



# CADRUL CONCEPTUAL AL ACTIVITĂȚILOR DE COOPERARE CIVILI-MILITARI

## CONCEPTUAL FRAMEWORK OF CIVIL-MILITARY COOPERATION

## LE CADRE CONCEPTUEL DES ACTIVITÉS DE COOPÉRATION CIVILO-MILITAIRE

Lt.col. drd. Eugen POPESCU\*

Angajamentul NATO în operațiile multinaționale a fost subliniat în mod constant, prin dependența reciprocă și sinergia dintre contribuțiile militare și cele nonmilitare pentru rezolvarea crizelor. Adesea, aceste contribuții nonmilitare se adresează cel mai bine cauzelor care stau la baza unui conflict și ajută la prevenirea recidivei la instabilitate. Având în vedere un astfel de mediu de operare interdependent, comunicarea și interacțiunea sunt importante pentru realizarea unei abordări cuprinzătoare.

Cooperarea civili-militari reprezintă un factor care facilitează acest gen de abordări complexe între forțele NATO și actorii civili, care, laolaltă, se angajează pentru soluționarea unei situații de criză date.

*NATO's engagement in multinational operations has been constantly underlined by mutual dependence and synergy between military and non-military contributions to crisis resolution. Often, these non-military contributions are best addressed to the underlying causes of a conflict and help prevent a recurrence of instability. In view of such interdependent operating environment, communication and interaction are important for a comprehensive approach.*

*Civil-military cooperation is a factor that facilitates this kind of comprehensive approach between NATO forces and civilian actors, who, together, undertake to resolve a crises.*

*L'engagement de l'OTAN dans des opérations multinationales a été constamment souligné par la dépendance mutuelle et la synergie entre les contributions militaires et non militaires à la résolution des crises. Ces contributions non militaires répondent souvent mieux aux causes sous-jacentes du conflit et aident à prévenir une rechute vers l'instabilité. Compte tenu de cet environnement opérationnel interdépendant, la communication et l'interaction sont importantes pour une approche globale.*

*La coopération civilo-militaire (CIMIC) est un facteur qui favorise ce complexe d'approche entre les forces de l'OTAN et les acteurs civils qui se sont engagés, tous ensemble, à résoudre une situation de crise donnée.*

**Cuvinte-cheie:** cooperarea civili-militari (CIMIC); organizații nonguvernamentale; operații multinaționale; NATO.

**Keywords:** civil-military cooperation, non-governmental organization; multination operations; NATO.

**Mots-clés:** la coopération civilo-militaire (CIMIC); organisations non-gouvernementales; opérations multinationales; OTAN.

### MOTTO:

„In November 1995, we had never heard of CIMIC, we had no idea what you did ... now we cannot live without you”.

Admiral Leighton Smith,  
Comandantul IFOR (aprilie 1996)

\*Ministerul Apărării Naționale  
e-mail: popescu10512003@yahoo.com



Mediul civil implică o multitudine de factori etnici, religioși și ideologici, care necesită soluții durabile în societățile amenințate de conflicte, de dezastre sau de catastrofe umanitare. Soluțiile pentru aceste evenimente grave sunt imposibil de realizat doar prin mijloace militare.

Majoritatea operațiilor au și vor avea loc din ce în ce mai mult în zone populate, iar la nivel tactic, forțele militare vor avea contact zilnic cu populația locală și aceasta, nu din cauza amenințărilor existente în astfel de zone, ci, mai ales, datorită extinderii extraordinare a zonelor populate, preconizate pentru anii următori. Desfășurarea operațiilor în aceste condiții va necesita ca, la toate nivelurile, comandanții să ia în considerare efectele acțiunilor militare asupra populației și infrastructurii. Va fi esențial ca, pe timpul unei operații militare, să fie înțeleasă cultura locală, aceasta constituindu-se într-un arbitru major în atingerea sau nu a rezultatelor și efectelor operaționale scontate<sup>1</sup>.

Din această perspectivă, putem afirma faptul că nu există operație multinațională în care să nu fie utilizate forțe și mijloace necesare cooperării civil-militare, iar extinderea tipului de misiuni la care sunt chemate să participe forțe cu capacități de cooperare civil-militară arată o preocupare atât din partea specialiștilor NATO, cât și din partea celor din cadrul Uniunii Europene.

Relativitatea și circumspecția cu care este privită cooperarea civili-militari, ca activitate distinctă, provin nu din lipsa definițiilor, ci a strategiilor de punere în acord a tuturor fenomenelor care contribuie la succesul militar. Paradoxal, dacă am încerca o înșiruire pur aleatorie, s-ar observa că elementele nonmilitare care contribuie la succesul militar sunt covârșitor mai multe decât cele care țin strict de forță<sup>2</sup>.

De ce avem nevoie de cooperarea civil-militară? În anul 1990, secretarul general al ONU, Boutros Boutros-Ghali, în „Agenda pentru pace”, a sugerat că menținerea păcii moderne trebuie realizată secvențial, prin acțiuni de prevenire a conflictelor, de stabilire, de menținere și de construire a păcii.

Complexitatea interdependenței dintre organizațiile civile și militare face din coordonare și cooperare o condiție sine qua non a operațiilor de pace. De exemplu, chiar și o problemă de returnare a refugiaților poate implica mai multe organizații și agenții diferite. Aceasta este doar una dintre multele probleme complexe care trebuiau să fie coordonate.

În special, crizele din Bosnia și Herțegovina (1995) și din Kosovo (1999) au arătat în mod clar că succesul multor operații de menținere a păcii depinde în mare măsură de activitățile cooperării civil-militare.

Cooperarea civili-militari oferă un mecanism de legătură între forța de intervenție, pe de o parte, și organizațiile umanitare și instituțiile civile, pe de altă parte, cooperarea civili-militari funcționează ca un multiplicator de forță, făcând posibil ca o implementare semnificativ mai mică să aibă același efect sau mai mare decât unele acțiuni de amploare. Este cert un lucru, cooperarea civili-militari poate fi un multiplicator de forță foarte eficient. Cu toate acestea, coordonarea dintre instituțiile civile, în special ONG-urile, poate conduce și la apariția unor neînțelegeri.

Construcția cooperării civili-militari este deosebit de importantă, deoarece însumează un grad de parteneriat sau de cooperare care nu este universal utilizat, fiind folosit în special de participanții la operații militare, de cercuri militare sau guvernamentale. Problema folosirii cooperării civili-militari, în calitate de termen colectiv, poate avea interpretări diferite.

Conform politicii sale militare privind cooperarea civili-militari, NATO definește acest tip de cooperare ca fiind „coordonarea și cooperarea, în sprijinul misiunii, dintre comandant și populația civilă, inclusiv autoritățile locale și cele centrale, precum și organizațiile și agențiile internaționale, neguvernamentale”<sup>3</sup>. Din perspectiva NATO, se pune accentul pe importanța misiunii militare.

În accepțiunea Uniunii Europene (UE), conceptul de cooperare civili-militari reprezintă coordonarea și cooperarea, în sprijinul misiunii, dintre componentele militare și actorii civili externi ai UE, inclusiv populațiile naționale și autoritățile locale, precum și organizațiile și agențiile internaționale, naționale și neguvernamentale.

Diferența majoră dintre conceptele NATO și UE o reprezintă faptul că, în timp ce conceptul UE are o orientare politico-militară, pentru coordonarea activităților Uniunii, conceptul NATO este mult mai operațional.

Cooperarea civili-militari în concepția celor două organisme internaționale este motivată de necesitatea stabilirii unei colaborări între forța militară, ca entitate juridică separată, și jucătorii externi (externi față de NATO sau UE) din aceeași



zonă de operații. Până în prezent, fiecare misiune, desfășurată atât de NATO, cât și de UE, a fost unică, arătând mecanisme de coordonare civil-militară pentru fiecare set specific de actori, din fiecare mediu de misiune specific.

În schimb, Organizația Națiunilor Unite (ONU) prezintă termenul de coordonare civili-militari (CMCoord) ca fiind dialogul esențial și interacțiunea dintre actori civili și militari, pentru protejarea și promovarea principiilor umanitare, pentru evitarea competiției, pentru inconsistența minimă, în scopul îndeplinirii obiectivelor comune.

Una dintre cele mai evidente diferențe dintre cooperarea civili-militari (așa cum este folosită în cadrul NATO) și coordonarea civili-militari (așa cum apare în contextul ONU) este utilizarea a două cuvinte diferite, „cooperare” și „coordonare”.

În cadrul ONU, cooperarea este considerată cea mai puternică legătură care poate exista între componentele civile, militare și poliție. Este văzută ca o relație, în care partenerii sunt de acord să își sincronizeze politicile și activitățile, pentru a întreprinde acțiuni comune. Cu toate acestea, cel mai adesea, efortul instituțional necesar unei cooperări depline poate fi realizat și menținut numai în condiții speciale, pentru o perioadă limitată de timp și pentru un anumit scop, de exemplu, în timpul alegerilor. Indiferent dacă există o cooperare deschisă sau o coexistență limitată, este necesară o anumită coordonare.

Prin urmare, coordonarea, în contextul ONU, poate să se situeze pe o scară de la cooperare, în starea maximă, la coexistență, în starea sa minimă. Cu toate acestea, există unele complementarități, dacă nu compatibilități, printre aceste abordări civil-militare. Acești actori internaționali majori realizează peisajul complex, care influențează abordările lor față de coordonarea civil-militară; caracterul simultan al tuturor lucrurilor, de la prevenirea conflictelor până la gestionarea acestora, în vederea consolidării păcii, și nevoia de abordări cuprinzătoare, cooperante și coordonate.

Operațiile de pace nu au loc în mod izolat și vor necesita întotdeauna o anumită formă de coordonare între operațiile de pace în sine și alți actori din țara în care acestea se desfășoară.

În trecut, cooperarea civili-militari era, în primul rând, o sarcină de legătură, în prezent aceasta s-a dezvoltat, devenind funcție dedicată și specializată, considerată un factor critic în succesul asistenței

umanitare și al operațiilor complexe de pace. Acesta este principalul motiv pentru care ONU a dezvoltat două cadre complementare, recunoscute pentru cooperarea civili-militari: coordonarea civil-militară umanitară (UN-CMCoord) și cooperarea civil-militară a ONU (UN-CIMIC).

UN-CMCoord exprimă dialogul esențial și interacțiunea dintre actorii civili și militari, în situații de urgență umanitară, necesare protejării și promovării principiilor umanitare, evitării concurenței și, dacă este cazul, minimizării instabilității<sup>4</sup>. În multe privințe, coordonarea civil-militară implică o gândire profundă și un set de competențe, având ca rezultat aplicarea înțelepciunii comune.

UN-CIMIC este o funcție a personalului militar, care facilitează interfața dintre componentele militare, de poliție și civile ale unei misiuni a ONU, precum și dintre forța militară și toți ceilalți actori civili din zona de operații. Scopul cooperării civil-militare în cadrul ONU evidențiază, de asemenea, că forțele militare ale ONU se angajează în cadrul ONU-CIMIC, din două motive, cum ar fi:

- să gestioneze interacțiunea operațională și tactică dintre actorii militari și civili, în toate etapele operațiunii de menținere a păcii;
- să sprijine crearea unui mediu favorabil, pentru punerea în aplicare a mandatului de misiune, prin maximizarea avantajului comparativ al tuturor actorilor care operează în zona misiunii.

Cooperarea civili-militari nu reprezintă singura expresie folosită, astfel în literatura de specialitate găsim și termenul de interacțiune civili-militari sau relațiile civili-militari.

Noi am adoptat definiția CIMIC, în conformitate cu standardul NATO STANAG 2509 (ediția a 2-a) Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation – AJP 3.4.9. Edition 1, Version 1.

### **Repere ale evoluției cooperării civili-militari**

Cooperarea civili-militari este la fel de veche ca pacea și războiul. Aceasta este utilizată pentru descrierea activităților și relațiilor dintre armată și mediul civil și a apărut ca urmare a complicațiilor survenite în zona în care se execută operații militare. În războaiele galice ale lui Iulius Cezar, sferile politice și militare s-au conjugat într-un guvern civil-militar, la fel ca în Persia Antică, în India și în China. Trebuie evidențiat faptul că războiul exprimă mai presus de toate o acțiune politică.



Pe măsură ce războiul a devenit mai ucigător pe scară largă, la mijlocul secolului al XIX-lea, s-au format organizații, precum Comitetul Internațional al Crucii Roșii (1863), pentru a se ocupa de războinicii răniți și de impactul luptei asupra populației civile. Primul Război Mondial a fost ultimul conflict major în care cea mai mare parte a victimelor au fost militare. Cel de-al Doilea Război Mondial a fost primul conflict în care majoritatea celor care au suferit au fost civili. De atunci, cele mai multe victime ale conflictelor mari, dar și ale celor de mică anvergură s-au înregistrat în rândul civililor.

Aspectul cultural a devenit un element important în război, deoarece războiul în sine s-a schimbat. În prezent, ponderea victimelor civile versus militare este de 80% până la 20%, în timp ce, în epoca anterioară celor două războaie mondiale, acest raport a fost invers. Războiul este o combinație de actori statali și nestatali, deseori organizați, mai degrabă, în rețele orizontale foarte libere, decât în organizații militare ierarhice.

În prezent, un rol important în asigurarea eficienței acțiunii forțelor multinaționale în teatrul de operații și în crearea sentimentului militarilor că acționează în concordanță cu prevederile legale îl au „regulile de angajare” (rules of engagement/ROE). Acestea reprezintă directive, emise de autoritatea politico-militară către structurile participante la operația militară postconflict, care precizează circumstanțele și limitele în cadrul cărora acestea pot iniția sau continua acțiuni de luptă cu forțele adverse<sup>5</sup>.

Cooperarea civili-militari nu este un fenomen nou în cadrul operațiilor multinaționale, unul dintre cele mai bune exemple fiind declarația generalului D.D. Eisenhower, comandantul tuturor trupelor aliate din Europa, în 1944: „Cu cât voi scăpa mai repede de problemele care depășesc sfera militară, cu atât voi fi mai fericit! Uneori, am impresia că trăiesc 10 ani în fiecare săptămână, dintre care cel puțin 9 sunt absorbiți în probleme politice și economice... și câtă durere de cap îmi dau. Lipsa rezervei de apă, a curentului electric, a hranei, a combustibilului și cadavre peste tot în oraș...”.

După anul 1945 și mai ales după Războiul Rece, ONU, agențiile sale și organizațiile neguvernamentale (ONG-uri) au crescut în număr și în capacitate. În același timp, conceptele și capacitățile militare pentru coordonarea civil-

militară au crescut, pe măsură ce forțele militare au avut o implicare mai frecventă în asistența umanitară și în operațiunile dintre pace și război. Liniile dintre activitățile organizațiilor civile și militare au început să se estompeze, necesitând o mai bună coordonare între ele.

După încheierea Războiului Rece, dezvoltarea și consolidarea relațiilor civil-militare democratice s-au realizat prin armonizarea contribuției forțelor armate și a organizațiilor societății civile care lucrează în zonele de operații cu populația civilă, fapt care a condus la dezvoltarea unor relații eficiente între ele. Astfel, noul sistem de relații dintre civili și armată a apărut treptat și a început să se dezvolte, cu un accent special pe cooperare, în vederea creării unui mediu favorabil condițiilor de pregătire și de conducere a operațiilor militare. Mai mult, de la nevoia de a reduce ostilitatea în mediul în care se desfășoară operațiile, derivă și este recunoscută pe scară largă denumirea de cooperare civili-militari. Scopul acesteia este de a crea un mediu favorabil pentru îndeplinirea misiunii și „de a câștiga inimile și mințile oamenilor” în domeniul operațiilor militare<sup>6</sup>.

În secolul al XXI-lea, „securitatea” a preluat un nou înțeles, cum conflictele de astăzi au devenit tot mai violente, a apărut conceptul de „securitate umană”. ONU, în raportul privind dezvoltarea umană, din 1994, a inițiat Programul ONU pentru Dezvoltare, prin care a stabilit că, pentru securitatea comunităților umane și pentru rezistența societăților civile, două elemente sunt importante, pacea și stabilitatea în lume. Spre deosebire de asigurarea securității naționale convenționale împotriva amenințărilor de tot felul, securitatea umană are, ca obiectiv, limitarea conflictelor și reducerea instabilității, prin tratarea simptomelor, astfel încât să prevină izbucnirea acestora. Întărirea păcii și prevenirea conflictelor au crescut și datorită preocupărilor tot mai intense privind cooperarea civili-militari, ca răspuns la această schimbare de paradigmă.

Abordarea ONU pentru securitatea umană, fiind axată pe factorul uman, este cuprinzătoare, specifică contextului și orientată spre prevenire, fiind evidențiată în manualul său de securitate umană. În tot acest timp, au crescut și impulsul, și cererea de abordări mai cuprinzătoare, mai colaborative și mai coordonate, în cadrul intervențiilor internaționale. Întrucât capacitățile





de reacție umanitară, pentru promovarea păcii și societății civile, se referă din ce în ce mai mult la entități civile, inclusiv la instrumente de poliție, cooperarea civili-militari s-a dezvoltat la fel ca o legătură a gestionării conflictelor. Mulți actori civili și militari conștientizează că este mai mult decât întâmplător faptul că operațiile multinaționale sunt din ce în ce mai integrate.

În realitate, cooperarea civili-militari, în cadrul operațiilor de pace, a fost întotdeauna determinată de necesitatea unei coordonări mai bune a misiunii, având la bază două necesități. În primul rând, complexitatea mediului de operații de pace necesită o mai bună coordonare între actori, programe și activități, datorită impactului transversal și interdependenței. În al doilea rând, existența resurselor din ce în ce mai limitate în fața cererii crescânde de consumuri, lucru care ne indică că trebuie să se facă mai mult cu mai puțin. Trebuie utilizate resursele disponibile (inclusiv fondurile pentru operații de menținere a păcii) mai judicios, eficient și eficace. Cu alte cuvinte, nu numai că trebuie să fie gestionat mai bine conflictul în sine, ci și căile, și mijloacele prin care se asigură pacea.

#### NOTE:

1 Ashraf Ghani și Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, Marea Britanie, p. 137.

2 ASR Principele Radu, „Impactul relațiilor civil-militare asupra securității naționale”, Prelegere la deschiderea Cursului CIMIC NATO la nivel operativ, Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, București, 15.11.2005.

3 \*\*\* AJP-3.4.9, *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation*, NATO Standardization Agency (NSA), 2013.

4 *United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord), Field Handbook*, Geneva, 2015, p. 7.

5 \*\*\* *Doctrina pentru operațiile întrunite multinaționale*, București, 2001, p. 83.

6 CIMIC Field Handbook – 4<sup>th</sup> edition, *Civil-Military Co-operation Centre of Excellence*, Olanda (Haga), 2016.

#### BIBLIOGRAFIE

\*\*\* *Doctrina pentru cooperarea civili-militari (CIMIC)*, București, 2013.

\*\*\* *Manualul pentru cooperarea civili-militari (CIMIC)*, București, 2015.

\*\*\* AJP-3.4.9, *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation*, NATO Standardization Agency (NSA), Februarie, 2013.

\*\*\* *UN-CMCoord Field Book*, Geneva, Elveția, 2015.

Ashraf Ghani, Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, Marea Britanie, 2008.

Udrea Florentin, „CIMIC – expresie a relațiilor civili-militari la nivel operațional”, *Gândirea Militară Românească*, București, nr. 3/2006.