



**EVOLUȚII POSIBILE ALE MEDIULUI EUROPEAN DE
SECURITATE ÎN PERSPECTIVA PRELUĂRII PREȘEDINȚIEI
CONSILIULUI UE DE CĂTRE ROMÂNIA
(IULIE - DECEMBRIE 2019)**

**POTENTIAL EVOLUTIONS OF THE EUROPEAN SECURITY
ENVIRONMENT IN THE PERSPECTIVE OF ROMANIA'S
HOLDING THE EU COUNCIL'S PRESIDENCY
(JULY - DECEMBER 2019)**

Col. dr. Stan ANTON*

Rezumat: *Lucrarea de față constituie o analiză a tendințelor de evoluție a mediului european de securitate, plecând de la caracteristicile actuale ale acestuia. Scopul prezentului demers este de a identifica principalele provocări pe care Consiliul UE va trebui să le abordeze în perioada în care România va deține președinția acestuia (iulie-decembrie 2019).*

Articolul cuprinde aspecte legate de cadrul instituțional al UE, în special, de misiunea Președinției Consiliului UE, dar și o analiză succintă a principalelor crize și provocări cu care UE se confruntă, atât pe plan intern, cât și pe plan extern. Este constituită astfel imaginea unui actor internațional caracterizat de multiple vulnerabilități, dar cu un incontestabil potențial de a se adapta noilor realități internaționale și de a-și menține statutul de actor relevant pe arena internațională.

Cuvinte-cheie: *Președinția Consiliului UE; criza europeană a refugiaților; clauza asistenței mutuale; criza ucraineană; Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP); solidaritate.*

Abstract: *The present paper is an analysis of European security environment's evolution trends, starting from its current characteristics. The present scientific endeavour aims at identifying the main challenges the EU Council will have to approach when its Presidency will be assured by Romania (July-December 2019).*

The article includes aspects related to EU's institutional framework, especially, the role of EU Council Presidency, as well as a brief analysis of the main crises and challenges the EU faces both internally and externally. Thus, the image clearly delineated is that of an international actor characterized by many vulnerabilities, but with an incontestable potential to adapt to the new international realities and to maintain its status as a relevant actor on the international arena.

Keywords: *EU Council Presidency; European refugee crisis; mutual assistance clause; Ukrainian crisis; Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP); solidarity.*

* Directorul Centrului de Studii Strategice de Apărare și Securitate din Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, E-mail: anton.stan @unap



Consiliul UE este principalul factor decizional al UE, fiind alcătuit din miniștri ai statelor membre. Consiliul UE este însărcinat cu *negocierea și adoptarea legislației UE, coordonarea politicilor statelor membre* (politici economice și bugetare; educație, cultură, tineret și sport; politica de ocupare a forței de muncă), *dezvoltarea Politicii Externe și de Securitate Comună a UE, încheierea acordurilor internaționale, adoptarea bugetului UE.*

Președinția Consiliului UE¹ se asigură prin rotație între statele membre ale UE la fiecare șase luni. Președinția Consiliului UE nu este o funcție individuală, fiind, mai degrabă o poziție deținută de guvernul respectivului stat membru, care asigură respectiva funcție, conform *Deciziei Consiliului din 1 ianuarie 2007 de stabilire a ordinii de exercitare a președinției Consiliului*², având două misiuni principale:

- a) planifică și conduce reuniunile din cadrul Consiliului și al grupurilor sale de pregătire;
- b) reprezintă Consiliul în relația cu celelalte instituții ale UE.

Ministrul de resort din țara care asigură președinția Consiliului UE prezidează reuniunile Consiliului UE, în 9 din cele 10 configurații în care acesta se poate întruni. Excepție face Consiliul pentru Afaceri Externe, care este prezidat de Înalțul Reprezentat pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate.

Conform Deciziei mai sus amintite, în perioada iulie-decembrie 2019, Președinția Consiliului UE va fi asigurată de către România.

Coordonatele în care definim, în prezent, securitatea europeană se modifică cu rapiditate de la an la an, provocările fiind din ce în ce mai diverse, cu impact din ce în ce mai mare asupra securității europene în toate dimensiunile sale, reclamând un permanent proces de adaptare, de creștere a coerenței și vitezei de reacție.

Dacă luăm ca punct de pornire a analizei textul Strategiei Europene de Securitate (2003), care începe afirmând că „*Europa nu a fost niciodată atât de prosperă, atât de sigură și atât de liberă*”, putem constata că Europa, deși rămâne un spațiu al securității, libertății și prosperității, s-a îndepărtat considerabil de caracterizarea făcută în primul document strategic elaborat la acest nivel.

Criza economică și financiară a lovit puternic însuși fundamentul construcției europene, generând crize subiacente în plan social, politic și chiar militar. Crizele petrecute la maginea granițelor UE, concomitent cu decizia SUA de a-și plasa prioritățile strategice în regiunea Asia-Pacific, au adus din nou în prim-planul preocupărilor de Politică Externă și de Securitate Comună de la Bruxelles, problema dezvoltării cadrului strategic, politic, precum și instrumentele necesare acțiunii concrete în plan extern în domeniul securității. Criza ucraineană a adus din nou spectrul provocărilor de natură militară în ecuația securității europene.

¹ A nu se confunda cu Președintele Consiliului European. Acest for este alcătuit din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre ale UE, având rolul de a stabili liniile directoare și strategiile UE. Președintele Consiliului European, spre deosebire de Președintele Consiliului UE, este numit de către Consiliul European o dată la 2,5 ani, existând posibilitatea prelungirii mandatului o singură dată. Până în 2014, Funcția de Președinte al Consiliului European a fost ocupată de Herman Van Rompuy și în prezent de Donald Tusk (polonez). Președinția Consiliului UE este asigurată în mod rotațional, la 6 luni de către statele membre.

² Decizia Consiliului din 1 ianuarie 2007 de stabilire a ordinii de exercitare a președinției Consiliului, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0005&qid=1403619-778146&from=EN>.



La toate acestea, se adaugă creșterea fără precedent a valului de imigranți dinspre Orientul Mijlociu spre continentul european pe întreg parcursul anului 2015, tendință vizibilă și la început acestui an. Necesitatea de a face față unui număr extrem de mare de refugiați a dus la scindarea statelor europene în două categorii distincte: state care își asumau primirea unui număr considerabil de imigranți, pe de o parte, și, de cealaltă, state care își asumau limite în a primi grupuri numeroase de refugiați. La scurt timp, aveau loc atacurile teroriste din Franța (13 noiembrie 2015) și din Bruxelles (22 martie 2016), rezultând în sute de morți și răniți, reclamate de gruparea teroristă ISIS și executate de teroriști care au pătruns pe teritoriul european odată cu valul de imigranți.

Toate aceste evenimente constituie pârghii de presiune asupra instituțiilor europene, care se află sub imperativul schimbării, al adaptării la caracteristicile în continuă schimbare ale unui mediu strategic volatil, fluid, permanent izvor de provocări, marcat din ce în ce mai frecvent de șocuri strategice, de evenimente care întrerup evoluția unor tendințe sau modifică semnificativ traiectoriile acestora.

În plus, la nivel european, se derulează un proces de definire și elaborare a unei noi strategii de securitate, care urmează să fie prezentată de către liderii UE în iunie 2016. Prin urmare, în cazul în care proiectul noii strategii europene de securitate va fi unul de succes, la momentul în care România va prelua Președinția Consiliului UE, Uniunea Europeană va avea definite, într-un document de strategie globală, scopuri, modalități și mijloace de atingere a obiectivelor prioritare.

Programul de lucru al actualei Președinții a Consiliului UE este construit pe cinci direcții majore, în funcție de Agenda Strategică elaborată de Consiliul European în 2014³, după cum urmează:

- a) dezvoltarea locurilor de muncă, susținerea creșterii și competitivității;
- b) responsabilizarea și protejarea cetățenilor;
- c) securitate energetică, continuând politica de protecție a mediului înconjurător;
- d) libertate, securitate și justiție;
- e) Uniunea ca actor strategic global.

Actualul program al Consiliului UE reflectă orientarea Uniunii către gestionarea consecințelor șirului complex de crize pe care le-a experimentat în ultimul deceniu, precum și către rectificarea neajunsurilor scoase la suprafață de acestea.

În opinia noastră, exceptând situația manifestării unui alt șoc strategic, agenda de priorități a Consiliului UE va rămâne constantă pe termen scurt și mediu, inclusiv în perioada în care Președinția acestuia va fi deținută de către România. În această ordine de idei, apreciem că respectiva perioadă va fi una de tranziție, în care deciziile Consiliului UE vor fi adoptate în funcție de liniile directoare trasate prin documentul strategic ce urmează să fie dat publicității în iunie 2016.

Dat fiind că unul dintre firele roșii ale evoluțiilor recente în materie de securitate europeană constă în necesitatea ca europenii să își asume, într-un grad mai mare, responsabilitatea față de propria securitate și față de securitatea vecinătății apropiate⁴, perioada în care România va asigura

³ Strategic Agenda for the Union in Times of Change, 26-27 June, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf

⁴ Pentru detalii, a se vedea: Petre DUȚU, Alexandra Sarcinschi, Cristina Bogzeanu, *Apărarea națională, între viziune și realitate la început de mileniu*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2013; Stan Anton, „Viziunea strategică a Uniunii Europene. Între tradiție și imperativul schimbării”, în *Impact Strategic*, nr. 2[47]/2013, pp. 50-58; Cristian Băhnăreanu, „Implicațiile crizei economico-financiare mondiale asupra securității euroatlantice”, în *Impact Strategic*, nr. 4[49]/2013, pp. 26-34, Mirela Atanasiu, „Crize și conflicte contemporane susceptibile de a avea efecte complexe majore asupra mediului de securitate european. Cazul Ucrainei”, în *Impact Strategic*, nr. 1 [54]/2015, pp. 24-39.



Președinția Consiliului UE va fi una axată considerabil pe dezvoltarea cadrelor politice și instituționale, precum și a mijloacelor, care să permită acest lucru.

Contextul la care facem referire impune asumarea acestei responsabilități de către actorii europeni, însă nu impune cu necesitate întreprinderea acestor măsuri la nivelul Uniunii Europene. Cu alte cuvinte, creșterea participării financiare și materiale a actorilor europeni la securitatea europeană și a spațiilor cu care aceasta se învecinează, sporirea capacității de acțiune militară, se poate realiza și în cadrul NATO. Însă, indiferent de varianta aleasă, provocarea va fi constituită de obținerea consensului între actorii statali europeni, de prioritizarea obiectivelor, de încetarea risipirii eforturilor în ceea ce privește politica externă și de securitate.

Totodată, în această ordine de idei, relevantă este reacția Franței în contextul atacurilor teroriste din 13 noiembrie 2015. Atunci, liderii de la Paris au invocat articolul 42(7) din Tratatul de la Lisabona, clauza asistenței mutuale. Practic, într-un context similar celui din 11 septembrie 2001, Franța făcea apel la o clauză a Tratatului de la Lisabona, care, la o primă vedere, ar fi putut fi asimilată ca efecte și relevanță mult mai celebrului articol 5 din Tratatul de la Washington. Articolul respectiv prevede, în linii mari, că, „în cazul în care un stat membru UE face obiectul 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 articolul 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite”⁵. Invocarea clauzei asistenței mutuale și nu a articolului 5 presupune și un efort de a aborda o provocare de securitate, fără a implica în mod direct NATO și, indirect, SUA, reprezentând un mesaj de asumare a acestei responsabilități și, în egală măsură, un efort de a construi un context favorabil pentru confirmarea relevanței UE în planul securității și apărării. Gestul Parisului conține și o poziționare a Franței în rolul de lider al UE. Alegerea de a nu invoca articolul 5, ci clauza asistenței mutuale, care vizează statele europene, poate exercita o presiune morală și politică mai mare asupra acestora din urmă.

În concluzie, acest șir de evenimente reflectă consolidarea voinței politice la nivel european, consolidarea conștientizării necesității de a acționa în acest cadru în materie de securitate. De asemenea, se poate vorbi și despre emergența unei tendințe, cu potențial de a se amplifica, pe termen scurt și mediu, de concentrare asupra apărării, asupra dezvoltării mijloacelor și instrumentelor necesare, cu implicații nu doar în plan politic, ci și în planul bugetelor militare, a investițiilor în echipamente militare etc. Per ansamblu, dezvoltarea capacității de acțiune în plan militar ar trebui să constituie una dintre tendințele din ce în ce mai solide la nivel european.

Având în vedere deteriorarea fără precedent a relațiilor cu Federația Rusă, securitatea energetică se erijează într-una dintre principalele priorități la nivel european. De fapt, urmările crizei ucrainene în planul relațiilor dintre Bruxelles și Moscova determină provocări pe două direcții majore. Prima dintre ele constă în reconstrucția relației dintre cei doi actori pe fundamente diferite, puternic ancorate într-o logică de tip realist, inclusiv pentru partea europeană. Cea de-a doua direcție constă în problema securității energetice. Pentru maximizarea beneficiilor rezultate din această relație pentru Bruxelles presupune creșterea independenței energetice a Europei față de Rusia. În consecință, investițiile în infrastructuri de transport și depozitare a hidrocarburilor, diversificarea surselor de import a acestora, măsurile de eficientizare a consumului de resurse energetice, măsurile de diversificare a tipurilor de surse energetice sunt de așteptat a concentra o bună parte din eforturile politice, legislative și financiare ale Bruxelles.

Având în vedere dimensiunile relațiilor economice dintre UE și Federația Rusă, Bruxelles ar putea manifesta o disponibilitate crescută, prin comparație cu alți actori care au adoptat o astfel de atitudine în contextul crizei economice. Sancțiunile impuse Rusiei de actorii europeni în contextul

⁵ Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, Oficiului pentru Publicații ale Uniunii Europene, Luxemburg, martie 2010, p. 39.



crizei ucrainene au afectat negativ atât economia rusească, dar și propriile economii au fost considerabil afectate de aceste acțiuni. Comerțul între Europa și Rusia, care, în 2013, cunoștea o valoare de 326 mld. de dolari, a scăzut, în 2014, la 285 mld. de dolari, iar, în 2015, datele indicau o scădere de până la 80 mld. de dolari⁶.

Criza ucraineană a trecut de punctul culminant al escaladării sale, intrând într-o etapă de regres, odată cu semnarea Acordului Minsk II. Renunțarea la sancțiunile impuse de actorii occidentali, inclusiv UE, Rusiei este condiționată de respectarea prevederilor respectivului acord. Însă, încă sunt raportate, încălcări ale acestuia. Evoluția crizei ucrainene a ajuns, de fapt, într-o fază de platou, amintind, din multe perspective, de caracteristicile unui război înghețat, ceea ce contribuie la menținerea instabilității și insecurității la granițele Europei și constituie o altă pârgie de presiune către dezvoltarea capacității de acțiune în plan militar.

În plus, experiența crizei ucrainene, al cărei stimul de declanșare a fost constituit de aprofundarea relațiilor economice și comerciale dintre Kiev și Bruxelles, constituie o dovadă a eșecului Politicii Europene de Vecinătate. În aceeași lumină poate fi privit și fenomenul „*primăverii arabe*”, ale cărui prime manifestări au avut loc într-un alt spațiu vizat prin Politica Europeană de Vecinătate – Africa de Nord și Orientul Mijlociu. Conturarea unei strategii, a unei noi politici cu privire la regiunile cu care UE se învecinează constituie, în opinia noastră, primul pas către confirmarea rolului Uniunii ca actor strategic global.

Având în vedere specificul actorilor din aceste spații, vulnerabilitățile majore ale respectivelor state, este de așteptat ca Politica Europeană de Vecinătate să rămână ancorată în abordarea cuprinzătoare, axată de măsuri cu eficiență pe termen lung. Însă, această abordare necesită a fi completată cu mijloace politice și economice pentru sporirea eficienței. În același timp, date fiind crizele repetate petrecute în regiunile învecinate, instabilitatea caracteristică, precum și existența unor interese majore ale altor puteri regionale, cel mai probabil, proiectul integrării europene va rămâne unul exterior acestor spații.

O altă direcție de transformare a coordonatelor în care definim mediul de securitate european este ancorată în parteneriatul euroatlantic. Am menționat anterior glisarea intereselor strategice ale SUA către regiunea Asia-Pacific, precum și numeroasele avertizări cu privire la faptul că este necesar ca europenii să își dezvolte într-un grad considerabil capacitatea de a asigura securitatea proprie și pe cea a periferiei imediate. Desigur, acest lucru nu echivalează cu un final al parteneriatului strategic, ci cu dezvoltarea lui pe noi direcții, sub forța transformărilor petrecute la nivelul mediului internațional de securitate. O posibilă astfel de direcție este constituită de inițiativa Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), axată pe promovarea comerțului și a creșterii economice multilaterale. În cazul ratificării, dincolo de efectele în plan economic (eliminarea barierelor comerciale și de investiții între SUA și UE, extinderea accesului la piețe și reducerea costurilor, determinând crearea mai multor locuri de muncă și accelerarea creșterii economice), TTIP ar putea contribui și la creșterea gradului de consolidare și instituționalizare a cooperării politice transatlantice.⁷

O altă criză în plină desfășurare la nivel european și care este de așteptat să producă efecte diverse, în planuri multiple, pe termen lung este criza refugiaților. Aceasta deoarece, pe lângă problemele întâmpinate de state în gestionarea fluxului de refugiați, UE se află într-o situație dificilă, în special în ceea ce privește viitorul spațiului Schengen. În acest sens, la nivel european, s-au

⁶ Simond de Galbert, *A Year of Sanctions against Russia – Now What? A European Assessment of the Outcome and Future of Russia Sanctions*, Center for strategic and International Studies, Washington, October 2012, p. 9.

⁷ Mihai Zodian, Cristian Băhnăreanu, *Inițiativa Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) în cadrul relațiilor SUA-Europa*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2015, p. 40.



conturat deja, pe de o parte, opinii care cer revitalizarea lui și, de cealaltă, opinii care prevăd dispariția acestuia.⁸

Notabil este că, în ciuda evidentei destabilizări pe care criza refugiaților o determină în plan european, în cadrul unei întâlniri la începutul lunii noiembrie 2015, oficialii europeni au declarat, cu referire la criza refugiaților, că valul masiv de migrație spre UE ar putea contribui la o creștere economică pozitivă pentru UE. În prognoza prezentată, cele 3 milioane de imigranți preconizați a intra pe teritoriul UE în următorii 3 ani vor determina un salt economic de 25% pentru economia europeană până în 2017⁹. Totuși, în următoarea perioadă, au avut loc o serie de întâlniri menite să răspundă îngrijorării autorităților europene referitoare la creșterea bruscă a numărului de refugiați, azilanți și migranți ilegal, inclusiv măsuri de întoarcere, admitere și reintegrare.

În opinia noastră, criza europeană a refugiaților va rămâne, pe termen scurt, o reală sursă de destabilizare, cu ample efecte în plan social, economic și politic. Mai mult, aceasta se constituie și într-o criză a coerenței europene, punând în pericol aspecte fundamentale specifice UE, cum ar fi libera circulație a persoanelor. În cel mai bun caz posibil, gestionat optim, valul de imigranți ar putea constitui o potențială bază pentru creștere economică. Totuși, în opinia noastră, în condițiile păstrării amplitudinii acestui fenomen, criza refugiaților va determina în continuare conflicte între populația țării de destinație și refugiați și, corelat, recrudescența naționalismului și a extremismului în țările de destinație; creșterea ratei criminalității în aceste țări; tensiuni între statele UE ca urmare a relocării grupurilor de refugiați și a construirii de garduri pe granițele dintre țări; reluarea parțială a controlului la granițe în spațiul Schengen, cu posibilitatea disoluției acestui acord.¹⁰

Securitatea UE este pusă în fața unor provocări complexe, ce emană atât din partea unor actori statali, cât și a unor actori non-statali. Evoluția pe termen scurt a mediului european de securitate este strâns legată de modul în care sunt gestionate repercusiunile crizelor recente pe care UE le-a cunoscut în ultimul deceniu, dar și de abordarea optimă a riscurilor și amenințărilor. În acest sens, este de așteptat ca definiția principalelor riscuri și amenințări de securitate să rămână constantă, în lumina evenimentelor recente petrecute în planul securității europene. Cert este însă că toate aceste riscuri și amenințări cunosc modificări, mutații, evoluții, ce impun flexibilitate în abordare și o permanentă capacitate de adaptare a mijloacelor de prevenire și combatere. Terorismul internațional este unul dintre cele mai elocvente exemple în acest sens, la fel ca și reapariția spectrului unui conflict militar, cu mize teritoriale, la granița UE.

Lider regional sau nu, niciun stat european nu poate face față singur complexității și amplitudinii provocărilor de securitate din prezent. Niciunul dintre statele europene nu poate înlocui SUA în termeni de surse de putere și niciunul nu ar putea aborda unilateral criza ucraineană sau pe cea siriană. Astfel, chiar dacă UE nu beneficiază încă de coerența, eficiența și coeziunea de care ar avea nevoie, interesele naționale ale statelor membre le împing către acțiunea în comun.

⁸ Alexandra Sarcinschi, „Criza europeană a refugiaților”, în *Dinamica Mediului de Securitate*, Noiembrie 2015, p. 22.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Alexandra Sarcinschi, „Criza europeană a refugiaților (III)”, în *Dinamica Mediului de Securitate*, Decembrie 2015-Ianuarie 2016.



BIBLIOGRAFIE

- ANTON S, „Viziunea strategică a Uniunii Europene. Între tradiție și imperativul schimbării”, în Impact Strategic, nr. 2[47]/2013;
- ATANASIU M, „Crize și conflicte contemporane susceptibile de a avea efecte complexe majore asupra mediului de securitate european. Cazul Ucrainei”, în Impact Strategic, nr. 1 [54]/2015;
- BĂHNĂREANU C, „Implicațiile crizei economico-financiare mondiale asupra securității euroatlantice”, în Impact Strategic, nr. 4[49]/2013;
- Decizia Consiliului din 1 ianuarie 2007 de stabilire a ordinii de exercitare a președinției Consiliului , URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0005&qid=1403619778146&from=EN>
- DUȚU P, SARCINSCHI A, BOGZEANU C, *Apărarea națională, între viziune și realitate la început de mileniu*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2013;
- GALBER S, *A Year of Sanctions against Russia – Now What? A european Assesment of the Outcome and Future of Russia Sanctions*, Center for strategic and International Studies, Washington, October 2012;
- SARCINSCHI A, „Criza europeană a refugiaților (III)”, în Dinamica Mediului de Securitate, Decembrie 2015-Ianuarie 2016;
- Strategic Agenda for the Union in Times of Change, 26-27 June, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf
- Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene, Oficiului pentru Publicații ale Uniunii Europene, Luxemburg, martie 2010;
- ZODIAN M, BĂHNĂREANU C, *Inițiativa Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) în cadrul relațiilor SUA-Europa*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2015.

