



ROLUL UNIUNII EUROPENE ÎN GESTIONAREA CRIZELOR ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

**THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION IN CRISIS
MANAGEMENT FROM THE EUROPEAN ENVIRONMENT**

**LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA GESTION
DES CRISES DANS L'ESPACE EUROPÉEN**

Lt.col.drd. Mădălina-Daniela GHIBA*
Col. (r.) prof.univ.dr.ing. Toma PLEȘANU**

Într-o lume interconectată nu există o criză majoră care să nu aibă repercusiuni asupra mapamondului, și, desigur, nu există nicio criză care să nu afecteze Uniunea Europeană și rețeaua sa mondială de parteneriate politice și economice. Majoritatea crizelor au dimensiuni locale, regionale și internaționale. Managementul crizelor este o componentă a politicii de securitate și apărare externă a Uniunii Europene și, ca urmare a adoptării unei noi Strategii globale pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene (2016), modul de gestionare a crizelor a fost perfecționat, prin reformarea instituțională și prin crearea unui mecanism nou de răspuns la crize.

In an interconnected world, there is no major crisis that will have no repercussions on the world and, of course, there is no crisis that does not affect the European Union and its global network of political and economic partnerships. Most crises have local, regional and international dimensions. Crisis management is a component of the European Union's external security and defense policy and, as a result of the adoption of a new global strategy for the foreign and security policy of the European Union (2016), crisis management has been refined through institutional reform and creating a new crisis response mechanism

Dans un monde interconnecté, il n'y a pas de crise majeure qui n'aura aucune répercussion sur le monde entier et, bien sûr, il n'y a pas de crise qui ne remette en cause l'Union européenne et son réseau mondial de partenariats politiques et économiques. La plupart des crises ont des dimensions locales, régionales et internationales. La gestion des crises est une composante de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne et, de suite à l'adoption d'une nouvelle Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (2016), la gestion de crise a été affinée, grâce à une réforme institutionnelle et à la création d'un nouveau mécanisme de réponse aux crises.

Cuvinte-cheie: gestionarea crizelor; Uniunea Europeană; Strategia globală pentru politica externă și de securitate; Tratatul de la Lisabona; abordare integrată.

Keywords: crisis management; European Union; Global strategy for foreign and security policy; Lisbon Treaty; integrated approach.

Mots-clés: gestion des crises; l'Union européenne; Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité; le traité de Lisbonne; approche intégrée.

***Universitatea Națională de Apărare „Carol I”**

e-mail: daniela.madalina@yahoo.com

****Universitatea Națională de Apărare „Carol I”**

e-mail: tomaplesanu@yahoo.co.uk



Uniunea Europeană (UE) și Organizația Națiunilor Unite (ONU) au semnat, la data de 24.11.2003, Declarația comună privind cooperarea în domeniul managementului crizelor.

Uniunea Europeană promovează două concepte fundamentale, și anume cel al „securității democratice”, potrivit căruia dezvoltarea democrației exclude războiul dintre statele care o adoptă, ca sistem de organizare, și cel al „securității prin dezvoltare”, potrivit căruia stabilitatea și securitatea statelor cresc direct proporțional cu nivelul lor de dezvoltare economică.

Tratatul de la Lisabona¹ reprezintă încununarea eforturilor, depuse de-a lungul anilor, menite să reformeze și să modernizeze funcționarea Uniunii Europene, astfel încât aceasta să poată răspunde nevoilor a peste o jumătate de miliard de cetățeni europeni și să facă față provocărilor cu care se confruntă lumea în prezent.

Implementarea conceptului de securitate europeană și materializarea acestuia în relațiile internaționale țin de dorința, de voința și de capacitatea Uniunii Europene de a participa, alături de actorii principali de pe scena internațională, la modelarea cursului evenimentelor, în scopul promovării și asigurării securității și stabilității.

Referitor la rolul Uniunii Europene, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politică de securitate și vicepreședintele Comisiei europene preciza: „Da, interesele noastre sunt într-adevăr interese europene comune: singura modalitate de a le servi este prin mijloace comune. Iată de ce avem responsabilitatea colectivă de a face din Uniunea noastră o Uniune mai puternică. Oamenii din Europa au nevoie de o unitate a obiectivelor între statele noastre membre și de unitate de acțiune în toate politicile noastre. O lume fragilă necesită o Uniune Europeană mai încrezătoare și mai responsabilă, o politică externă și de securitate europeană orientată spre exterior și spre viitor. Această strategie globală ne va îndruma, în activitatea noastră cotidiană, în direcția unei Uniuni care să răspundă cu adevărat nevoilor, speranțelor și aspirațiilor cetățenilor; a unei Uniuni care să se bazeze pe succesul a 70 de ani de pace; a unei Uniuni cu puterea de a contribui la pacea și la securitatea din regiunea noastră și din întreaga lume”².

Clarificări conceptuale

Un concept derivat din noțiunea de „criză” este cel al „managementului crizei” și presupune activitatea reactivă direcționată spre escaladarea crizei. În acest context, condițiile esențiale privind gestionarea unei situații de criză reprezintă atât o identificare corectă, cât și o explicare a conținutului acesteia de către cei implicați în soluționarea ei. În acest sens, putem spune că managementul unei situații de criză poate fi perceput asemenea unui sistem integrat care cuprinde organizații cu acțiuni și măsuri, care împreună urmăresc, pe de o parte, ca situația de criză să fie adusă sub controlul celor implicați în soluționarea acesteia, iar pe de altă parte, să fie asigurate condițiile necesare, astfel încât cei implicați în soluționarea crizei să poată modela direcția de evoluție și să adopte, în cele din urmă, soluțiile necesare.

În literatura de specialitate, au apărut sintagme, precum „managementul situațiilor de criză”, „gestionarea crizelor”, care sugerează o preocupare constantă de unire a eforturilor, în scopul lichidării conflictului, indiferent de tipul sau de categoria acestuia, precum și o abordare complexă și documentată a situațiilor care le generează. Accent deosebit se pune pe modalitățile concrete de soluționare a crizei. Este necesar să se facă o delimitare conceptuală a celor doi termeni, în vederea stabilirii aceluia termen care ar fi corect de utilizat în acest context.³

Folosind termenul de gestionare a unei crize, în general, aceasta înseamnă că deja criza a fost produsă și este în curs de desfășurare, urmând ca factorii de decizie să ia măsuri pentru controlul și înlăturarea efectelor acesteia.

Unii autori⁴ consideră că „gestionarea crizelor” se poate face prin organizare, prin aranjamente, prin demersuri și prin măsuri care își propun să țină criza sub control, să permită ca, în urma acțiunilor întreprinse, să se modeleze evoluția acesteia și să se ajungă la o soluționare favorabilă.

Prin urmare, gestionarea unei crize poate fi înțeleasă ca un proces complex, care implică organizare, planificare și elaborarea unor măsuri concrete, cu scopul precis de a aduce sub control criza, de a opri evoluția acesteia și de a proiecta o soluție acceptabilă.⁵

Managementul reprezintă, în sensul general, acel domeniu științific, care studiază, fundamentează și formulează principiile, regulile și normele,



relațiile, structurile, metodele și procedeele de conducere, în vederea perfecționării și creșterii eficienței activităților desfășurate.

Managementul este arta și știința de a-i face pe alții să acționeze în așa fel încât să se atingă obiectivele unei organizații; este procesul de statuire și de îndeplinire a obiectivelor, prin realizarea unor funcții de bază, specifice, în dirijarea și în utilizarea resurselor umane, materiale și financiare ale organizației⁶.

Managementul este, în esență, procesul de coordonare a resurselor umane, informaționale, materiale și financiare în vederea realizării scopurilor organizației. Obiectul managementului îl constituie organizațiile de orice fel, inclusiv organizațiile militare.

În prezent, termenul de *management al crizelor* este cel uzitat, având în vedere complexitatea măsurilor întreprinse, îndeosebi din domeniul conducerii macro și microsociale, naționale, regionale, continentale și internaționale.

Totodată, în ceea ce privește managementul crizelor, Uniunea Europeană abordează diferit unele concepte, cum ar fi gestionarea situațiilor de criză sau cele de prevenire a conflictelor. Astfel, Uniunea Europeană definește într-un mod unic conceptul de gestionare a crizelor, ca „acțiuni inițiate în scopul de a preveni escaladarea conflictelor violente, existente atât pe verticală (o intensificare a violențelor), cât și pe orizontală (răspândirea teritorială)”. De asemenea, o rezolvare a conflictelor are în vedere „totalitatea acțiunilor întreprinse pentru a stopa, într-un timp cât mai scurt, un conflict violent”⁷.

În domeniul crizelor, managementul reprezintă procesul prin care sunt îndeplinite funcțiile de planificare, de organizare și de conducere a unui ansamblu de acțiuni/activități și de utilizare eficientă a resurselor umane, materiale, informaționale și financiare aflate la dispoziție, în scopul rezolvării unor evenimente/situații critice, având, ca finalitate dorită, obținerea unei stări de normalitate.

Pentru a ajunge la obiectivele stabilite, managerii trebuie să îndeplinească unele funcții de bază, și anume: previzionare, planificare, organizare, antrenare, comandă și control.

Utilizarea sintagmei de *management al crizelor* este mult mai potrivită, deoarece aceasta acoperă întregul proces de derulare a unei crize, începând din etapa de escaladare și continuând cu etapa de regres.

Obiectivele principale în realizarea managementului unei crize sunt: prevenirea apariției situației de criză, preîntâmpinarea apariției fazei de confruntare și obținerea stabilității.

Principala provocare a managementului crizelor este, de fapt, anticiparea situațiilor critice care pot degenera într-o criză și luarea unor măsuri preventive graduale, pentru a împiedica această evoluție, ceea ce conferă procesului un important caracter preventiv. Astfel, o manageriere incorectă a unei situații de criză poate conduce la izbucnirea unui conflict politic, social și diplomatic, inclusiv armat.

Din această perspectivă, managementul crizelor nu trebuie privit ca un proces care se declanșează în momentul producerii unei crize, ci ca un proces care se desfășoară permanent, încă din timp de normalitate, prin componentele de monitorizare a mediului de securitate, de identificare a indiciilor de apariție a unor potențiale crize, de avertizare și de activare a sistemului de răspuns și de aplicare a unor măsuri preventive pentru reducerea riscurilor.

Conceptul de management al crizelor în viziunea Uniunii Europene

În abordarea conceptului de *management al crizelor* la nivelul Uniunii Europene, se pot identifica unele aspecte relevante, care vor fi prezentate în continuare.

Un prim aspect îl constituie faptul că, la nivelul Uniunii Europene, nu s-a avut în vedere, creionarea unui concept privind *managementul crizelor* care să aibă atât consistența, cât și coerența conceptului existent la nivelul Organizației Tratatului Nord-Atlantic, și aceasta datorită faptului că Uniunea Europeană a acționat, mai degrabă, asemenea unei organizații de integrare pe linie economică și politică. Dezvoltarea dimensiunii de securitate și apărare este mult mai recentă (și chiar mai greu de pus în practică, datorită suveranității statelor care o compun), ea începând să se concretizeze cu adevărat, în urma eșecului intervenției Uniunii Europene în criza din Balcanii de Vest, din anii '90, criză care a dus, în cele din urmă, la destrămarea Iugoslaviei. Pe fondul acestor evenimente, Uniunea Europeană conștientizează necesitatea unei politici externe și de securitate comune în spațiul european. Acest fapt s-a concretizat prin Tratatul de la Maastricht din 1992, potrivit căruia Politica Externă de Securitate și Apărare (PESC)



devine unul dintre cei trei piloni (alături de ceilalți doi piloni: Comunitățile Europene și Cooperare în domeniul polițienesc și judiciar în materie penală) ai politicii europene.

Conceptul de *management al crizelor* a fost folosit de către autoritățile europene, în cuprinsul Declarației de la Saint-Malo, din 1998, potrivit căreia Uniunea trebuie să aibă capacitate de operare autonomă, care trebuie să se sprijine pe capacități militare credibile, disponibile și care să fie utilizate de către foruri decizionale adecvate, pentru a răspunde crizelor internaționale, mai ales în cele în care NATO nu era implicată⁸. Astfel, Uniunea Europeană se afirmă pe scena internațională drept un actor important, acționând în gestionarea situațiilor de criză, prin conducerea unor operații militare sau civile. Implicarea Uniunii Europene în stabilizarea situației postconflictului din fosta Iugoslavie a marcat modul de abordare a acestui concept, fiind în acest fel, pe de o parte, dezvoltate capacități militare în măsură să întreprindă acțiuni privind răspunsul la crize, iar pe de altă parte, fiind asumate o mulțime de angajamente politice în vederea prevenirii conflictelor. Evenimentele petrecute în fosta Iugoslavie au fost determinante în modul de abordare a managementului crizelor, deoarece acestea au arătat Uniunii Europene necesitatea de a identifica acele instrumente militare și civile adecvate, în vederea abordării într-un mod cât mai eficient a situațiilor de criză, în toate stadiile de evoluție ale acesteia.

În acest sens, Politica Externă și de Securitate Comună (PESC)/Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC)⁹ trebuie văzută ca un efort din partea Uniunii Europene în ceea ce privește dezvoltarea unor instituții și mecanisme, prin intermediul cărora să acționeze în sensul celor propuse.

Un alt aspect privind *managementul crizelor* la nivelul Uniunii Europene constă în *cooperarea acesteia cu Alianța Nord-Atlantică*, aceasta din urmă contribuind, de-a lungul timpului, într-un mod semnificativ atât la dezvoltarea dimensiunii privind securitatea și apărarea la nivelul Uniunii, cât și la desfășurarea unor misiuni conduse de către Uniunea Europeană, prin folosirea unor capacități și resurse ale Alianței, în baza prevederilor Acordurilor „Berlin Plus”¹⁰.

Încheierea formală a Acordurilor „Berlin Plus”, în martie 2003, a stabilit bazele cooperării

dintre UE și NATO în domeniul managementului crizelor.

Acordurile „Berlin Plus” au la bază patru caracteristici majore: UE are acces asigurat la capacitățile de planificare ale NATO; prezumția că resursele și capacitățile preidentificate sunt disponibile; UE are acces la opțiunile de comandă europene din cadrul NATO, inclusiv din perspectiva rolului adjunctului comandantului suprem al forțelor aliate în Europa; existența de acorduri între cele două organizații, în domeniul securității informațiilor¹¹.

Ulterior, prin Tratatul de la Lisabona, din 2007 (a intrat în vigoare în 2009), în vederea creșterii capacității de a acționa într-un mod independent¹², au fost luate în considerare și o serie de schimbări, printre care, crearea, în cadrul Statului Major al Uniunii Europene, a unui Centru de Operații, cu rol de comandă pentru misiunile proprii, dând posibilitatea de folosire a unor centre de comandă a statelor membre implicate în anumite misiuni, la un moment dat.

În prezent, *The European Union Military Staff* (EUMS) activează, sub îndrumarea *European Union Military Committee* (EUMC) și sub autoritatea Înalțului Reprezentant/Vicepreședinte (ÎR/VP). În același timp, EUMS are în responsabilitate funcționarea *Unicef Emergency Operation Center* (OPSCEN) și asigurarea personalului de bază al Centrului, atunci când acesta acționează. Centrul ar putea să conducă operațiile și misiunile militare, în calitate de sediu operațional (OHQ). În plus, în cadrul EUMS se înființează o structură militară de planificare și de conducere (MPCC). EUMS va deveni responsabil pentru planificarea și desfășurarea tuturor misiunilor militare neexecutive la nivel militar-strategic. Deși își va menține responsabilitatea pentru misiuni, este de competența sa să delege sarcini, după caz. EUMS este compus din cinci direcții: 1. Concepte și capacități; 2. Intelligence; 3. Operații; 4. Logistică; 5. Comunicații și sisteme informatice¹³.

În ceea ce privește abordarea *managementului crizelor* la nivelul Uniunii Europene, aceasta este diferită față de abordarea celorlalte organizații internaționale, un aspect esențial fiind faptul că acest proces are loc în cadrul Politicii Externe de Securitate Comună a Uniunii Europene. Aceasta înseamnă că, în procesul de management al crizelor, este implicată politica externă proprie Uniunii Europene care, chiar dacă are obiective politice



proprii, poate fi influențată prin faptul că trebuie să țină seama și de interesele statelor membre, ceea ce duce la îngreunarea procesului de creare a unei viziuni unitare, comune și coerente.

În această situație intervine Alianța Nord-Atlantică, care, de-a lungul timpului, a avut un rol major în ceea ce privește atât crearea, cât și consolidarea, la nivelul Uniunii Europene, a dimensiunii de securitate și apărare, relația UE-NATO fiind importantă pentru fiecare dintre acestea. În acest sens, pentru a îndeplini primul Obiectiv Global (2003), a fost conștientizată necesitatea creării unei forțe speciale, mobile și capabile să desfășoare acțiuni dificile în momente de criză. Rezultatul s-a materializat prin includerea în Obiectivul Global 2010, fapt pentru care s-au înființat Grupurile de Luptă ale UE (*European Union Battle Groups – EUBG*), grupuri formate din aproximativ 1.500 de persoane, care pot fi dislocate, în maxim 15 zile, în cele mai dificile și îndepărtate zone și care sunt în măsură a îndeplini misiuni de tip Petesberg (misiuni care au fost stabilite atât de Strategia Europeană de Securitate, cât și de Obiectivul Global 2010).

Un aspect important în ceea ce privește modul de abordare a *managementului crizelor* la nivelul Uniunii Europene îl constituie componenta nonmilitară – *managementul crizelor prin mijloace civile*. Așa cum s-a precizat anterior, Uniunea Europeană nu a avut integrată de la început acea dimensiune a securității și apărării, ci mai degrabă Uniunea Europeană a vizat aspecte de ordin economic și politic, care au asigurat o perioadă de pace și de dezvoltare economică fără precedent în Europa. Ideea unui management al crizelor, prin intermediul mijloacelor civile (CCM – *Civilian Crisis Management*), a fost una dintre cele mai vehiculate idei, în ultimul timp, la nivelul Uniunii Europene, însă acesta nu a fost definit cu claritate. O explicație a termenului a fost dată sub forma unei „intervenții într-o situație de criză (care poate fi atât violentă, cât și nonviolentă), cu ajutorul personalului de tip nonmilitar, cu intenția de a preveni o intensificare a crizei și în scopul de a facilita soluționarea ei”¹⁴, sau sub o altă formă, ca „un ansamblu al tuturor instrumentelor și al politicilor nonmilitare ale Uniunii Europene, utilizate în procesul de management al crizelor, conform PESA”¹⁵.

În jargonul UE, „managementul crizelor” a ajuns să fie identificat cu două tipuri principale de intervenție operațională. În primul rând, cu ceea ce este cunoscut, în prezent, sub numele de PSAC (Politica de Securitate și Apărare Comună), anterior PESA, constând în misiuni civile și în operații militare, desfășurate de UE în afara granițelor sale și considerate a fi o parte integrantă a Politicii Externe și de Securitate Comună a UE (PESC). Începând cu anul 1998, când a fost lansată, această politică de management al crizelor și-a extins treptat gama și domeniul de aplicare, cuprinzând, în prezent, un set mai larg de actori și de activități decât s-a preconizat inițial.

Un alt aspect de subliniat întâlnit în cadrul Uniunii Europene este diferența modului de abordare a conceptelor de *prevenire a conflictului*, care presupune acele activități desfășurate înaintea acțiunilor ostile, și cel de *management al crizelor*, văzut ca o intervenție apărută în urma producerii actelor violente. Procesul desfășurat în perioada de postconflict, respectiv *procesul de construcție a păcii*, este văzut ca un mijloc de prevenire a eventualelor crize ulterioare.

Din anul 2000 până în prezent, în Uniunea Europeană au avut loc reforme la nivel instituțional, astfel că ideea înființării unui serviciu diplomatic european se datorează „Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa”, care nu a fost ratificat și care prevedea crearea unui Serviciu European de Acțiune Externă (SEAE).

La propunerea Înaltului Reprezentant, în anul 2010 a fost înființat SEAE, „organism autonom funcțional” al UE, „separat de Secretariatul General al Consiliului și de Comisie”, căruia i se dă personalitate juridică, în vederea îndeplinirii întocmai a atribuțiilor cu care a fost investit¹⁶.

Secretarul general adjunct al SEAE a fost abilitat ca responsabil pentru politica de securitate și apărare comună și pentru structurile sale de gestionare a crizelor. Din SEAE fac parte următoarele structuri: *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD), *The Civilian Planning and Conduct Capabilities* (CPCC), *The European Union Military Staff* (EUMS), Direcția Securitate și Prevenire a Conflictelor (SECPOL) și *European Union Intelligence and Situation Center* (INTCEN).

În anul 2016 a fost adoptată *Strategia globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii*



Europene, care are ca obiectiv fundamental realizarea unei Uniuni cu valențe globale, actor principal în mediul de securitate contemporan, al cărui rol să fie susținut de propria-i capacitate de a proiecta stabilitatea și securitatea la nivel regional și global. Progresele înregistrate de Uniune în acest domeniu sunt remarcabile, dar ele se înscriu în logica unei organizații orientate spre exterior și spre viitor, bazată pe parteneriate externe, precum și pe parteneriate cu societatea civilă și cu sectorul privat, în calitate de actori cheie într-o lume interconectată¹⁷. Drept consecință, în decembrie 2016, se înființează o nouă diviziune, care completează structurile de gestionare a crizelor, având ca obiective prevenirea conflictelor, cu regulile dreptului/reforma sectorului de securitate, abordarea integrată, stabilizarea și medierea (PRISM)¹⁸.

Emblematic pentru Uniunea Europeană este faptul că aceasta dispune de o componentă civilă mult mai dezvoltată în raport cu cea a NATO, despre care putem spune că este cel puțin la fel de importantă ca cea militară. Acest lucru s-a concretizat prin înființarea a *European Union Intelligence and Situation Center* (EU INTCEN), care este un serviciu exclusiv civil de informații al Uniunii Europene. Acesta furnizează informațiile deja analizate, avertizează timpuriu și prezintă realitatea situației Înaltului Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politică de securitate, SEAE, organelor decizionale în domeniile politicii de securitate și apărare comună și contraterorism, precum și statelor membre ale UE.

EU INTCEN este un organism permanent, în *stand-by*, care asigură monitorizarea la nivel mondial și prezentarea stării de fapt, 24 de ore pe zi, șapte zile pe săptămână, pe tot parcursul anului. Se poate spune că aceasta acționează ca un hub de informații pentru toate părțile relevante interesate.

Potrivit unui bilanț realizat în 2016, s-a constatat că UE, la acel moment, avea zece misiuni civile pe trei continente, astfel: în Ucraina, misiunea EUAM, în Georgia, misiunea EUMM, în Nigeria, misiunea EUCAP Sahel Niger, în Mali, misiunea EUCAP Sahel Mali, în Palestina, misiunea EUPOL COPPS și EUBAM Rafah, în Afghanistan, misiunea EUPOL, în Somalia, misiunea EUCAP, în Libia, misiunea EUBAM Libya¹⁹.

O altă structură importantă în gestionarea crizelor în spațiul Uniunii Europene este *Crisis management Planning Directorate* (CMPD), căreia

i s-a conferit competențe la nivel atât strategic, cât și politic, având următoarele atribuții: planificarea și urmărirea misiunilor și operațiilor civile și militare ale PSAC, sub controlul politic și conducerea strategică a Comitetului politic și de securitate (acționând sub responsabilitatea Consiliului și a ÎR); acordarea de asistență și de consiliere Înaltului Reprezentant și organismelor relevante ale Consiliului UE; inițierea, extinderea și coordonarea unui număr de activități pentru dezvoltarea în continuare a capacităților de gestionare a crizelor civile și militare și a parteneriatelor cu organizații, precum ONU, NATO și OSCE și cu state terțe, inclusiv în ceea ce privește aspectele orizontale ale gestionării crizelor din UE, formare, exerciții și lecții²⁰.

CMPD cooperează cu EUMS, cu CPCC și cu alte organisme relevante (de gestionare a crizelor), inclusiv cu Comisia Europeană și este formată din patru divizii²¹:

1. Coordonare, capabilități, concepte;
2. Instruire și exerciții;
3. Planificare strategică integrată;
4. Parteneriate și acorduri ale PSAC.

În cadrul SEAE, s-a creat un mecanism de răspuns la criză al SEAE (CRM), care este o procedură internă și care constă în aranjamente și în structuri, pentru a răspunde într-un mod coordonat și sinergic crizelor și situațiilor de urgență – inclusiv amenințărilor hibride – de natură externă sau de dimensiune externă, intereselor UE sau ale oricărui stat membru²².

Mecanismul de răspuns la criză al SEAE se activează, în cazul apariției unei situații grave sau a unei situații de urgență, care implică, în orice mod, dimensiunea externă a UE. Elementele fundamentale ale mecanismului de reacție la crize sunt: reuniunea de criză, catalogul posibilei acțiuni imediate, celula de criză, platforma de criză și Grupul operativ. Reuniunea de criză convoacă directorii executivi ai SEAE, ai Comisiei și ai Consiliului, care sunt direct responsabili de soluționarea crizei în cauză. Ea evaluează efectele pe termen scurt ale crizei și poate decide implementarea uneia sau mai multora dintre următoarele acțiuni: (A) luarea de măsuri imediate; (B) activarea celulei crizelor; (C) convocarea unei platforme de criză. Implementarea acestor cursuri de acțiune se poate realiza în orice ordine, deoarece se dorește a se da eficiență și eficacitate mecanismului de răspuns la criză.



Reuniunea de criză poate conveni asupra unor acțiuni imediate care trebuie luate, inclusiv furnizarea de orientări și de sprijin pentru Delegația UE, elaborarea de îndrumări pentru misiunile și operațiile PSAC, intensificarea contactelor și acțiunilor internaționale, emiterea mesajelor publice, inițierea planificării prudente a PSAC și lansarea misiunilor de descoperire²³. Prin realizarea acestui mecanism de criză, UE a dorit ca timpul de reacție, în vederea soluționării crizei, să fie cât mai redus.

Totodată, „managementul crizelor” include acum, de asemenea, utilizarea instrumentului de stabilitate (creat în 2006) și lansarea de sisteme de răspuns la crize în domeniul construirii păcii, reformei sectorului de securitate, sprijinului pentru guvernare, amenințărilor transregionale, situațiilor de criză în curs de dezvoltare sau a celor acute, de diminuare a riscurilor CBRN (Chemical, biological, radiological and nuclear), precum și consolidarea capacităților pre/postcriză. Aceste tipuri de intervenție – distincte, în funcție de sursă, și separate în ceea ce privește procedurile – au devenit din ce în ce mai interconectate în abordarea situațiilor de urgență concrete. În plus, crizele au devenit mai complexe, prin modul în care acestea apar, se desfășoară și sunt gestionate; alături de sursele convenționale de conflict și de instabilitate, fenomene, precum terorismul (mai ales de la 11 septembrie 2001 și atacurile cu bombă din Madrid și Londra din mai 2004) și dezastrele naturale sau provocate de om, trebuie, acum, să fie luate în considerare.

Într-adevăr, ajutorul umanitar și răspunsul în caz de dezastru (Humanitarian Aid and Disaster Response – HADR) s-au strecurat încet, dar sigur, în portofoliul tradițional militar și civil de „management al crizelor” UE, precum și în alte părți ale lumii. Mai mult decât atât, criza economico-financiară din perioada 2007-2008 și criza din zona euro, din perioada 2010-2011, au adăugat încă o dimensiune noțiunii de management al crizelor – managementul crizelor la nivel global.

Uniunea Europeană s-a implicat activ în crizele umanitare, fiind cel mai mare „donator de ajutor umanitar din lume”²⁴. Comisia Europeană a instituit, începând din anul 2010, un mecanism mai solid și mai eficient de gestionare a dezastrelor, care se axează pe ajutor umanitar și pe protecție civilă²⁵.

Începând cu anul 2003, care se spune că a marcat operaționalizarea Politicii Externe de

Securitate și Apărare (PESA), UE a urmărit o abordare graduală în implicarea sa în operații. Astfel, prima operație a PESA a fost o misiune de poliție, într-un mediu stabil (EUPM). A urmat o misiune de gestionare a crizelor, cu recurs la mijloace NATO (tip Berlin Plus), desfășurată în imediata vecinătate (CONCORDIA – Macedonia) și într-un mediu mai puțin permisiv și, în cele din urmă, o operație autonomă de gestionare a crizelor, într-un mediu ostil, dar de mică amploare (ARTEMIS – R.D. Congo).

Operațiile conduse de către UE au fost, în primul rând, utile pentru verificarea procedurilor existente, îndeosebi a procesului de analiză și de luare a deciziilor – CONCORDIA a reprezentat un succes al implementării acordului „Berlin Plus”, iar succesoarea sa, PROXIMA, a demonstrat abilitatea UE de a se adapta la cerințele operaționale în teatru (tranzitul de la o misiune militară la o misiune de poliție), precum și pentru a verifica modul de aplicare a tranziției cu alți actori. UE a preluat responsabilitățile altor organisme (ONU și NATO), în cazul EUPM și CONCORDIA, în timp ce ARTEMIS a fost inițiată de către UE, pentru a acorda un sprijin indirect unei operații în derulare, sub conducerea ONU, care a preluat, ulterior, responsabilități de la UE.

Misiunile inițiale de tip Petersberg²⁶ au fost extinse, în sensul că Uniunea Europeană poate utiliza mijloace civile și militare pentru desfășurarea de misiuni în vederea combaterii terorismului atât în spațiul european, cât și pe teritoriul statelor terțe, așa cum rezultă din dispozițiile Art. 43, alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)²⁷.

Astfel, la cele zece misiuni civile ale UE, existente în anul 2016, la sfârșitul anului 2017, în urma deciziei luate în cadrul PSAC, UE mai adaugă o misiune civilă de gestionare a crizei (EUAM) din Irak. Această misiune are, ca obiective, consultanța și asistența autorităților irakiene, în vederea implementării strategiei de securitate la nivelul acestei țări, cooperarea cu partenerii internaționali prezenți în zonă, precum și implicarea, alături de NATO și de coaliția internațională, împotriva Daesh.

O altă instituție juridică, care abilitează PSAC să acționeze, este clauza de asistență mutuală, prevăzută la Art. 42, alin. (7) din TUE²⁸: „În cazul în care un stat membru este victima unei agresiuni armate pe teritoriul său, celelalte state membre sunt

obligate să îi acorde ajutor și asistență prin toate mijloacele de care dispun, în conformitate cu Art. 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite. Aceasta nu aduce atingere caracterului specific al politicii de securitate și de apărare a anumitor state membre. Angajamentele și cooperarea în acest domeniu sunt conforme cu angajamentele asumate în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, care, pentru acele state care sunt membre ale acesteia, rămâne fundamentul apărării lor colective și cadrul de implementare a acesteia”.

Conținutul diferă față de punctele similare din cadrul altor tratate (NATO, ONU etc.). De exemplu, punerea în aplicare a acestei clauze se bazează pe „agresiune armată”, care este mult mai extinsă decât un „atac armat”. Aria geografică se referă la teritoriul statelor membre ale UE, care, practic, ar putea fi văzută ca o responsabilitate la nivel mondial²⁹.

Astfel, pentru prima dată în istoria Uniunii Europene, în urma atentatelor teroriste de la Paris, din 2015, președintele Franței, François Hollande, a invocat Art. 42, alin. (7) din TUE, cerând astfel sprijinul tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, prin implicarea militară a acestora. Prin activarea Art. 42, alin. (7) din TUE, președintele Franței a apelat la solidaritate doar la nivelul Uniunii Europene, deși acesta avea posibilitatea să invoce și Art. 5 din Tratatul Atlanticului de Nord, având în vedere că Franța este țară membră NATO. Prin urmare, Uniunea Europeană a fost pusă, pentru prima dată, să acționeze în vederea îndeplinirii obligației de sprijin mutual acordat statelor membre care îl solicită.

Concluzii

Tratatul de la Lisabona reprezintă instrumentul juridic primar care a permis Uniunii Europene să reformeze și să modernizeze funcționarea Uniunii Europene, astfel încât aceasta să poată răspunde nevoilor a peste o jumătate de miliard de cetățeni europeni și să facă față provocărilor cu care se confruntă lumea în prezent. Prin Tratatul de la Lisabona, Uniunea Europeană dobândește personalitate juridică, fapt care i-a permis să devină subiect de drept internațional public, oferindu-i astfel posibilitatea de a încheia tratate cu alte organizații internaționale.

La constituirea sa, Uniunea Europeană nu avea preocupări în ceea ce privește gestionarea crizelor,

deoarece aceasta a fost concepută ca o uniune cu caracter economic, Uniunea Europeană abordând conceptul de gestionare a crizelor mult mai târziu, în anul 1998, conform Declarației de la Saint-Malo, dat fiind faptul că spațiul european s-a confruntat cu o multitudine de crize.

Cu toate acestea, Uniunea Europeană este considerată drept organizația internațională cu cea mai mare șansă de reușită în aplicarea *comprehensive approach* – abordare globală – (concept folosit pentru prima dată, în cadrul Consiliului European de la Göteborg, din 2001), pentru că deține atât mijloace militare, cât și civile de intervenție în gestionarea crizelor. Mai mult, este o organizație recunoscută pentru buna cooperare cu celelalte organizații internaționale cu atribuții în domeniu, în special NATO și ONU, dar și cu organizațiile nonguvernamentale și cu cele umanitare, pentru care s-a creat chiar și o structură în cadrul Comisiei Europene – Oficiul pentru ajutor umanitar. Faptul că Uniunea Europeană a inclus ulterior în politicile sale preocupări de management al crizelor, aceasta a dovedit că poate deveni un actor important cu un rol major în managementul crizelor în spațiul european și în afara granițelor acestuia, UE excelând în managementul crizelor umanitare, la momentul actual fiind liderul mondial în gestionarea crizelor umanitare³⁰.

În scopul punerii în valoare a rolurilor asumate în materie de securitate, Uniunea Europeană și-a creat și și-a dezvoltat capacități militare și civile. Gestionarea crizelor a devenit o parte importantă a politicii de securitate a UE și, dată fiind complexitatea crizelor, a determinat, în cadrul Uniunii, reformări la nivel conceptual, strategic, operațional și tactic.

Eficiența în luarea deciziilor și echilibrul în conducere sunt două caracteristici esențiale pentru managementul situațiilor de criză de către UE, după Tratatul de la Lisabona. Deși statele membre sunt în continuare elementul cheie al puterii politice, Tratatul de la Lisabona conferă influență politică semnificativă Înalțului Reprezentant și Comisiei, ca responsabili pentru propunerile comune în PSAC.

O particularitate a intervenției UE în managementul crizelor rezidă în importanța pe care o are cooperarea cu NATO. Alianța Nord-Atlantică a contribuit substanțial la dezvoltarea dimensiunii de securitate și apărare a UE, dar și la derularea în sine a misiunilor conduse de UE, conform



acordurilor „Berlin Plus”, UE având posibilitatea de a recurge la capacitățile și la resursele NATO pentru a derula propriile misiuni. În urma Tratatului de la Lisabona, s-au efectuat o serie de schimbări în plan instituțional și conceptual, menite să îi crească capacitatea de a acționa independent și coerent pe arena internațională și de a avea un rol definitoriu în managementul crizelor în spațiul UE și în afara granițelor acesteia.

În ceea ce privește structurile de planificare și de conducere ale UE, în problema managementului crizelor, UE a făcut un progres semnificativ în crearea unei varietăți de opțiuni, de la aranjamentul „Berlin Plus” la națiunea cadru, iar mai recent la Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE).

Activarea capacităților civile și militare rămâne totuși o provocare pentru Uniunea Europeană. Abordarea civil-militară în managementul crizelor poate fi considerată ca unul dintre elementele acestui obiectiv cuprinzător (global), care reprezintă o caracteristică unică și un atu al UE, fiind un model și pentru alte organizații de securitate regională (spre exemplu, NATO ridică mult mai târziu problema inițierii și intensificării cooperării capabilităților civile cu cele militare, aspect evident după anul 2010) și care ar trebui să fie dezvoltate în continuare.

Uniunea Europeană a dezvoltat, treptat, un set de instrumente pentru „managementul crizelor”, care leagă dimensiunea sa internă de proiecția externă. Astfel, aceasta a stabilit mijloace și mecanisme specifice, pentru a acționa dincolo de frontierele geografice și de limitele funcționale, că este vorba de domeniul sănătății animalelor sau al siguranței consumatorului, de standardele de mediu, de ajutorul umanitar, de ajutorul în caz de dezastre, de protecție civilă sau de consolidare a păcii.

Dacă modelarea unui sistem multilateral, într-o lume interpolară, va rămâne în atenția politicii externe a UE, în cazul în care UE dorește să fie un catalizator pentru prevenirea și managementul crizelor, ca perspectivă pe termen mediu, considerăm că rolul strategic al Uniunii ar trebui să se focalizeze pe o agendă ambițioasă, care să vizeze elaborarea unei politici de securitate și apărare europene, în deplină concordanță cu obiectivele asumate și cu resursele și capabilitățile reale de care dispune.

NOTE:

1 Noul Tratat a fost semnat la Lisabona, la 13 decembrie 2007, de cele 27 de state membre ale Uniunii Europene (UE). Este primul tratat al Uniunii semnat de România, în calitate de stat membru UE. Documentul amendează tratatele actuale în vigoare, fără a le înlocui. Numele său oficial este *Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene*, https://www.mae.ro/sites/default/files/file/tratat_e/2009.11.21_brosura_tratatul_lisabona.pdf, accesat la 12.02.2018.

2 Federica Mogherini, *Forward, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, iunie 2016, p. 4, pdf., <http://europa.eu/globalstrategy/en>, accesat la 12.02.2018.

3 Gł.mr.dr. Mihai Palaghia, „Principii teoretice privind gestionarea situațiilor de criză”, în *Colocviu Strategic* nr. 13 (XXV), octombrie 2004, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, p. 1, https://cssas.unap.ro/ro/pdf_publicatii/cs13-04.pdf, accesat la 13.02.2018.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 Ioan Ursachi, *Management*, Editura Academiei de Studii Economice, București, 2001, p. 11.

7 *EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*, International Crisis Group Report, No. 2, 26th June 2001, pp. 2-3.

8 https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_mal_o_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html, accesat la 24.05.2018.

9 Politica Externă de Securitate și Apărare/ Politica de Securitate și Apărare Comună este denumirea pe care Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA) o capătă în urma ratificării Tratatului de la Lisabona (2009), <https://www.mae.ro/node/1882>, accesat la 15.02.2018.

10 https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul_press-kit/006.pdf, accesat la 16.02.2018.

11 <https://nato.md/relatia-cu-parti-terte/relatiile-nato-ue>, accesat la 18.02.2018.

12 Petre Duțu, Cristina Bogzeanu, *Reforma instituțională a UE din perspectiva Politicii de Securitate și Apărare Comune*, Editura UNAp „Carol I”, București, 2011, pp. 36-71.

13 Arnold Kammel, *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, 2017, p. 70, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp-3rd_edition_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf, accesat la 14.04.2018.

14 Chris Lindborg, *Abordarea europeană a managementului crizelor prin mijloace civile*, BASIC Special Report, 2002, p. 4, apud Teodor Frunzeti, *Geostrategia*, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, București, 2009, p. 361.

15 Teodor Frunzeti, *op.cit.*, p. 362.

16 *Ibidem*.

17 *Passim*, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, pdf., disponibilă pe <http://europa.eu/globalstrategy/en>, accesat la 25.04.2018.

18 *Passim*, Arnold Kammel, *op.cit.*



19 Passim, Kate Fearon, Sophie Picavet, *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, 2017, pp. 89-91, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp-3rd_edition_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf, accesat la 14.04.2018.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

22 Pedro Serrano, *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, 2017, p. 73, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp-3rd_edition_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf, accesat la 14.04.2018.

23 *Ibidem*.

24 https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_ro, accesat la 18.04.2018. Potrivit datelor oficiale ale acestui site, UE ajută anual peste 120 de milioane de persoane, UE intervine în toate zonele majore de conflict Siria, Sudanul de Sud, țările din vestul Africii afectate de Ebola, Ucraina, Republica Centrafricană, precum și în țările care se confruntă cu instabilitate postconflict, UE a furnizat, începând din 1994, asistență umanitară în peste 140 de țări.

25 *Ibidem*.

26 Tratatul de la Lisabona reconfirmă angajamentele de la Amsterdam, referitoare la apărarea comună, extinzând amploarea și paleta misiunilor de tip Petersberg. Dacă Tratatul UE, care a introdus, la Amsterdam, „misiunile Petersberg”, care includeau „misiuni umanitare și de salvare, de menținere a păcii, ale forțelor luptătoare în gestionarea crizelor, inclusiv misiuni de impunere a păcii”, extinderea lor, în acord cu Strategia de securitate europeană a vizat „operații întrunite de dezarmare, sprijin acordat țărilor terțe în combaterea terorismului și reforma în sectorul de securitate”.

27 Articolul 43, alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), versiunea consolidată, Jurnalul oficial al Uniunii Europene, C83 din 30.3.2010, p. 39, old.presidency.ro/static/Versiunea_consolidata.pdf, accesat la 19.04.2018.

28 Articolul 42, alin. (7) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), versiunea consolidată, Jurnalul oficial al Uniunii Europene, C83 din 30.3.2010, p. 39, old.presidency.ro/static/Versiunea_consolidata.pdf, accesat la 19.04.2018.

29 <http://www.iss.europa.eu>, accesat la 24.04.2018.

30 https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_ro, accesat la 18.04.2018.

BIBLIOGRAFIE

*** *Tratatul de la Lisabona*, 2009.

*** *Tratatul Privind Uniunea Europeană (TUE)*, versiunea consolidată, Jurnalul oficial al Uniunii Europene, C83 din 30.03.2010.

Ashton Catherine, *The role of the European External Action Service in a global network of crisis rooms*, Crisis Rooms, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Edited by Patryk Pawlak and Andrea Ricci, France, 2014.

Drent Margriet, Yandee Dick, *Breaking Pillars Towards a civil-military approach for the European*

Union, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, January 2010.

Duțu Petre, Bogzeanu Cristina *Reforma instituțională a UE din perspectiva Politicii de Securitate și Apărare Comune*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2011.

Fearon Kate, Picavet Sophie, *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, 2017.

Frunzeti Teodor, *Geostrategia*, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, București, 2009.

Kammel Arnold, *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, 2017.

Lindborg Chris, *Abordarea europeană a managementului crizelor prin mijloace civile*, BASIC Special Report, 2002.

Mogherini Federica, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, Forward*, iunie 2016.

Palaghia Mihai, „Principii teoretice privind gestionarea situațiilor de criză”, în *Colocviu Strategic nr. 13 (XXV)*, octombrie 2004, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol”.

Serrano Pedro, *Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union*, Third edition, 2017.

Ursachi Ioan, *Management*, Editura Academiei de Studii Economice, București, 2001.

EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, International Crisis Group Report, No. 2, 26th June 2001.

<http://www.iss.europa.eu>

https://www.mae.ro/sites/default/files/file/tratate/2009.11.21_brosura_tratatul_lisabona.pdf

<https://www.mae.ro/node/1882>

<https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, pdf

<https://nato.md/relatia-cu-parti-terte/relatiile-nato-ue>



https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp-3rd_edition_jochen_rehrl_federica_mogherini

https://old.presidency.ro/static/Versiunea_consolidata

https://cssas.unap.ro/ro/pdf_publicatii/cs13-04

<http://europa.eu/globalstrategy/en>

https://www.files.ethz.ch/isn/182215/Crisis_Rooms

https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html