

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE
„CAROL I”

Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate

Dr. Marian ZULEAN



REFORMA SISTEMULUI DE SECURITATE
ÎN ROMÂNIA (1989-2004)

Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”
București, 2005

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
ZULEAN, MARIAN

Reforma sistemului de securitate în România
(1989-2004)/dr. Marian Zulean. - București: Editura
Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2005

Bibliogr.
ISBN 973-663-306-3

355(498)”1989/2004”

Apariția acestei publicații s-a realizat ca urmare a grantului de
cercetare nr. 1, cod CNCSIS 1179, cu titlul „Raporturile dintre
armată și societate în procesul integrării europene și euroatlantice
a României”, acordat de MEDC prin CNCSIS.

© Toate drepturile asupra prezentei ediții sunt
rezervate Universității Naționale de Apărare „Carol I”

- Lucrarea a fost discutată în ședința Consiliului
Științific al CSSAS

ISBN 973-663-306-3



CUPRINS

Introducere	5
Reformarea sistemului de securitate al României: progres și probleme	7
Problematica reformei sistemului de securitate cu care se confruntă România	9
Implicații sociale ale reformei sistemului de securitate	11
Rolul comunității internaționale.....	12
Prioritățile reformei sistemului de securitate în România .	13
Dezvoltări echilibrate vs. dezvoltări asimetrice în reforme.....	16
Rolul societății civile	17
Rolul comunității internaționale.....	19
Implicațiile regionale ale reformei sistemului de securitate	21
Monitorizarea reformei sistemului de securitate	24
Concluzie.....	26

Introducere¹

Conceptul de reformă a sistemului de securitate (RSS) a devenit important atât pentru factorii de decizie din țările din sud-estul Europei, cât și pentru comunitatea internațională abia în ultimii ani. Deși comunitatea academică a încercat să definească termenul, el este încă interpretabil, în privința anumitor aspecte. Încercările de a defini conceptul de RSS au fost, în mare parte teoretice, deductive și normative.

De aceea, pentru claritatea acestui studiu vom folosi o definiție operațională a Centrului „Democratic Control of Armed Forces” (DCAF) din Geneva, care a coordonat un studiu empiric pe tema reformei sistemului de securitate în sud-estul Europei, în cadrul Pactului de Stabilitate. DCAF consideră că reforma sistemului de securitate cuprinde cinci elemente: reforma este inițiată de liderii politicii în concordanță cu principiile democratice, punctul de plecare este viziunea largă despre securitate, reforma cuprinde toate instituțiile de securitate națională, reforma este un proces îndelungat și reforma se concentrează nu numai pe structuri, ci și pe resursele umane².

Abordările inițiale ale reformei (1990-1998) erau concentrate pe reducerea armamentelor, restructurarea și

¹ O variantă a acestui studiu a fost publicată sub forma capitolului „Security Sector Reform in Romania”, în E. Cole, Th. Donais & Ph. Fluri (eds.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspectives*, (Baden-Baden: Nomos, 2004). Toate concluziile și punctele de vedere ale acestui studiu sunt făcute în nume personal și nu reflectă punctul de vedere al instituțiilor cu care autorul este asociat.

² Vezi Theodore Winkler, „Managing change. The reform and democratic control of the security sector and international order”, în *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, editată de Bryden și Fluri (Baden-Baden: Nomos, 2003).

reducerea forțelor și introducerea mecanismelor de control democratic asupra forțelor armate. Treptat, spectrul de reforme s-a extins pentru a cuprinde toate elementele sistemului de stat care avea ca misiune gestionarea violenței, respectiv serviciile de informații, poliția, trupele de jandarmi și grăniceri sau sistemul judiciar și penal. Argumentul de bază a fost legat de definirea mai largă a noțiunii de „securitate națională”, dincolo de abordarea tradițională de apărare a teritoriului împotriva unui atac al unui stat.

Printre instituțiile internaționale, promotoare ale abordării comprehensive a reformei sistemului de securitate sunt ONU, care are programe de demobilizare și, prin intermediul PNUD (Agenda pentru pace - 1995); NATO, prin Parteneriatul pentru Pace și Membership Action Plan; UE, prin Pactul de Stabilitate sau evaluări ale candidaților referitoare la reforma pylonului III (JAI); Banca Mondială, prin programele Post-Conflict Unit și Comprehensive Development Framework sau OECD prin programul Development Assistance Committee. După cum se vede, a avut loc un împrumut conceptual, termenul de reformă a sistemului sau sistemului de securitate fiind împrumutat de la instituțiile care, tradițional, se ocupau de asistența pentru dezvoltare. Termenul începe să fie consacrat și promovat pe filieră britanică în jurul anilor 1999-2000.

După cum se poate observa, persistă unele confuzii conceptuale. Mai întâi, se observă utilizarea interșanjabilă a noțiunilor de „sistem” și „sector” de securitate. În principiu, studiile anglo-saxone, mai ales ale instituțiilor de asistență pentru dezvoltare, folosesc termenul de „sector” de securitate, provenind dintr-o abordare economică. Instituțiile de securitate, dar și cele de inspirație european-continentală, precum OECD sau UE, folosesc mai mult termenul de „sistem” de securitate. Opțiunea acestui eseu a fost de a avea ca obiect de studiu „sistemul de securitate”, nu numai datorită apartenenței

României la spațiul academic european-continental, cât, mai ales, tradiției academice românești, unde termenul de sistem este folosit frecvent.

O altă confuzie se întâlnește în analize și studii ale unor specialiști români, mai ales din domeniul serviciilor de informații, care propun două concepte paralele, respectiv „sistemul național de securitate” și „sistemul securității naționale”, acesta din urmă fiind compus din instituțiile ce desfășoară activități de informații și contrainformații.³

Pentru a reduce confuzia, menționăm că obiectul referențial al „reformei sistemului de securitate” este reprezentat de un set de trei provocări cu care se confruntă azi statele, legate de (1) dezvoltarea unui cadru instituțional clar pentru realizarea securității, integrând politicile de dezvoltare cu cele de securitate, (2) managementul tuturor instituțiilor de securitate și (3) construirea de agenții și instituții de securitate profesionale și responsabile către autoritățile civile legitime.

Astfel, prezentul studiu are ca scop contribuția la clarificarea conceptului de RSS prin concluzii rezultate în urma unor abordări de „jos în sus”. Studiul realizează acest lucru răspunzând la întrebările privind semnificația pentru România și pentru comunitatea internațională a RSS, întrebări realizate prin cooperare cu Centrul “Democratic Control of Armed Forces” din Geneva.

Reformarea sistemului de securitate al României: progres și probleme

Principalele provocări specifice RSS din România provin din moștenirea istorică imediată. Românii au luptat timp de secole împotriva imperiilor țarist, otoman și austro-ungar

³ Pentru explicații vezi Alexandru-Radu Timofte, **Marea provocare a începutului de mileniu**, Editura ANI, 2005, p. 21. Pentru o abordare critică, vezi Ioan Rădoi, *Securitatea și ... siguranța fuzabilă*, Revista 22, nr. 817.

pentru a-și unifica teritoriul și pentru a-și păstra identitatea. Această luptă a creat un public foarte sensibil la amenințările externe și susținător al armatei. De asemenea, dictatura ceaușistă - cea mai temută din statele est-europene - a exercitat un control civil subiectiv asupra armatei prin canalele „Partidului” (PCR) și ale Departamentului „Securității”. Acest fapt explică parțial Revoluția violentă din 1989, în care armata, în loc să apere regimul dictatorial, a contribuit la răsturnarea regimului comunist. Unii experți occidentali se așteptau ca armata să acapareze puterea și să instaureze o dictatură militară. Totuși, printr-o neașteptată schimbare de situație, ea a hotărât să sprijine fragilul guvern nou constituit, și-a adaptat misiunea, structura și a contribuit la instituirea unui tip de control civil obiectiv. Inițial, un grup de ofițeri - Comitetul de Acțiune pentru Democratizarea Armatei (CADA) - a avut un rol important în declanșarea reformei.

Pe de altă parte, este util de menționat faptul că, timp de aproape două decenii în timpul regimului comunist, din 1965 până în 1980, România a avut forțe armate și servicii de informații profesionale, o doctrină coerentă a „luptei întregului popor”, o industrie națională de apărare dezvoltată, toate aceste structuri fiind integrate sistematic. Deci, provocarea RSS pentru România a fost modalitatea de construire a unui sistem de securitate de tip democratic.

Pe scurt, au existat patru „probleme”. În primul rând, revoluția din 1989 a scindat și a desființat structurile sistemice ale sistemului autoritar de securitate și a pus în prim-planul procesului de reformă forțele armate și apărarea. O abordare sistematică a securității a atras atenția factorilor decizionali abia la sfârșitul deceniului nouă. În al doilea rând, a existat o tradiție a politizării sistemului de securitate, în principal pentru serviciile de informații și industria de apărare. În al treilea rând, intim legat de chestiunea anterioară, moștenirea unui președinte puternic, care a centralizat puterea și controlat armata, a sporit

așteptările publicului, conform căruia un „lider înțelept” ar trebui să fie însărcinat cu o astfel de misiune. În al patrulea rând, moștenirea unei armate puternice, bazate pe recrutarea în masă.

Odată ce România a devenit membră a Parteneriatului pentru Pace (PfP) și și-a asumat Codul de Conduită al OSCE privind Aspectele Politico-Militare ale Securității (1994), scopurile reformei au devenit mai clare, iar asistența occidentală pentru implementarea reformei a devenit esențială pentru asigurarea succesului acesteia. Totuși, Procesul de Planificare și Revizuire (PARP) al PpP, și chiar Parteneriatul pentru Pace însuși, nu au oferit un ghid suficient pentru RSS; acestea erau concentrate, în principal, pe probleme de apărare, în special pe pregătirea misiunilor de menținere a păcii.

Planul de Acțiune pentru aderarea la NATO (MAP), inițiat după 1999, a ajutat la crearea unei abordări consecvente, clare și cuprinzătoare asupra RSS. Pregătirile pentru aderarea la NATO și echipele de evaluare ale NATO au dus agenda reformei dincolo de conceptul clasic al sistemului de securitate, cuprinzând chiar și probleme precum drepturile omului, situația copiilor străzii și traficul de ființe umane. Majoritatea documentelor au o abordare instituțională în prezentarea normelor și instituțiilor implicate în RSS, precum și a noului sistem de securitate și de planificare a apărării. Din aceste documente se poate trage concluzia că, în cadrul RSS, managementul resurselor umane, participarea la misiunile de menținere a păcii și construirea unui sistem coerent de planificare în domeniul securității au fost esențiale.

Problematika reformei sistemului de securitate cu care se confruntă România

Moștenirea istorică a jucat un rol important ca factor contextual în reformarea sistemului de securitate. Problemele

generate de moștenirea istorică au fost anterior prezentate sistematic.

Merită adăugat faptul că obsesia privind amenințările externe este adânc înrădăcinată în istorie și a fost mărită de propaganda ceaușistă, fiind un important obstacol în calea eforturilor inițiale în materie de RSS.

Când factorii de decizie au încercat să adopte un concept strategic și o planificare coerentă a apărării, la începutul anilor 1990, experții și publicul au venit cu o întreagă gamă de amenințări externe care necesita o apărare „circulară” și ar fi necesitat întregul buget pe anul 1994.

Din acel motiv, proiectul a fost respins de Parlament. Această moștenire istorică a acționat nu numai ca un obstacol, ci și ca un stimulent. Încrederea adânc înrădăcinată în armată, coroborată cu contribuția armatei la răsturnarea regimului lui Ceaușescu a generat un „capital social” ce a permis liderilor să continue RSS.

Alți factori care au contribuit la RSS ar putea fi grupați în factori internaționali, respectiv interni. Printre factorii internaționali, cel mai important se referea la percepția amenințării și la situația internațională de fapt, precum și la rolul asistenței occidentale. De la Pactul de la Varșovia și destrămarea lumii bipolare, în 1991, principalele amenințări externe la adresa securității României au fost cele generate de conflictele regionale, cum ar fi cele din Transnistria și fosta Iugoslavie. Prin urmare, cerințele și asistența internațională au fost esențiale pentru continuarea RSS⁴.

Politica ușilor deschise promovată de NATO, în special, dar și PpP au acționat ca niște stimuli pentru reformă. Ele au

⁴ Marian Zulean, „International Requirements and Assistance for Defence and Security Reform”, în Philipp H. Fluri și Jan A. Trapans (eds), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Vol. 2; FYROM Macedonia; Moldova; Romania; A Self-Assessment Study* (Belgrad: CCMR, 2003), pp. 405-415.

oferit consultanță, ghidare și unele resurse pentru a continua o tranziție democratică. Mai târziu, Pactul de Stabilitate a constituit principala instituție coordonată de către Uniunea Europeană, care să susțină securitatea de tip soft și cooperarea regională în materie de securitate.

Pe de altă parte, reforma, începută, din inițiativa armatei și a factorilor interni, a avut un rol fundamental. Generalul Spiroiu, numit ministru al apărării în 1991, a fost cel care a declarat că rolul său era acela de a pregăti cadrul controlului civil și de a preda controlul unui ministru civil. Opinia publică nu numai că a susținut reforma, dar și constrângerile economice și bugetul redus au contribuit la succesul sau eșecurile din final ale RSS. În consecință, RSS din România a fost influențată de moștenirea sa istorică aparte, influența și asistența internaționale și factorii interni. Dintre toate acestea, rolul factorilor interni a fost prea puțin studiat. Rolul lor este prezentat mai mult implicit decât explicit, iar rolul dezvoltării economice și sprijinul din partea opiniei publice nu a fost abordat în documente.

Implicații sociale ale reformei sistemului de securitate

Pentru a realiza o bună guvernare, un control civil și o dezvoltare economică, România a trebuit să implementeze reforme dure, iar astfel de reforme au plătit cu un preț de către societate. Așa cum am argumentat anterior, înainte de 1989 sistemul de securitate a fost foarte important, vast și integrat sistematic. Revoluția din 1989 a necesitat schimbări radicale. Primele măsuri de de-comunizare și de control ale „Securității” au afectat sistemul de informații/intelligence. În timp ce, înainte de 1989, numai „Securitatea” (cu trei ramuri) reprezenta activitatea de informații (iar aceasta a trecut sub controlul imediat după 1989), din cadrul lor fiind înființate șase agenții mai mici, cu misiuni de intelligence. În 2002, șefii SRI și SIE

declarau că numai 20% din efectivele serviciilor lor au lucrat în regimul comunist.

De asemenea, industria de apărare a fost integrată Ministerului Apărării, care a început să se ocupe și de achiziții. Din moment ce cererile armatei române au scăzut dramatic, ca, de altfel, și exporturile, industria de apărare s-a prăbușit. Acum, câteva fabrici au fost privatizate, iar altele au fost integrate Ministerului Industriilor, dar majoritatea lucrătorilor au părăsit această industrie, fie din cauza șomajului, fie în căutarea altor locuri de muncă.

Armata și-a redus efectivele de la 320.000 în anul 1989 la 207.000 în 1999 și 140.000 în 2003, prevăzându-se o reducere până la 90.000 de militari și civili, în 2007⁵. Conform aceleiași surse, numărul ofițerilor cu grad de colonel a fost redus de la 2300 la 630, iar cel al locotenenților-colonei de la 5600 la 1800, în 2003. După anul 1997, a fost adoptat conceptul managementului resurselor umane, pentru a face față restructurării. Ghidul carierei militare a fost adoptat în 2001, pentru a implementa un sistem de reconversie profesională. Reconversia profesională cuprinde atât serviciile dinainte de ieșirea la pensie, cât și măsuri active de protecție socială. Ele sunt dezvoltate cu asistența NATO și cu susținerea financiară a Băncii Mondiale⁶.

Rolul comunității internaționale

Comunitatea internațională, în special organizații internaționale precum NATO, OSCE și UE, a acționat ca un

⁵ Marian Zulean, “Professionalisation of Romanian Armed Forces”, în Andrew Cottey, Timothy Edmunds și Anthony Froster, *The Challenge of Military Reform in Post-Communist Europe*, (New York: Palgrave, 2002), p. 121.

⁶ George Maior, “Personnel Management and Reconversion”, în Watts (ed), *Romanian Military Reform*, p. 79.

factor important pentru sprijinirea, consilierea și direcționarea RSS din România. Unele programe bilaterale de asistență cu SUA, Marea Britanie, Franța, Germania și Italia au jucat, de asemenea, roluri importante. Cerințele cadrului PFP al NATO, ale Codului de Conduită al OSCE (1994) și ale „Studiului privind extinderea NATO” au menționat criterii clare pentru democratizarea relațiilor civil-militare și reforma armatei. Ele erau axate, mai ales, pe chestiunile „problematicii de primă generație”. Ulterior, Planul de Acțiune pentru aderarea la NATO, adoptat în 1999, a avut o abordare cuprinzătoare și sistematică și a produs schimbări mai profunde în sistemul de securitate din România.

Unele din programele bilaterale au asigurat pregătirea și educarea atât a liderilor militari și civili, cât și a experților mai tineri. De asemenea, think-tank-uri independente și fundații, precum RAND și CUBIC (SUA) și DCAF (Elveția), au oferit asistență, au organizat conferințe, dezbateri și au prezentat studii. Consilieri individuali din Marea Britanie, Franța și Germania au participat la întâlnirile privind planificarea apărării și au ajutat România să pregătească documente de planificare sau rapoarte pentru NATO. Nu în ultimul rând, organizații din societatea civilă au pregătit numeroase programe și proiecte, cu sprijin de la, printre altele, programul PHARE al UE, Pactul de Stabilitate, Consorțiul Academic PFP și OSCE. În ceea ce privește societatea civilă, Fundația Soros și alte ONG-uri au jucat un rol important în pregătirea și susținerea societății civile românești.

Prioritățile reformei sistemului de securitate în România

RSS nu este un scop în sine, ci un proces îndelungat, cuprinzând mai multe etape de-a lungul drumului. Prima etapă

a RSS (1989-1992) a început cu de-comunizarea și reducerea numărului forțelor armate. După revoluția din 1989, unele dintre primele „măsurile revoluționare” au implicat schimbarea comandanților și transferul controlului asupra Departamentului Securității către armată și stoparea folosirii militarilor ca forță de muncă gratuită în economia națională. Comitetul de Acțiune pentru Democratizarea Armatei (CADA) a jucat un rol important în inițierea schimbărilor. Cea mai notabilă contribuție la instituționalizarea controlului civil democratic în această perioadă a fost înființarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT). CSAT-ul a fost înființat ca o agenție pentru coordonarea concepției și execuției acțiunilor în situații de criză. Prima etapă a fost plină de dezbateri și neliniști sociale și politice, dar a avut ca rezultat, în plan instituțional, adoptarea Constituției României, care a statuat, în mod clar, principiile democratice de guvernare, drepturile și libertățile cetățenilor, instituțiile puterii statale și a reglementat/formalizat relațiile dintre ele. O altă contribuție la lansarea restructurării armatei și a reformei a fost reprezentată de semnarea, în 1990, a Tratatului privind Forțele Convenționale în Europa (FCE), care stabilea reducerea armamentelor și a efectivelor militare.

A doua etapă, din 1992-1997, a fost martora desființării Tratatului de la Varșovia și a dorinței României de integrare în NATO. Aceste aspecte, împreună cu programele de asistență ale NATO și condiționalitatea - inerentă criteriilor de aderare la NATO - au acționat ca un factor important, influențând stabilirea controlului civil și profesionalizarea armatei. În această perioadă s-a înființat Colegiul Național de Apărare (1992), cu scopul de a pregăti experți civili în domeniul securității, și a fost numit, în 1993, ministru adjunct un civil (Ioan Mircea Pașcu). Aceasta a fost urmată de numirea unui civil ca ministru al apărării (ambasadorul Gheorghe Tinca) și de adoptarea cadrului juridic pentru un control democratic și reorganizarea instituțiilor de securitate. Tot în această perioadă,

România a devenit prima țară est-europeană invitată să devină membră a Parteneriatului pentru Pace (PpP), în 1994. Odată cu PpP, au fost adoptate programe și reforme vizând. Mai mult decât atât, România și-a asumat Codul de Conduită al OSCE, cu un capitol separat tratând controlul civil asupra forțelor armate (1994).

A treia etapă, între 1997-2000, marchează perioada când a venit la putere guvernul de coaliție al Convenției Democratice-Partidului Democrat-UDMR. După eșecul de la Madrid, unde România nu a fost invitată să devină membră NATO, procesul de reformă nu s-a oprit. Dimpotrivă, au fost aduse îmbunătățiri substanțiale procesului de planificare a apărării și sistemului de educație militară, prin adoptarea Decretului de urgență privind planificarea apărării (1998) și a conceptului de resurse umane (1997). Tot acum, au fost intensificate programele de asistență în domeniul securității și a fost întreprins un intens efort diplomatic. Un factor determinant în această etapă l-a constituit Summit-ul de la Washington, la care s-a propus pregătirea candidatelor la aderarea la NATO pe baza unui plan anual (Planul de Acțiune privind statutul de membru). Până la această etapă, agenda reformelor s-a concentrat pe așa-numita „primă generație de probleme”, concentrate pe forțele armate, reducând numărul mijloacelor de luptă și trupelor sau transferându-le către alte agenții, precum grănicerii sau industria de apărare. Agențiile de informații, industria de apărare și Ministerul de Interne au urmat un traseu paralel al reformelor, deși într-un ritm mai lent.

Ultima etapă a început după 2000. Apropierea Summit-ului NATO (Praga, 2002) și așteptările României de a deveni membră NATO au fost stimuli importanți pentru un efort concentrat de reformă continuă. Pentru a se ajunge la un consens, președintele Iliescu a stabilit, la 31 martie 2001, o întâlnire cu partidele politice, reprezentanții societății civile și autorități, la Snagov, pentru a se semna „Declarația-Apel la

Forumul NATO 2002”. Au fost luate măsuri pentru îndeplinirea Planului de Acțiune MAP, incluzând îmbunătățirea cadrului de control civil democratic al armatei.

În domeniul diplomatic, gestionarea cu succes a președinției OSCE și organizarea Summit-ului V10 „Primăvara noilor aliați” au fost acțiuni importante ce au promovat rolul regional și imaginea României în lume. Summit-ul de la Praga, unde România a fost invitată să se alătore membrilor NATO, a fost un punct de cotitură pentru RSS. Acea invitație a permis factorilor de decizie să continue o cale accelerată a reformei cu o agenda specifică problematicii de a doua generație, însemnând bună guvernare, instituții eficiente, adoptarea „Forța Proiect 2007” (un efectiv de forțe de 90.000 de oameni și concentrarea pe reforme de modernizare pentru NATO și pe procurarea de echipament compatibil cu NATO).

Dezvoltări echilibrate vs. dezvoltări asimetrice în reforme

După cum s-a prezentat mai devreme, în primele etape reforma s-a axat pe forțele armate, deși un proces de reformă, mai lent, au parcurs și celelalte instituții din domeniul sistemului de securitate. Primele pe agendă au fost un proces de de-comunizare, reducerea numărului, schimbarea rolului, misiunilor și sistemului de antrenament, precum și a sistemului de educație. Parlamentele inițiale și-au concentrat atenția pe adoptarea normelor, inițierea schimbărilor constituționale, care să ofere controlul civil democratic asupra forțelor armate și serviciilor de informații.

La jumătatea și spre sfârșitul anilor 1990, atenția s-a concentrat pe restructurarea organizației militare și pe managementul resurselor umane. Aceste reforme s-au realizat rapid, reducându-se numărul de militari, de la 320.000, în 1990, la 207.000 în 1999 și 140.000 în 2003. Acum, accentul reformei se pune pe eficiența acestor instituții. Totuși, un sistem

integrat de planificare a securității a fost funcțional abia după 2000.

Pe de altă parte, reorganizarea serviciilor de informații a început odată cu Revoluția din 1989. Parlamentul, CSAT și guvernul au monitorizat aceste schimbări. Cadrul legislativ al funcționării și controlului acestor servicii a fost instituit foarte devreme, dar rămâne încă puțin studiat mecanismul prin care chiar funcționează controlul. Ulterior, după ce România a început negocierile cu UE și Pactul de Stabilitate, atenția s-a mutat către alte sectoare de securitate precum Ministerul de Interne (controlul frontierelor, demilitarizarea MI, măsurile anticorupție).

Concentrarea inițială a fost asupra forțelor armate, pentru că ele au început măsurile „revoluționare” din proprie inițiativă. Mai mult, perspectiva aderării la NATO, împreună cu programele de asistență aferente, a contribuit la concentrarea atenției, resurselor și know-how-ului pe modalitățile de implementare ale reformei.

Cu toate acestea, economia aflată în declin a fost un obstacol în calea unei reforme de succes, iar guvernele și-au stabilit prioritățile, concentrându-se, în principal, pe reducerea personalului, restructurarea organizației, adoptarea normelor juridice și managementul resurselor umane. Atenția asimetrică acordată este explicabilă și prin lipsa de cunoștințe și concentrare a asistenței occidentale (de fapt, conceptul de RSS a apărut abia în jurul anului 2000).

Rolul societății civile

O societate democratică nu presupune numai o separare a puterilor în stat, ci și existența unor mecanisme informale și organizații neguvernamentale, precum organizații din societatea civilă, pentru a influența controlul civil în mod indirect. Instituții precum o presă independentă sau organizații

neguvernamentale și institute independente de cercetare (think-tank-uri) contribuie la răspândirea informației către societatea civilă privind chestiunile de securitate, creând experți civili. În era comunistă, în România nu exista vreo mișcare independentă și nici o societate civilă. Mișcări precum „Solidaritatea” din Polonia, sau „Carta 77” din Cehia, nu ar fi putut fi create decât cu mare dificultate în România.

Michael Sheehan vede rolul ONG-urilor și al institutelor de cercetare după sfârșitul Războiului Rece ca fiind acela de a contribui la realizarea păcii și stabilității, prin recomandări și lobby pe lângă guverne, jucând rolul de „câini de pază” ai democrației, informând publicul despre chestiunile de securitate și construind rețele transnaționale de cooperare și cercetare în probleme de securitate⁷. Au existat câteva organizații și fundații foarte active în domeniul politicii de securitate cum ar fi Asociația Euro-Atlantică “Manfred Worner”, Fundația EURISC, Asociația George C. Marshall –România și Casa NATO. Totuși, expertiza acestor organizații pare să se limiteze la organizarea de conferințe și dezbateri, rolul lor de ansamblu în elaborarea studiilor fundamentale pentru politica de securitate, fiind limitat.

Un important aspect al controlului democratic privind activitățile societății civile în sistemul securității este transparența. Împreună cu instituțiile politice cu rol de control și cu ONG-urile, o presă independentă este un factor important pentru prevenirea abuzurilor militare. De-a lungul anilor, presa s-a comportat ca un veritabil „câine de pază” al democrației, fiind considerată a patra putere în stat. După cum spune Liviu Mureșan, adoptarea Legii nr. 544/ 2001 privind accesul liber la informații de interes public este de importanță fundamentală pentru sprijinirea societății civile în a ajuta la transparența deciziilor în domeniul administrației publice, iar implementarea

⁷ Michael Sheehan, “The Role of NGO’s in Building Security în South Eastern Europe”, *Central European Issues*, Vol 5, Nr 2, 1999/2000, p 44-49.

acestei legi este fundamentală pentru integrarea euro-atlantică a României⁸.

Rolul comunității internaționale

În scopul realizării RSS, România a beneficiat de numeroase programe de asistență multilaterale și bilaterale, atât pentru armată, cât și pentru societatea civilă. În plan bilateral, unul dintre cei mai importanți donatori au fost SUA prin intermediul instrumentului său de început, Mil-to-Mil, privind Educația Militară Internațională (IMET) și Foreign Military Finance (în primul rând, pentru achiziții). Printre cele mai relevante pentru RSS s-a numărat IMET (mai târziu E-IMET), care a facilitat participarea ofițerilor și civililor români la programe de master de scurtă și lungă durată în SUA. Un alt proiect important, care a ajutat România și alte state din regiune în pregătirea personalului pentru acțiuni de menținere păcii (PSO), a fost Centrul Regional pentru Antrenament PpP din București - finanțat inițial de Marea Britanie.

La nivel multilateral, Programul PpP al NATO a fost un fel de școală de pregătire în vederea aderării la NATO și a fost luat foarte în serios de români. PpP a ajutat la pregătirea armatei pentru PSO, iar utilitatea lui a fost demonstrată de participarea efectivă a României la PSO-uri. PpP a umplut golul de expertiză pentru civili și a contribuit la profesionalizarea militarilor prin conferințe (organizate sub egida Consorțiului Academic al Parteneriatului pentru Pace), seminarii, cursuri și antrenamente la Colegiul de Apărare al NATO, la Centrul Marshall pentru Studii de Securitate, la Școala NATO (SHAPE), precum și prin diverse exerciții militare și burse. Prin semnarea „Documentului-Cadru”, în

⁸ Liviu Mureșan, “Security Sector Reform in Romania”, în Fluri și Trapans (eds) *Defence and Security*, vol. 2, p. 310.

1994, România a primit o foaie de parcurs privind reforma și resurse adiționale.

Uniunea Europeană (UE), inițial sub egida UEO și ulterior sub Pactul de Stabilitate, a furnizat de asemenea resurse pentru facilitarea RSS în România. Rolul fiecărei instituții va fi descris în detaliu ulterior. Ultimul lucru care trebuie menționat aici este acela că multe din instituțiile de cooperare regională sponsorizate de Occident au fost stabilite în SEE, dar încă mențin apartenența regională.

Printre acestea se află și Procesul Ministerialei Apărării din Europa de Sud-Est (SEDM), care vizează contribuția la securitatea și stabilitatea regională și creșterea cooperării regionale. Procesul SEDM aduce sub aceeași cupolă, țări membre NATO precum și țări participante la PfP. SEDM oferă statelor participante mijloacele necesare pentru a dovedi comunității internaționale că evoluează de la statutul de consumatori de securitate la acela de furnizori de securitate. Cele zece țări membre sunt: Albania, Bulgaria, Croația, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Grecia, Italia, România, Slovenia, Turcia și SUA. Din 2001, Ucraina este observator la reuniunile ministeriale. SEDM și-a construit propria structură militară, și anume Forța de Pace Multinațională din Sud-Estul Europei (MPFSEE) și Brigada Sud-Est Europeană (SEEBRIG), o structură multinațională de securitate regională în Sud-Estul Europei. Croația, Slovenia și SUA sunt printre observatori.

Un alt program important de cooperare este Inițiativa de Cooperare în Sud-Estul Europei (SECI). SECI nu este un program de asistență în sensul că nu se amestecă/ suprapune, ci, mai degrabă completează inițiativele existente. SECI încearcă să promoveze o cooperare mai strânsă între guvernele din regiune și să creeze noi canale de comunicare între acestea. SECI a fost lansat pe baza „Punctelor de Înțelegere Comună între UE-SUA”. El încearcă să accentueze și să coordoneze planificarea la nivelul întregii regiuni, să identifice urmările

necesare și legăturile lipsă, să ofere o mai mare implicare a sistemului privat în eforturile economice și ecologice regionale, să ajute la crearea unui climat regional, care să încurajeze transferul de know-how și investiții mai mari în sistemul privat și să sprijine armonizarea legislației și politicilor comerciale. Statele participante la SECI sunt: Albania, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Croația, Grecia, Ungaria, Moldova, România, Slovenia, Fosta Republica Iugoslavă a Macedoniei, Turcia și, din decembrie 2000, Serbia-Muntenegru. SECI are sediul la București și a căpătat o importanță și recunoaștere crescândă după 11 septembrie 2001.

Implicațiile regionale ale reformei sistemului de securitate

România se autodefinește ca un pod între Europa Centrală, Balcani și Caucaz. Având în vedere această viziune strategică, România și-a asumat sarcina specială de a constitui trupe de menținere a păcii și de a participa la PSO, atât la nivel regional, cât și global. Din moment ce Balcanii erau văzuți ca butoiul cu pulbere al Europei, iar războaiele din fosta Iugoslavie ar fi putut răspândi instabilitate în regiune, principalele măsuri luate de țările din SE Europei și susținute de comunitatea internațională au vizat creșterea încrederii (MCI).

RSS este una dintre cele mai importante MCI, pentru că reducerea forțelor armate, restructurarea și constituirea unităților comune contribuie la creșterea nivelului încrederii și reduce dilema securității. Mai multe state din regiune au construit inițiative speciale, precum Ministeriala Apărării din Sud-Estul Europei (SEDM - 1996), în vederea intensificării cooperării politico-militare cu cel mai important proiect al său: Forțele Multinaționale de Pace din SEE (MPFSEE) - o unitate la nivel de brigadă. Grupul de Cooperare Navală la Marea Neagră (BLACKSEAFOR) și Centrul SECI pentru combaterea

criminalității transfrontaliere au fost alte inițiative⁹. Acordurile și unițiile bilaterale, precum Batalionul Româno-Ungar au fost și ele foarte importante. Cea mai recentă inițiativă majoră a fost Pactul de Stabilitate, al cărui scop este să încurajeze și să întărească cooperarea între statele din SEE. Toate aceste seturi de instituții și rețele au fost create pentru a promova încrederea și a realiza scopul securității regionale. Este important de știut că rețelele și inițiativele au fost realizate la sugestia și cu sprijinul comunității internaționale. Prin urmare, trebuie să înțelegem faptul că problema lor este existența lor pe termen lung. În cazul politicii ușilor deschise a NATO și UE, acestea au fost încercări de succes, iar o concentrare asupra unei RSS coerente ar fi și ea foarte folositoare.

Pentru o țară ca România, există o lipsă acută de studii privind relațiile civil-militare și RSS. Multe documente prezintă legile și instituțiile de control democratic într-un mod foarte descriptiv, fiind lipsite însă de alte detalii explicative. Mai mult, RSS este un proces și fiecare document ar fi trebuit să urmeze reforma ca un proces, nu doar pur și simplu să prezinte status-quo.

Cel mai important neajuns provine din faptul că majoritatea studiilor se concentrează pe apărare și nu analizează reforma trupelor din ministerul de interne, a grănicerilor și a industriei de apărare. Mai mult, este necesară descrierea amănunțită a mecanismelor de control civil asupra serviciilor de informații.

Problematica RSS este vastă, dar acest studiu a prezentat, în prima parte, una din situațiile specifice ale RSS în România. Partea ce urmează se va concentra pe subiecte precum formarea experților, monitorizarea RSS, programe de

⁹ Pentru o prezentare cuprinzătoare a acestor inițiative *a se vedea* Nicolae Cotoară și Marin Bănică, "Peacekeeping and Regional Security", în Fluri și Trapans (eds) *Defence and Security*, Vol 2, pp. 417-430.

cooperare și tipurile de consilii și comisii consultative aplicabile RSS.

Formarea experților este una dintre cele mai importante probleme ale RSS. Prin experți înțelegem actori profesionali implicați în RSS, incluzând militarii și civilii. Problema găsirii unei căi de a schimba sistemul de educație militară s-a pus încă de la începutul anilor 1990, când a fost înființat Departamentul pentru Educație, Știință și Cultură. Acesta a contribuit la eliminarea elementelor ideologice din programă, reorganizarea școlilor militare și la eforturi pentru a face compatibilă educația militarilor cu cea a civililor.

În 1995, a fost adoptat un Concept privind Reorganizarea și Modernizarea Educației Militare, declanșând reforme educaționale fundamentale. În continuare au fost adoptate măsuri cu sprijinul SUA, Marii Britanii, Franței și Olandei, precum Conceptul privind Managementul Resurselor Umane. Principalul său scop a fost acela de a moderniza managementul resurselor umane, în conformitate cu standardele NATO, și de a restructura personalul. Trebuie remarcate două propuneri importante: un proiect pentru crearea unui Ghid al Carierei Militare (adoptat în 2001) și un proiect privind Reconvertirea Persoanelor Disponibilizate¹⁰. Necesitatea interoperabilității cu NATO a dus la crearea unor noi instituții, cum ar fi Centrul Regional pentru Managementul Resurselor de Apărare (Brașov), Centrul Regional de Pregătire NATO-PfP (București) și centre de învățare a limbilor străine. Scopul aderării la NATO necesită lansarea, de către conducere și Departamentul de Resurse Umane, a Conceptului privind

¹⁰ *A se vedea* Marian Zulean, "Professionalization of Romanian Armed Forces", in Cottey, Forster, și Edmunds, *Challenge of Military Reform*, pp. 123-124, *a se vedea* de asemenea Marian Zulean, "Changing Civil-Military Relations in Eastern Europe: The case of Romania", în Gerhard Kumel și Wilfried von Bredow, *Civil and Military Relations in a Age of Turbulence: Armed Force and the Problem of Democratic Control*, (Strausberg, Octombrie 2000), http://www.sowi-bundeswehr.de/Forum_21.pdf

Pregătirea Personalului Civil și Militar pentru preluarea pozițiilor în structurile NATO. (2002).

Se apreciază că principala problemă pentru Estul Europei, pe ansamblu, inclusiv pentru România, se referă la modalitatea de pregătire și formare a experților civili care să preia poziții de nivel înalt și mediu în sistemul de securitate, în conformitate cu principiile controlului civil. Lipsa expertizei în materie de securitate, în rândul civililor, a fost în general un obstacol important în construirea unui mecanism eficient de control civil și RSS. Un pas important a fost făcut în 1992, când MAPN a înființat Colegiul Național de Apărare, pentru a pregăti atât militari, cât și civili în chestiuni strategice și de apărare, două treimi din cei treizeci de studenți fiind civili. Până anul trecut, 266 din 499 de absolvenți ai Colegiului au fost civili care au ocupat funcții de conducere în sistemul de securitate sau au lucrat ca jurnaliști. O altă modalitate de a pregăti civili în probleme de apărare a fost prin asistența occidentală prin programe ca IMET(SUA), Centrul George C. Marshall din Garmisch-Partenkirchen, Școala NATO de la Oberammergau sau multe alte școli din SUA, Marea Britanie, Franța și Germania. Anul trecut, au fost introduse câteva programe speciale privind securitatea și apărarea (masterate) la Universitatea din București și la Școala Națională de Studii Politice și Administrative.

Monitorizarea reformei sistemului de securitate

Monitorizarea procesului de reformă este o chestiune importantă. O multitudine de planuri și strategii au fost concepute și dezvoltate în ultimii ani, și multe au sfârșit acolo unde au început, pe hârtie. Un avantaj pentru România a fost acela că reforma inițiată din interiorul armatei a fost sprijinită de către publicul larg. Înființarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT) a constituit un pas important pentru

crearea unei agenții administrative responsabilă cu organizarea și coordonarea tuturor activităților ce au legătură cu securitatea și apărarea. România fiind o republică semiprezidențială, ultimul cuvânt în materie decizională îi aparține nu Parlamentului, ci CSAT, prezidat de Președinte, care a propus și supervizat majoritatea măsurilor de reformă din sistemul de securitate. Chiar dacă MApN, serviciile de informații sau MI prezentau proiecte de reformă, toate erau dezbătute, în egală măsură, în cadrul CSAT. De asemenea, Comisia parlamentară pentru apărare, ordine publică și siguranță națională a avut un rol important în monitorizarea măsurilor de reformă.

Cu toate acestea, o lipsă de comunicare între Servicii și critica generată de competiția dintre CSAT și Guvern au împiedicat o implementare coerentă și fluidă a RSS. După ce, la Summit-ul de la Washington (1999), a fost adoptat Planul de Acțiune privind statutul de membru și problema RSS a fost ridicată ca atare, managementul reformei a devenit tot mai complex. Prin urmare, în 2000a fost creată o Comisie specială interdepartamentală pentru integrarea în NATO, însărcinată cu coordonarea, într-un format standardizat, a activităților interne și externe legate de integrarea în NATO, pregătirea rapoartelor de evaluare și înaintarea către CSAT a propunerilor pentru implementarea Strategiei Naționale. În februarie 2001, o Comisie Națională pentru integrarea României în NATO a preluat responsabilitatea și a furnizat un nou impuls spre reformă.

Pe de altă parte, asistența occidentală a crescut de-a lungul anilor, iar rolul de consiliere și asistență, atât în cadru multilateral, cât și bilateral, a devenit foarte important. România are o mulțime de programe și consilieri străini, dar nu are un consiliu sau comisie pentru a le coordona integrat și eficient.

Concluzie

RSS al României a fost un proces de reformă internă, dar nu ar fi putut fi făcuți pași importanți fără asistența occidentală. Trebuie privite țările latino-americane sau fostele țări sovietice pentru a vedea diferența între rezultatele tranzițiilor. În timp ce multe proiecte și programe au contribuit la succesul (relativ) al RSS, incluzând ONG-uri internaționale, precum Fundația Soros (care a susținut dreptul societății civile de a controla instituțiile statului, inclusiv armata), în cele din urmă, multe s-au dovedit utile doar marginal pentru RSS.

Invitația adresată României de a deveni membră NATO, în noiembrie 2002, la Praga, poate fi considerată un succes major nu numai pentru guvern, ci și pentru întreaga societate. De fapt, în ultimul deceniu, integrarea în NATO și UE au constituit principalele scopuri ale politicii externe românești. Viziunea României asupra acestor două scopuri nu este contradictorie, din moment ce sunt considerate căi paralele către același scop - modernizarea României și ancorarea ei definitivă către Vest. De aceea, aceste două organizații sunt cele mai importante pentru RSS.

Inițial, UE a contribuit la susținerea unei abordări largi a reformei, atât sub programele PHARE, cât și UEO. Invitația de a începe negocierile de aderare în 1999 a dat un nou impuls și o abordare mai largă reformei RSS. Printre cele 31 de capitole de negocieri, unele, precum Justiția și Afacerile Interne, și programe precum PHARE, sunt legate de domeniul securității. Totuși, cel mai important proiect al UE rămâne Pactul de Stabilitate, care a fost înființat după criza din Kosovo, în 1999, ca o inițiativă politică pentru încurajarea cooperării între țările din SEE, precum și pentru a accelera eforturile de asistență. Cele trei Mese de Lucru, în special cea de-a treia privind sistemului de securitate, cu sub-mesele pe Apărare și Justiție și Afaceri Interne, sunt cele mai potrivite pentru a coordona

eforturile de RSS în SEE. RSS în SEE a fost asistată de proiecte precum cel al Rețelei sud-est europene de Documentare a Pactului de Stabilitate ISN-DCAF (<http://www.seedon.org>), cu inventarul său al inițiativelor și documentelor, care au furnizat pași informativi buni spre o politică coerentă în SEE. Totuși, România se află într-un alt stadiu al reformei (s-ar putea spune, o agendă de a „doua generație”), iar majoritatea proiectelor RSS implică numai zona Balcanilor de Vest, cu câteva proiecte implicând România în materie de securitate „soft”.

Politica NATO a ușilor deschise și Parteneriatul pentru Pace au fost cele mai importante instituții pentru RSS în România. Au fost spuse multe lucruri în capitolele anterioare despre rolul Programului de lucru pentru Parteneriat (PWP), Procesului de planificare și evaluare/ revizuire (PARP) sau al Planului de Acțiune privind statutul de membru, în realizarea RSS în România.

Deși OSCE a jucat un rol important în democratizarea României la începutul anilor 1990, inclusiv îmbunătățirea relațiilor interetnice, cea mai importantă realizare a fost Codul de Conduită privind aspectele politico-militare ale securității. Astăzi, România a „absolvit” în implementarea acelor condiții și a cadrului juridic și are un set diferit de probleme față de cele cu care se confruntă alte țări balcanice. În cadrul OSCE, România a jucat un important rol, în 2001, în calitate de Președinție în exercițiu a Troicii, contribuind substanțial la procesul de pace din FYROM.

Două alte importante instituții internaționale, tangențial implicate în RSS din România, au fost ONU și Banca Mondială. Nu numai că România și-a transformat implicarea în PSO-uri autorizate și coordonate de către Consiliul de Securitate al ONU, dar a și beneficiat de înființarea unei filiale a PNUD în România, destinată realizării bunei guvernări.

Banca Mondială a fost implicată în proiectul de reconversie a militarilor disponibilizați atât din România, cât și din Bulgaria.

O concluzie frapantă, trasă din documentele de autoevaluare ale Pactului de Stabilitate, este lipsa, per ansamblu, de coordonare între actorii internaționali, în domeniul reformei sistemului de securitate.

În această etapă, România este un membru de jure al NATO, partener strategic al SUA și un viitor membru al UE. Cu toate acestea, reforma sistemului de securitate nu se poate considera încheiată, ea este un proces continuu de adaptare și modernizare la noul mediu de securitate. Mai mult decât atât, azi se vorbește de Revoluție în Domeniul Militar, iar NATO a creat un Comandament pentru Transformare. Problema „transformării sistemului de securitate” s-ar impune azi ca set de reforme de generația a treia, concentrată pe abordarea integrată și complexă a reformei, profesionalizarea democratică, atât a elitei politice implicate în controlul democratic, cât și a personalului civil sau militar, perfecționarea mecanismului de gestionare a crizelor și elaborarea unei noi strategii de securitate.

EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE
„CAROL I”

Redactor: Corina VLADU
Tehnoredactor: Mirela ATANASIU

Bun de tipar: 19.12.2005
Hârtie: A3 Format: A5
Coli de tipar: 1.875 Coli editură: 0.9375

Lucrarea conține 30 de 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

Adresă web: <http://cssas.unap.ro>

B.141/476

C 392/2005