țări și organizații internaționale, regionale sau mondiale care împărtășesc principiile vizate la primul alineat. Ea favorizează soluțiile multilaterale la problemele comune, în special în cadrul ONU.

**Obiectivele acțiunii externe** (art. 2, §2)

- a) salvagardarea valorilor, intereselor fundamentale, securității, independenței și integrității sale;
- b) consolidarea și susținerea democrației, statului de drept, drepturilor omului și principiilor dreptului internațional;
- c) apărarea păcii, prevenirea conflictelor, întărirea securității internaționale, conform scopurilor și principiilor Cartei ONU, ca și a principiilor Actului final de la Helsinki și a obiectivelor Cartei de la Paris, inclusiv cele referitoare la frontierele exterioare;
- d) susținerea dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în dezvoltare în vederea eradicării sărăciei;
- e) încurajarea integrării tuturor țărilor în economia mondială, inclusiv suprimarea progresivă a obstacolelor comerțului internațional;
- f) contribuție la elaborarea măsurilor internaționale pentru prezervarea și ameliorarea calității mediului și gestionarea durabilă a resurselor naturale mondiale, pentru a asigura o dezvoltare durabilă;
- g) ajutarea populațiilor, țărilor din regiunile confruntate cu catastrofe naturale sau de origine umană;
- h) promovarea unui sistem internațional fondat pe cooperarea multilaterală întărită și o bună guvernare mondială.

**Principalii actori**

**Statele membre.** Au rolul de a impulsi și urmări practicile diplomatice ad-hoc.

**Consiliul European.** Funcție importantă de arbitraj între pozițiile naționale divergente.

**Înaltul reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate.** Rolul unui șef de orchestră ajutat de un serviciu



european pentru acțiune externă și își va exercita autoritatea asupra 130 delegații din UE.

**Președinția.** O reprezentativitate și o efectivitate foarte variabilă.

**Consiliul UE.** Adevărații șefi ai PESC, Miniștrii Afacerilor Externe sunt singurii investiți cu autoritate în domeniu

**Comisia Europeană.** Rol important datorat capacității sale de influență și a resurselor sale.

**Parlamentul European.** Rol secundar dar cu competențe în materie bugetară.

Posibilitatea de a adresa întrebări și de a formula recomandări.

#### **Misiuni diplomatice și delegațiile UE**

Apariție remarcată și remarcabilă în domeniul PESC:

- art. 32 precizează că ele au obligația de a coopera între ele și că ele pot să contribuie la formularea și punerea în practică a unei abordări comune.
- art. 35 prevede că misiunile diplomatice și consulare ale statelor membre și delegațiile UE cooperează pentru a asigura respectarea și punerea în practică a deciziilor PESC.

#### **Comitetul politic și de securitate**

Organ central al PESC și al PESA

Este compus din reprezentanți naționali

Art. 38 : COPS

- urmărește situația internațională
- contribuie la definirea politicilor (opinii pentru Consiliu și Înalțul reprezentant)
- supraveghează punerea în practică apoliticilor
- exercită (sub responsabilitatea Consiliului și a Înalțului reprezentant) controlul politic și

conducerea strategică a operațiilor de gestionare a crizei.

#### *Principalii actori*

■reprezentanții speciali (art. 33) acționează sub autoritatea Înalțului reprezentant și funcționează pe baza unui mandat precis.

■Curtea de Justiție (art. 24): are competențe legate de exercitarea atribuțiilor exclusive ale UE.

#### *Punerea în practică*

■Art. 24 § 3 : statele membre sprijină activ și fără rezerve PESC.

■Statele membre cooperează și dezvoltă o solidaritate reciprocă.

#### *Instrumentele*

- Orientări generale
- Decizii
- Declarații
- Demersuri politice

## ANEXA NR. 2.

### Actori și structuri ale PSAC conform Tratatului de la Lisabona <sup>141</sup>

Politica de Securitate și Apărare Comună este parte componentă a PESA. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, UE, deși și-a păstrat structurile, a efectuat schimbări profunde. Acestea nu sunt doar numiri de direcții de instituții europene, ci o schemă și o structură ce au fost reorganizate. Astfel, actori și structuri ale PSAC iau parte în avansarea anunțată în tratat spre recunoașterea unei Europe a apărării. Între noii actori, noile structuri și recunoașterea celor existente, Europa apărării este dotată cu instrumentele necesare abordării globale a gestionării crizelor.

#### A) Actorii

##### 1. Președintele Consiliului European

Până în 2009, funcția de președinte al Consiliului European era asumată de șeful statului ce îndeplinea și funcția de președinte al Consiliului UE.

Tratatul de la Lisabona face din aceasta o funcție permanentă. Președintele Consiliului European este ales cu majoritate calificată pentru un mandat de 2 ani și jumătate cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată (art.15 al Tratatului de la Maastricht).

Președintele Consiliului European asigură reprezentarea externă a UE, prezidează și conduce lucrările Consiliului European și facilitează coeziunea și consensul în sânul Consiliului.

##### 2. Înaltul Reprezentant pentru Afaceri externe și Politica de Securitate

Noua funcție creată prin Tratatul de la Lisabona, Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate este și vicepreședintele Comisiei Europene și conduce PESC. Această funcție are misiunea de a asigura o mai coerentă a politicii externe și de securitate comună a UE și o mai mare coordonare între diferiții actori instituționali. Ales pentru cinci ani, el prezidează Consiliul în formatul „afaceri generale” și își exercită autoritatea asupra SEAE.

#### B) Structurile

##### 1. Consiliul European

Întâlnire a șefilor de stat sau de guvern al statelor membre din UE, prezidat de Președintele Consiliului European, ce se ține cel puțin de 4 ori pe an. Conform Tratatului de la Lisabona, de fapt, Consiliului European devine o instituție de sine stătătoare. Aceste întâlniri definesc marile axe ale politicii Uniunii și servesc, de asemenea, în toți cei 5 ani la numirea, cu majoritate calificată, a președintelui Comisiei Europene, decizie apoi validată prin votul Parlamentului European. Consiliul are un rol de impulsioneare și de orientare politică, voluntară a statelor membre.

##### 2. Consiliul Uniunii Europene

Consiliul Uniunii Europene, uneori numit Consiliul de miniștri, în realitate, una din principalele instituții ale UE, are, alături de Parlamentul European, responsabilități decizionale. El este organul instituțional executiv și decide actele legislative și bugetare în sânul UE. Consiliul UE elaborează proiectul de buget cu parlamentul și adoptă cu acordul acestuia, dar decide singur structura și mărimea alocațiilor bugetare. În formatul „Afaceri generale” (CAGRE), se reunesc lunar miniștrii afacerilor externe pentru chestiunile PESC și PSAC și este prezidat de Înaltul Reprezentant. De două ori pe an, el primește miniștrii apărării.

<sup>141</sup> Cf. *Acteurs et structures de la PSDC*, <http://www.rpfFrance.eu/Acteurs-et-structures-de-la-PSDC.html>

### **3. Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE)**

Creat prin Tratatul de la Lisabona (art. 27, paragraful 3 din TUE), SEAE este un organ instituțional al UE, plasat sub autoritatea Întotului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Acest serviciu lucrează în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre și este compus din funcționarii serviciilor competente din Secretariatul General al Consiliului European și ai Comisiei ca și din personalul detașat al serviciilor diplomatice naționale.

SEAE pune la dispoziția Întotului Reprezentant toate instrumentele de acțiune externă ale UE, ajută la elaborarea propunerilor și la punerea în practică a politicilor aprobate de Consiliu.

### **4. Comisia Europeană**

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în 2009, Comisia Europeană este responsabilă în fața Parlamentului și nu în fața Consiliului European (art. 9d8 TUE).

Asociată cu lucrările în domeniul pilonului PESC, ea participă la Comitetul Politic și de Securitate (CoPS) și la grupurile de lucru. Ea poate emite propuneri, dar nu are drept de vot. Ea execută bugetul PESC (misiuni civile de gestionare a crizelor și reprezentanților speciali ai UE). Rolul său în materie bugetară permite, via Instrumentul de stabilitate, finanțarea acțiunii pe termen lung. De asemenea, ea participă la stabilizarea mediului internațional (ajutor în dezvoltare, ajutor umanitar și politica de vecinătate).

### **5. Parlamentul European**

Parlamentul European (PE) este organul parlamentar al UE ales prin sufragiu universal direct. El împarte cu Consiliul UE puterea legislativă comunitară. Totodată, Parlamentul European are controlul cheltuielilor din bugetul european și astfel joacă un rol important în votarea bugetului comunitar și atribuirea de credite în PESC. Informat în materie de PESC și

PSAC, acest organ este consultat asupra aspectelor și alegerii politicii externe și de securitate comună via subcomisia de securitate și apărare. Anual, Consiliului i se transmit rapoarte de activitate a UE în materie de PSAC.

### **6. Comitetul reprezentanților permanenți**

COREPER, instituție a UE, născută din dialogul și impusul politic, pregătește și coordonează lucrările Consiliului UE. El se compune din ambasadori, reprezentanți permanenți ai fiecărui stat membru pe lângă UE și asigură legătura între Consiliul de Miniștri și celelalte instituții.

COREPER cuprinde două formații:

- COREPER I, care se reunește la nivelul reprezentanților permanenți adjuncți;
- COREPER II, care reunește ambasadorii și reprezentanții permanenți.

### **7. Comitetul Politic de Securitate (CoPS) și Grupul Politico-Militar (GPM)**

a) CoPS este un organ permanent al UE. În materie de PSAC, el este elementul esențial al lanțului de decizie al UE plasat sub autoritatea COREPER. Competențele CoPS sunt definite de articolul 25 al TUE (Nisa): „(...) urmărește situația internațională în domeniile relevând politica externă și de securitate comună și contribuie la definirea politicilor emițând opinii la intenția Consiliului, la cererea acestuia sau din proprie inițiativă. De asemenea, el supraveghează punerea în practică a politicilor convenite, fără prejudiciul competențelor președinției și a Comisiei”. El pregătește un răspuns coerent al UE la o criză. El se sprijină pe competențele Comitetului Militar al UE (CMUE și operații) ca și prin CivCom. În perioada de criză, el exercită, sub supravegherea Consiliului, controlul politic și conducerea strategică a operațiilor.

b) GPM este responsabil cu aspectele politico-militare ale PSAC, GPM pregătește dosarele transversale înainte examinării lor în CoPS. El dezvoltă conceptele strategice, participă la

redactarea documentelor de planificare și urmărește operațiile. GPM efectuează urmărirea misiunilor de reformă din sectorul de securitate (RSS) și din acțiunea UE în materie de întărire a capacităților africane.

#### **8. Comitetul militar al UE (CMUE)**

CMUE este organul suprem militar de pe lângă Consiliu. Pus în practică în cadrul politicii europene de securitate și apărare, pentru a da un aviz militar și a emite recomandări privind chestiunile militare în CoPS, urmărește operațiile militare și evaluează opțiunile strategice de gestionare a crizelor și de dezvoltare a capacităților definite de statul major al UE (SMUE) căruii îi dă directive.

Compus din șefii forțelor de apărare, reprezentat de reprezentanții militari permanenți, el include un grup de lucru pentru a trata afacerile tehnice (grup de lucru militar al UE-GLMUE) și un grup numit Headline goal task-force (HTF) care tratează în esență definirea capacităților militare dedicate instrumentului militar al UE.

Comitetul militar are un președinte permanent care asigură funcțiile de consilier militar al Secretarului General al UE.

#### **9. Comitetul însărcinat cu aspectele civile ale gestionării crizelor (CIVICOM)**

CivCom este un grup de lucru competent ce acționează mai ales în cadrul forțelor ne-militare desfășurate de UE pe teatrele externe (poliție, stat de drept, administrație civilă și protecție civilă). El asistă CoPS formulând recomandări și opinii asupra aspectelor civile, dezvoltă concepte și instrumente de acțiune, evaluează opțiuni, planifică și urmărește operațiile civile.

#### **10. Statul major al UE (SMUE) – Centrul de situații (SITCEN) și centrul de operațiuni (CO-OpsCentru)**

a) SMUE este un stat major la nivelul politico-militar ale cărui principale funcții sunt alerta strategică, evaluarea situației și planificarea strategică pentru misiunile UE.

Atașat Înaltului Reprezentant al Uniunii, el primește directive de la CMUE și furnizează o expertiză militară Înaltului Reprezentant.

Creat la 11 iunie 2001, în conformitate cu deciziile Consiliului European de la Nisa (decembrie 2000), în cadrul eforturilor întăririi Politicii Europene de Securitate și Apărare, el constituie acum singura structură militară permanentă integrată a UE, sursa expertizei militare.

#### **b) SITCEN**

c) Centrul de Operațiuni a fost creat pentru a planifica și conduce o operație autonomă a UE, în situația în care niciunul din cele 5 cartiere generale naționale (HQ) nu este disponibil (Mont-Valerian – Franța; Northwood – UK; Postdam – Germania; Roma – Italia; Larissa – Grecia). El este pe deplin operațional din 1 ianuarie 2007. Astfel, UE s-a dotat cu o capacitate de răspuns la situațiile de gestionare a crizei.

#### **11. Capacitatea civilă de planificare și conducere (CCPC)**

CCPC este structura permanentă însărcinată cu planificarea, desfășurarea, conducerea și evaluarea misiunilor civile de gestionare a crizei, relevând PSAC, sub controlul și conducerea CoPS. Ea furnizează asistență și consiliere Înaltului Reprezentant, președinției și instanțelor competente ale Consiliului UE, dar, de asemenea, dirijează, coordonează, consiliază, susține, supervizează și examinează operațiile civile ale PSAC.

#### **12. Grupul relațiilor externe (RELEX)**

Acesta joacă un rol esențial pentru a analiza toate problemele orizontale (instituționale, juridice, logistice, administrative sau financiare ale misiunilor și operațiilor) legate de pregătirea și punerea în practică a deciziilor Consiliului. El

negociază acțiunile comune permițând desfășurarea operațiilor PSAC. El este însărcinat cu supervizarea mecanismului Athena de urmărire și evaluare a punerii în practică a sancțiunilor. Grupul RELEX se reunește de multe ori într-o săptămână. El se reunește atunci în formatul sancțiuni și poate avea să fie întărit în funcție de nevoi cu experți naționali.

### **Agențiile**

#### **1. Agenția Europeană de Apărare (AEA).**

Aceasta a fost creată, în 2004, pentru a susține statele membre în eforturile lor de ameliorare a capacităților europene de apărare în domeniul gestionării crizei. Ea are ca misiune: dezvoltarea capacităților militare europene, întărirea eficacității cercetării și dezvoltării apărării europene și gestionarea contractelor de cercetare a apărării în cooperare, promovarea achizițiilor de echipamente militare de apărare în cooperare, totul sprijinindu-se pe organizarea asociată cu cooperarea în materie de armament (OCCAR) și nevoia de creare a unei piețe europene de echipamente de apărare competitive și de punere în practică a politicilor ce vizează întărirea bazei industriale și tehnologice de apărare (BITA). Articolul 42 din Tratatul de la Lisabona care îi asigură deplina legitimitate.

#### **2. Centrul satelitar al UE (CSUE)**

Creat în 20 iulie 2002 și situat la Torrejon (Spania), centrul este o agenție a Consiliului UE dedicat exploatarei și producerii informației ce provine în esență din analiza de imaginilor terestre observate din spațiu și vine în sprijinul luării deciziei Uniunii în cadrul PSAC. Crearea sa considerată ca un atu esențial pentru întărirea PSAC, mai ales în urmărirea crizei și funcția de prevenire a conflictelor. De asemenea, Centrul conduce proiecte de cercetare și dezvoltare, dar și activități de personal expert în domeniile Sistemelor de Informație Geografică și de analiză a imaginilor.

#### **3. Colegiul european de securitate și apărare (CESA)**

Creat la 18 iulie 2005, CESA este organizat ca o rețea între institutele naționale, academii și instituții în cadrul UE ce abordează securitatea și chestiunile de politică de apărare.

Misiunea și obiectivele sale sunt de a oferi o formare în domeniul PSAC la nivel strategic pentru a dezvolta și promova o înțelegere comună a PSAC prin personalul civil și militar, de a identifica și difuza practicile ivite din PSAC, de întărire a culturii de securitate europeană în cadrul PSAC, de furnizare instituțiilor europene, administrației statelor membre, un personal calificat și familiarizat cu politicile UE, instituțiile și procedurile; de a ajuta la promovarea relațiilor și contactelor profesionale între participanții la formare.

CESA este organizată pe trei niveluri:

- Un Comitet director, compus dintr-un reprezentant din fiecare stat membru și prezidat de statul membru ce exercită președinție, însărcinat cu coordonarea generală și cu programul anual de învățământ al colegiului.

- Un Consiliu academic executiv, compus din înalți reprezentanți ai ISS și institutelor naționale participante activ la conducerea activităților de formare.

- Un Secretariat permanent ce asistă Comitetul director și Consiliul executiv.

#### **4. Institutul european pentru studii de securitate (ISS)**

ISS este o agenție a UE cu sediul în Paris. El relevă structurile PSAC. Este o agenție autonomă. Think-tank de cercetare privind chestiunile de securitate ale UE, forum de schimb, el propune, de asemenea, analize și previziuni Înaltului Reprezentant. Misiunea sa este de a găsi o cultură de securitate pentru UE, pentru a ajuta la dezvoltarea PSAC și de a îmbogăți dezbaterile strategice europene.

**ANEXA NR. 3.**  
**Evoluția misiunilor europene<sup>142</sup>**

**A. Misiuni executate:**

- Concordia/ FYROM – 2003 (militară)
- Artemis – (RDC în 2003) prima misiune autonomă a UE în afara Europei.
- EUJUST/ Themis Georgia (misiune stat de drept) – 2004-05
- EUPOL/Proxima FYROM (poliție – 2003-05)
- EUPAT FYROM (poliție) – 2005-06
- EUFOR RDC (militară – 2006)
- Aceh Monitoring Mission – (civilă) 2005-06
- EUPOL Kinshasa, RDC (poliție) – 2005-07
- EU JUST/LEX Irak (misiune stat de drept) - 2005-07
- EUPOL COPPS, Teritoriile Palestiniene (civilă) – 2006-09
- EU BAM Rafah, Teritoriile Palestiniene (civilă) – 2005-08
- Moldova-Ucraina Monitoring (civilă/politiție) – 2005-09

**B) Misiuni actuale**

- EUPM BiH (poliție): din 2003
- EUFOR Althea (militară): din 2004
- EUSEC, DRC (civilă): din 2005
- EUPOL Afghanistan (poliție): din 2007
- EUFOR Tchad/CAR (civilă/politiție/militară): din 2008
- EULEX Kosovo (stat de drept): din 2008
- EUMM Géorgie (monitorizare): din 2008
- EUNAVFOR Somalie (militară): din 2008
- EUSSR Guinée-Bissau (poliție): din 2008

<sup>142</sup> Cf. *Missions de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en cours*, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/relations-externes/politique-etrangere-et-de-defense/presentation/tableau-des-missions-de-politique-de-securite-et-de-defense-commune-psdc.html>.

**ANEXA NR. 4**  
**Uniunea Europeană, polul Triadei<sup>143</sup>**

Entități	Uniunea Europeană	SUA	Japonia
Investiții directe străine – ieșiri (2005) (% mondial)	71,2	5,9	1,6
<b>Indicatori</b>			
Populație (în 2010, milioane de locuitori)	497	318	127
PNB în paritate a puterii de cumpărare (2008) (% a lumii)	30,2	23,7	8,1
Comerț mondial de mărfuri (2008) (% din valoarea mondială)	Importuri 38,9	13,4	4,3
	Exporturi 37,5	8,2	4,9
Comerț mondial de servicii comerciale (2008) (% din valoarea mondială)	Importuri 43,7	10,5	4,8
	Exporturi 46,6	14	3,9
PNB pe locuitor (2008) (indice 100 pentru UE)	100	155	112
Rata șomajului (decembrie 2009) (%)	9,6	10	5,2
Rata ocupării populației active (15-64 ani) (2009, %)	65,9	70,9	70,7
Investiții directe străine - intrări (2005) (% mondial)	46	10,8	0,3

<sup>143</sup> *La puissance de l'Union européenne*, <http://www.academie-en-ligne.fr/Ressources/7/HG00/AL7HG00TEPA0111-Sequence-18.pdf>, p. 7.

## ABREVIERI

AEA – Agenția Europeană de Apărare  
BITA – Baza Industrială și Tehnologică a Apărării  
CEA – Comunitatea Europeană a Apărării  
CECO – Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului  
CCPC – Capacitatea civilă de planificare și conducere  
CESA – Colegiul european de securitate și apărare  
CIVICOM – Comitetul însărcinat cu aspectele civile ale gestionării crizelor  
CIMIN – Comitetul Interministerial la Înalt Nivel  
CMPD – Crisis Management Planning Directorate  
CMCO – Civil-Military Coordination  
CO-OpsCentre – Centrul de operațiuni  
CoPS – Comitetul Politic de Securitate  
COREPER – Comitetul reprezentanților permanenți  
CMUE – Comitetul militar al UE  
CSUE – Centrul satelitar al UE  
CPCC – Capacitatea de Planificare și Conducere a Misiunilor Civile  
DPGC – Direcția de Planificare ai Gestionării Crizelor  
DDR – Procese de Dezvoltare, Demobilizare și Reinsertie  
FGE – Forța de Jandarmi Europeană  
GPM – Grupul politico-militar  
GCC – Gestionarea Crizelor Civile  
ISS – Institutul european pentru studii de securitate  
OSCE – Organizația de Securitate și Cooperare Europeană  
NAC – Consiliul Atlanticului de Nord  
PESC – Politica Externă și de Securitate Comună  
PESA – Politica Europeană de Securitate și de Apărare  
PEV – Politica Europeană de Vecinătate  
PSAC – Politica de Securitate și Apărare Comună  
RNB – Venitul Național Brut  
RSS – Reforma Sectorului De Securitate  
SITCEN – Centrul de situații  
SMUE – Statul major al UE  
UEO – Uniunea Europeană Occidentală

## EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE „CAROL I”

---

Redactor: Cristina BOGZEANU

Tehnoredactor: Marioara PETRE-BĂJENARU

---

Bun de tipar: 29.10.2012

Hârtie: A4

Format: A5

Coli tipar: 8,87

Coli editură: 4,43

---

Lucrarea conține 142 pagini

**Tipografia Universității Naționale de Apărare „Carol I”**

---

**CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ȘI SECURITATE**

Șoseaua Pandurilor, nr. 68-72, sector 5, București

Telefon: (021) 319.56.49, Fax: (021) 319.55.93

E-mail: [cssas@unap.ro](mailto:cssas@unap.ro), Adresă web: <http://cssas.unap.ro>

0162/1057/29.10.2012

C. 255/2012