



LEGITIMITATEA PREVENIRII ȘI ETICA INTERVENȚIEI EUROATLANTICE ÎN SITUAȚII DE CRIZĂ ȘI CONFLICT

THE LEGITIMACY OF PREVENTION AND EUROATLANTIC INTERVENTION ETHICS IN CRISIS AND CONFLICT SITUATIONS

Drd. Oana Mihaela VLADU*

Noile crize care au afectat climatul de securitate mondial și, în special, criza refugiaților au ridicat o serie de întrebări privind modul în care Agenda europeană previne și se implică în situațiile de criză și conflict. Din această perspectivă sunt trecute în revistă și analizate o serie de măsuri pe care Uniunea Europeană le-a luat până acum și sunt preconizate o serie de efecte pe care acestea le vor avea, pe termen scurt, la nivelul statelor naționale.

New crises affecting global security environment and in particular the refugee crisis raised a number of questions on how European agenda adapts in order to prevent humanitarian crisis and how Europe is involved in crisis and conflict prevention. From this perspective, a number of measures are reviewed and analysed as taken by the European Union so far and a series of short-term effects that may appear at the level of national states are briefly described.

Cuvinte-cheie: criza refugiaților; legitimitate; intervenție umanitară.

Keywords: *refugee crisis; legitimacy; humanitarian intervention.*

Uniunea Europeană se confruntă permanent cu problema legitimității acțiunilor sale, deoarece principiile după care aceasta se ghidează sunt democratice. Liderii europeni trebuie să obțină consensul tuturor statelor atât în procesul decizional, cât și în elaborarea strategiilor pe termen scurt, mediu și lung și în procesul de validare a procedurilor interne. Unele situații punctuale permit luarea deciziilor fără a avea consens integral, ci doar al majorității membrilor săi.

Ultimul conflict, cel din Siria, este acum în al cincilea an, generând o criză umanitară copleșitoare. Milioane de oameni au nevoie de asistență de urgență, cum ar fi asistență medicală, hrană, apă și adăpost. Uniunea Europeană s-a implicat activ intervenind în regiune pentru a permite organizațiilor umanitare să ajungă la victimele

afectate de război. Tratarea și evacuarea răniților este o prioritate și civilii care reușesc să iasă din arealul de conflict au nevoie de asistență de urgență și protecție. Dincolo de nevoile de subzistență, neajunsurile de tot felul afectează populația civilă, inclusiv lipsa combustibilului.

Fluxul continuu de sirieni care caută siguranță a adus în țările vecine, Iordania, Liban, Turcia, Irak, Egipt și Africa de Nord, un număr mare de refugiați, zona ajungând la un nivel de saturație periculos. Aceste țări învecinate au nevoie de sprijin pentru a putea menține granițele deschise și pentru asistența de urgență oferită refugiaților. ONU a estimat că 12,2 milioane de persoane au nevoie de asistență umanitară în interiorul Siriei. Dintre aceștia, 4,6 milioane de persoane se află în zone greu accesibile și/sau zone asediate, 7.600.000 de persoane, se estimează de Biroul ONU pentru Coordonarea Afacerilor Umanitare (UNOCHA), sunt deplasate intern. De asemenea, numărul de refugiați înregistrați și care așteaptă să fie înregistrați este de 4.088.099, dintre care: în Liban – 1.113.941 de

*Universitatea Națională de Apărare „Carol I”
International Geostrategic Maritime
Observatory, Paris
e-mail: oanavladu20@yahoo.com



persoane, Turcia – 1.938.999 de persoane, Iordania – 629.266 de persoane, Irak – 249.463 de persoane, Egipt și Africa de Nord – 156.375 de persoane¹. Se estimează că un număr de peste 300.000 de refugiați au ajuns numai în Germania și că numărul acestora va crește în perioada următoare.

Prin intermediul partenerilor săi, Comisia Europeană este implicată în sprijinirea programelor umanitare care oferă refugiaților alimente și apă potabilă, produse nealimentare, adăpost, tratamente medicale de urgență și protecție. UE solicită respectarea dreptului internațional umanitar (DIU), protecția civililor, în special a copiilor și a femeilor, și condamnă toate atacurile fără discernământ asupra civililor de către toate părțile implicate în conflict. UE solicită, de asemenea, tuturor părților din conflict să permită accesul umanitar neîngrădit, în funcție de liniile de conflict, precum și la frontiere, pentru a asigura livrarea în siguranță a ajutorului umanitar și realizarea îngrijirii medicale pentru toți oamenii care au nevoie. Uniunea Europeană este donator principal fiind implicată în răspunsul la criză din Siria cu peste 4,2 miliarde de € din bugetul total mobilizat, în mod colectiv, de Comisie și statele membre pentru ajutor umanitar, dezvoltare, asistență economică și stabilizare. Comisia a anunțat că va crește nivelul de asistență umanitară oferit crizei din Siria și Irak la 200 de milioane €, pentru a răspunde nevoilor din interiorul Siriei și Irak-ului, precum și pentru a acoperi nevoile sirienilor și ale refugiaților irakieni, precum și ale comunitățile gazdă din țările vecine. Această finanțare suplimentară va merge către acoperirea deficitului de fonduri pentru criza siriană și furnizarea de resurse imediate pentru organizații umanitare care operează în interiorul Siriei și în țările vecine.

Siria nu este singurul conflict în care UE a fost implicată, dar de această dată se observă o trecere de la abordarea hard la abordarea soft, deși o altfel de abordare era, de asemenea, posibilă. Bazele juridice ale intervenției, în acest tip de crize, au fost clarificate demult de Curtea Internațională de Justiție. Inițial, Belgia a fost singurul membru NATO care a pretins că Operațiunea *Allied Force* a fost una legitimă inițiată prin exercitarea unui drept cutumiar de intervenție umanitară.

NATO a fost recunoscut prin rezoluțiile Consiliului de Securitate că în Kosovo a fost obligat să intervină pentru a preveni o catastrofă umanitară în curs de desfășurare pe un teritoriu pe care „de

mai mult de un an se desfășurau lupte și eforturile internaționale înregistrau un eșec în încercarea de a rezolva conflictul pe cale diplomatică”². Pentru a proteja ce? Pentru a proteja valori esențiale care au rang de *jus cogens*³. Nu sunt dreptul la viață, integritate fizică, interzicerea torturii norme care cad sub incidența *jus cogens*? Ele au, în mod incontestabil, acest statut, atât de mult încât instrumentele internaționale privind drepturile omului, precum Convenția Europeană a drepturilor omului le protejează printr-o clauză de renunțare (puterea de suspendare în caz de război a tuturor drepturilor omului, cu excepția dreptului la viață⁴ și la integritate a individului). Altfel, acestea sunt drepturi absolute, drept pentru care concluzionez că ele aparțin sistemului de *jus cogens*. Astfel, conform soluției date de CIJ pe cazul în care Iugoslavia a invocat împotriva Belgiei și a altor state membre NATO, care au participat la bombardamente art. 36, paragraful 2 al Statutului Curții Internaționale de Justiție, art. 9 al Convenției pentru Prevenirea și Pedepsirea Crimelor de Genocid cu privire la violarea obligației de a nu folosi forța și Convenția cu privire la Conciliere și Arbitraj între Belgia și Iugoslavia semnat în 1930, Curtea respingând cererea de stabilire a unor măsuri temporare cu 12 voturi pentru și 4 împotriva⁵. Așadar, legalitatea utilizării forței NATO a fost justificată ca fiind o intervenție pentru a proteja valorile fundamentale consacrate în *jus cogens* și pentru a preveni o catastrofă iminentă.

Deci pentru a rezuma fie că este vorba despre inundațiile din Macedonia (FYROM), cutremurul din Chile, accesul liber în zonele de conflict din Siria și Ucraina, asistența asigurată copiilor afectați de Ebola în Africa, procesul de pacificare în Sudanul de Sud⁶, UE este cea care se implică pentru a proteja viața. Mai mult, UE se concentrează asupra acelor emigranți care au ajuns pe teritoriul ei. Agenda europeană pentru migrație (*European Agenda for Migration*)⁷ a fost lansată în luna mai 2015 și are ca scop prezentarea necesității de abordare cuprinzătoare a gestionării migrației: abordarea crizei imediate, dar și acțiuni în interiorul și în afara UE pentru a remodela modul în care organizația își îndeplinește obligațiile față de cei care au nevoie de protecție, pentru a ajuta cele mai afectate state membre, pentru impunerea respectării obligațiilor UE și internaționale privind azilul, de a-i ajuta să se întoarcă pe cei care nu au nevoie de protecție



în țările lor de origine, de a gestiona frontierele externe, și de a aborda cauzele profunde privind motivația oamenilor de a se angaja în călătoriile periculoase către Europa, precum și stabilirea, pe termen lung, a gradului de necesitate de forță de muncă provenită în Europa prin migrație legală.

Punerea în aplicare a Agendei a început prin relocarea a 160.000 de oameni care aveau nevoie de protecție către alte state din Europa. Au fost mobilizate fonduri UE în sprijinul statelor membre cele mai afectate prin alocarea a peste 75 de milioane € în fonduri de urgență și prin finanțarea multianuală alocată în perioada 2014-2015 pentru a sprijini eforturile în domeniul migrației, refugiații și gestionarea frontierelor. La 22 iunie 2015, o operațiune de gestionare a crizelor (EUNAVFOR MED)⁸ a fost lansată pentru a lupta împotriva activităților de trafic cu ființe umane în sudul Mediteranei. La 14 septembrie 2015, statele membre au fost de acord pentru a trece la faza a doua⁹, exploatare, după o primă fază de colectare de informații. Această tranziție importantă va permite UE să inițieze operațiuni navale care urmăresc abordarea, descoperirea, sechestrarea în largul mării de nave suspectate de a fi utilizate pentru trafic uman sau alte forme de trafic definite în dreptul internațional. Peste 22.000 de persoane care sunt încă în afara granițelor UE vor fi relocate în Europa și menționez aici cazul Irlandei care va primi un număr suplimentar de 2.900 de refugiați¹⁰ conform înțelegerilor și negocierilor purtate.

Mecanismul de Protecție civilă (*EU Civil Protection Mechanism*) a fost modificat, el permițând acum cooperarea în caz de urgență, a 33 de state europene (28 de state membre ale UE, Islanda, Muntenegru, Norvegia, Serbia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei) și a permis aderarea și a statelor din afara Europei. Turcia a semnat recent acordul de a adera oficial la mecanism. Aceste state participante discută în comun resursele care pot fi puse la dispoziția lor și în alte țări de pe glob. Comisia Europeană gestionează mecanismul prin Centrul de coordonare a intervențiilor de urgență. Organizația Națiunilor Unite și anumite organizații internaționale, cum ar fi Organizația Internațională pentru Migrație, pot activa, de asemenea, mecanismul putând solicita asistență în state nonmembre UE. În 2015, acest mecanism a fost activat de două ori în favoarea Ungariei și odată la cererea Serbiei. Statele membre pot

solicita desfășurarea rapidă la frontieră a echipelor de intervenție (*Rapid Border Intervention Teams – RABIT*) pentru a oferi sprijin imediat grănicerilor în caz de migrație. Este important de menționat că acest mecanism a mai fost activat doar în 2010 de către Grecia.

Acest demers este corelat cu reintroducerea controlului la frontiere între state Shengen și o inițiativă diplomatică privind rolul Serviciului de Acțiune Externă al UE (*EU External Action Service*) privind criza refugiaților din Europa¹¹.

Activități relevante pe subiectul migrației sunt Summitul de la Valleta privind migrația (11-12 Noiembrie 2015) cu rol în gestionarea relației Europei cu Africa și conferința din 8 octombrie 2015 privind rutele migrației din Balcanii de Vest, care are ca scop gestionarea problemei imigrației ilegale. Alte preocupări ale UE cu privire la problematica migrației sunt legate de creșterea finanțării de urgență pentru cele mai afectate state membre cu 100 de milioane de euro pentru 2015 urmând ca alte măsuri de sprijin să se desfășoare în următoarele șase luni. UE pregătește creșterea finanțării de urgență pentru cele mai afectate state membre și finanțarea pentru Frontex, EASO și Europol cu 600 de milioane de euro pentru 2016. Mai mult, 200 de milioane de euro din fondurile UE pentru ajutor umanitar vor fi mobilizate în 2015 pentru susținerea directă a refugiaților și se va urmări sprijinirea Fondului financiar pentru Siria cu până la peste 500 de milioane de euro de la bugetul UE, sumă acoperită de către statele membre concomitent cu revizuirea/alocarea de fonduri UE (până la 1 miliard de euro) pentru refugiații din Turcia. Se mai prevede mobilizarea a 17 milioane de euro pentru Serbia și fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei.

Concluzii

Măsurile pe termen scurt necesare pentru a aborda crizele imediate nu sunt o soluție pe termen lung. Tratatul de la Lisabona a prevăzut elaborarea unui sistem comun de azil tocmai pentru acest motiv. Acum acesta trebuie pus în aplicare și nu numai în sensul aplicării măsurilor cu care statele au fost deja de acord, dar și să accelereze lucrările la restul componentelor, pentru a crea un sistem cu adevărat european.

Politicile necesare pentru a realiza un management de succes a migrației sunt strâns



interconectate. Deficiențele în managementul frontierelor externe produc presiuni asupra sistemului de azil. Deficiențele în identificarea și înregistrarea imigranților blochează sistemul de migrație pe ansamblu. Rata de succes scăzută în revenirea migranților care nu sunt eligibili să rămână în UE creează tensiuni cu privire la valoarea deciziilor în materie de azil și frustrări în țările membre. Există o incapacitate de a aborda cauzele profunde ale migrației sau pentru a atenua presiunea din afara UE ceea ce creează probleme majore pentru UE.

Prin urmare, acțiunea este necesară în următoarele domenii:

- asigurarea că sistemul european comun de azil este o garanție a Europei care are obligația de a ajuta oamenii care au nevoie de protecție internațională cu titlu temporar sau permanent, precum și că drepturile fundamentale ale migranților vor fi respectate. Aceasta trebuie să rămână în centrul a ceea ce încercăm să realizăm. Cu toate acestea, presiunea asupra sistemului în acest an a demonstrat necesitatea de a revizui Regulamentul de la Dublin al UE nr. 604/2013 din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și a mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către o țară terță sau de un apatrid¹², precum și pentru a asigura punerea sa în aplicare pe deplin;

- realizarea unui sistem ordonat și echitabil care să permită solicitanților de azil să lucreze în statele membre;

- instituirea unui sistem UE pentru recunoașterea țărilor de origine sigure în cadrul procedurilor de azil, după modelul propus de Comisia Europeană pentru țările din Balcanii de Vest și Turcia;

- emiterea unui amendament pentru a stabili un mecanism care să permită relocarea persoanelor care au nevoie clară de protecție internațională în situații de criză fără a pune în pericol aplicarea sistemului Dublin. În acest sens, sunt preconizate următoarele măsuri:

- instituirea unei Gărzi de Coastă la nivel european;
- prelungirea mandatului FRONTEX (din decembrie 2015);
- elaborarea Pachetului de migrație legală, inclusiv revizuirea Cărții Albaste (martie 2016);

- continuarea reformei Regulamentului Dublin (martie 2016);
- propunerea de realizare a unui sistem structurat pe reinstalare (martie 2016);
- actualizarea strategiei privind traficul de ființe umane (martie 2016).

Se poate afirma că Europa recunoaște problema migrației, iar evoluțiile din sistem au fost rapide și până la un punct eficiente. Abordarea cuprinzătoare include actorii mediului internațional, care trebuie implicați în activitățile managementului în situații de criză și conflict și care trebuie să ofere un răspuns coerent la provocările de securitate. Aceasta mai necesită și o strânsă cooperare la nivel național și internațional, combină resursele civile și militare și coordonează măsurile luate. Aplicarea eficientă a acestei abordări cuprinzătoare necesită, și pe viitor, cooperarea și contribuția actorilor importanți, cu un sentiment comun de deschidere și determinare.

Această lucrare a fost posibilă prin sprijinul financiar oferit prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, cofinanțat prin Fondul Social European, în cadrul proiectului POSDRU/159/1.5/S/138822, cu titlul „Rețea Transnațională de Management Integrat al Cercetării Doctorale și Postdoctorale Inteligente în Domeniile „Științe Militare”, „Securitate și Informații” și „Ordine Publică și Siguranță Națională” – Program de Formare Continuă a Cercetătorilor de Elită – „SmartSPODAS”.”

NOTE:

1 *Syria crisis*, European Commission, 14.09.2015, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf#view=fit, accesat la 15.10.2015.

2 *The Kosovo Air Campaign (Archived)*, Operation Allied Force, 13.10.2015, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm, accesat la 15.10.2015.

3 *Peremptory norm*, disponibil online la: https://en.wikipedia.org/wiki/Peremptory_norm, accesat la 15.10.2015.

4 Art. 2, *Convenția europeană a drepturilor omului*, amendată de Protocoalele nr. 11 și 14, însoțită de Protocolul adițional și de Protocoalele nr. 4, 6, 7, 12 și 13, actualizată la 1 iunie 2010.

5 *Supplement to the application of the Federal Republic of Yugoslavia against kingdom of Belgium for violation of the obligation not to use force*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/105/13593.pdf>, accesat la 15.10.2015.

6 Tipurile de ajutor oferite de UE prin Comisia Europeană sunt cele prezentate la: *Humanitarian Aid and Civil Protection*, http://ec.europa.eu/geninfo/query/index.do?filterNum=1&queryText=floods&query_source=ECHO&su



mmmary=summary&more_options_source=restricted&more_options_date=* &more_options_date_from=&more_options_date_to=&more_options_language=en&more_options_f_formats=* &swlang=en, accesat la 14.10.2015.

7 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the EUROPEAN economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for Migration*, Bruxelles, 13.05.2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, accesat la 14.10.2015.

8 *EUNAVFOR MED operation SOPHIA*, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm, accesat la 14.10.2015.

9 *EUNAVFOR Med: Council adopts a positive assessment on the conditions to move to the first step of phase 2 on the high seas*, 14.09.2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/14-eunavfor-med-council-adopts-positive-assessment-on-conditions-to-move-to-first-step-of-phase-2-on-high-seas/>, accesat la 14.10.2015.

10 *Communication to the European Parliament, the European Council and the Council Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*, 23.09.2015, p. 4, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_en.pdf, accesat la 15.10.2015.

11 *Ibidem*.

12 *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=RO>, accesat la 14.10.2015.

BIBLIOGRAFIE

Convenția europeană a drepturilor omului, amendată de Protocoalele nr. 11 și 14, însoțită de Protocolul adițional și de Protocoalele nr. 4, 6, 7, 12 și 13, actualizată la 1 iunie 2010.

Supplement to the application of the Federal Republic of Yugoslavia against kingdom of Belgium for violation of the obligation not to use force.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for Migration, Bruxelles, 13.05.2015.

Communication to the European Parliament, the European Council and the Council Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration, 23.09.2015.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013.

Site-ul oficial al Comisiei Europene: <http://ec.europa.eu>

Site-ul oficial al NATO, www.nato.int

Site-ul Wikipedia, <https://en.wikipedia.org>

Site-ul oficial al Serviciului European de Acțiune Externă, <http://eeas.europa.eu>

Site-ul oficial al Consiliului European, <http://www.consilium.europa.eu>.