



MONITOR STRATEGIC

Revistă editată de Institutul pentru studii politice de apărare și istorie militară, membru al Consorțiului Academiilor de Apărare și Institutelor de Studii de Securitate din cadrul Parteneriatului pentru Pace, membru asociat al Proiectului de Istorie Paralelă pentru Securitate prin Cooperare.

SUMAR

MULTILATERALISM, BILATERALISM ȘI UNILATERALISM PE SCENA INTERNAȚIONALĂ

SECURITATE GLOBALĂ / 5

Iuliana Panait – Reconstrucția post-conflict – considerente teoretice asupra problematicii / 7

Adrian Alexe – Intervenția umanitară și principiul neamestecului în chestiuni care aparțin esențial competenței interne a unui stat / 17

Șerban Filip Cioculescu – BRICS și problematica afirmării Sudului global. Impactul asupra competiției pentru putere și securitate dintre SUA și China / 24

Marian-Vasile Sava – A Structured Protection of the Seabed Critical Infrastructure / 39

SECURITATE REGIONALĂ / 51

Alexandru Lucinescu – Dynamics of the Patron-Client Relationship and the Resolution of Frozen Conflicts: The Case of Nagorno-Karabakh / 53

Liana Andreea Negoită – Cyber in War. A Concise Analysis of the Cyber Dimension of the Russian Federation's War of Aggression in Ukraine / 65

Violeta-Elena Nicolescu – The SEDM Process: Analytical Overview and Considerations for the Future / 70

Ionela Viorica Constantin – Valul de migrație în Europa, efect accelerat al războaielor – Implicații pentru România / 79

Andrei-Cristian Flore – Implicarea Turciei în războiul civil sirian / 85

Dorin Gal – The Re-Emergence of Bilateral Relations in Defence in a Multilateral World / 94

Daniela Șișcanu – Armenia la răscruce – către o nouă paradigmă de politică externă? / 99

Mihaela Pană – Federația Rusă – abordări strategice și doctrinare în contextul războiului hibrid/ 107

George-Alin Oprea – Cipru – precedent pentru stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană cu conflicte înghețate? Studiu de caz: conflictul transnistrean și integrarea europeană a Republicii Moldova / 117

EVOLUȚII ÎN CADRUL UE ȘI NATO / 127

Dragoș-Daniel Ilinca – Noi tendințe de consolidare a cooperării europene în domeniul apărării – Cartea Albă privind apărarea europeană / 129

Andreea-Loredana Tudor – NATO and the B9: Complementary Regimes and Strategic Adaptation on the Eastern Flank / 139

TABLE OF CONTENTS

MULTILATERALISM, BILATERALISM AND UNILATERALISM ON THE INTERNATIONAL STAGE

GLOBAL SECURITY / 5

Iuliana Panait – Post-Conflict Reconstruction – Theoretical Considerations on the Issue / 7

Adrian Alexe – Humanitarian Intervention and the Principle of Non-Interference in Matters That Essentially Fall Within the Internal Competence of a State / 17

Șerban Filip Cioculescu – BRICS and the Issue of Asserting the Global South. Impact on the Competition for Power and Security Between the USA and China / 24

Marian-Vasile Sava – A Structured Protection of the Seabed Critical Infrastructure / 39

REGIONAL SECURITY / 51

Alexandru Lucinescu – Dynamics of the Patron-Client Relationship and the Resolution of Frozen Conflicts: the Case of Nagorno-Karabakh / 53

Liana Andreea Negoită – Cyber in War. A Concise Analysis of the Cyber Dimension of the Russian Federation's War of Aggression in Ukraine / 65

Violeta-Elena Nicolescu – The SEDM Process: Analytical Overview and Considerations for the Future / 70

Ionela Viorica Constantin – The Migration Wave in Europe as a Consequence of Wars – Implications for Romania / 79

Andrei-Cristian Flore – Türkiye's Involvement in the Syrian Civil War / 85

Dorin Gal – The Re-Emergence of Bilateral Relations in Defence in a Multilateral World / 94

Daniela Șișcanu – Armenia at Crossroads – Towards a New Paradigm of Foreign Policy? / 99

Mihaela Pană – The Russian Federation – Strategic and Doctrinal Approaches in the Context of Hybrid Warfare/ 107

George-Alin Oprea – Cyprus – A Precedent for EU Candidate States with Frozen Conflicts? Case Study: The Transnistrian Conflict and the European Integration of the Republic of Moldova / 117

EVOLUTIONS WITHIN THE EU AND NATO / 127

Dragoș-Daniel Ilinca – New Trends in Strengthening The European Defence Cooperation – The White Paper for European Defence / 129

Andreea-Loredana Tudor – NATO and the B9: Complementary Regimes and Strategic Adaptation on the Eastern Flank / 139

SECURITATE GLOBALĂ

Reconstrucția post-conflict – considerente teoretice asupra problematicii

Dr. Iuliana PANAIT

ABSTRACT

This paper reviews the concepts related to the post-conflict reconstruction efforts, including the experience of foreign assistance provided to war-torn countries for post-conflict recovery. It identifies the main concepts applied and used by the experts in international relations; it also identifies conflicts and complementarities between the short-term goal of peacekeeping and the long-term goal of development, and shows that the links between these two goals are often poorly understood and acted upon by donors themselves. The paper highlights the need for a simplified strategy and a better approach to post-conflict recovery by the main international actors with significant role and expertise in this domain.

Keywords: post-conflict reconstruction, nation-building, peacekeeping, failed states, donors

Iuliana Panait is a middle management public servant, Ministry of National Defence of Romania, Defence Policy, Planning and International Relations Department.

I. Cadrul general

Ca majoritatea fenomenelor din domeniul relațiilor internaționale, și în cazul realităților post-conflict asistăm la o dezbatere în interiorul școlilor, dar și între diferite școli de gândire din Teoria Relațiilor Internaționale. Miza pornește chiar de la definirea conceptului, respectiv de la modul în care se raportează, încadrează și detaliază specificitățile reconstrucției post-conflict.

Astfel, în literatura de specialitate sunt folosite, paralel cu conceptul de *reconstrucție post-conflict*, și concepte precum *construcția unei națiuni* (nation-building)¹, *menținerea păcii* (peacekeeping)², *construcția păcii* (peacebuilding)³, *ocupație* sau mai cuprinzătorul concept *operații post-conflict* (post-conflict operations), *refacere post-conflict* (post-conflict rehabilitation)⁴ etc. Literatura de specialitate din SUA, în special din mediul militar,

folosește expresia de *reconstrucție și stabilizare post-conflict* (S&R)⁵.

În ceea ce privește *obiectul* acestor operații, constatăm că literatura de specialitate identifică drept principale candidate *statele eșuate* sau *statele afectate de conflicte*⁶. Provocarea contemporană rezidă tocmai în găsirea abordării practice, respectiv a matricii conceptuale care este cel mai bine adaptată noilor provocări.

Înainte de analizarea conceptului de reconstrucție post-conflict, consider că trebuie, în primul rând, definit conceptul central, adică „statul”, tocmai ceea ce trebuie construit sau reconstruit. Dacă am reduce la un paragraf esența definițiilor propuse de-a lungul timpului, am realiza că aproape **toate teoriile înzestrează statul cu trei funcțiuni fundamentale: asigurarea securității, asigurarea bunăstării și reprezentarea, relevantă la nivel internațional și intern, a cetățeanului**. O construcție statală ideală ar presupune respectul

drepturilor fundamentale, asigurarea unui nivel de trai decent, garantarea libertăților consacrate de Carta drepturilor și libertăților fundamentale, asigurarea securității cetățenilor, reprezentarea intereselor acestora la nivel intern și internațional etc.

În prezent, în cadrul unui proces de reconstrucție se reinventează și resuscitează instituții de stat și se stabilește – ca obiectiv fundamental – aducerea/readucerea statului eșuat în comunitatea statelor democratice funcționale. A fi doar funcțional nu mai este suficient, statul trebuind să fie, obligatoriu, și democratic. Interesant este faptul că, la prima vedere, atât la nivelul teoreticienilor, cât și al practicienilor, se părea că se preferă impunerea unui model unic, standard pentru statul funcțional. Se știe însă că diferențele și divergențele sunt cauzate, de regulă, de detalii.

În 2004, vizionar, F. Fukuyama susținea teza **statului puternic și funcțional** (*fără obligativitatea democratizării*), eventual cu frontiere puțin permissive⁷. La acel moment, teza susținută de autor părea mai mult adaptată crizei interne prin care trecea SUA (considerată totuși cea mai puternică democrație), decât un proiect lansat pentru a fi adoptat de organizații multinaționale, precum ONU. La două decenii după lansarea acesteia, teoria este încă validă!

Dacă este să luăm în considerare faptul că una dintre funcțiile esențiale ale statului este asigurarea securității cetățenilor săi (și a celorlalți locuitori, desigur), atunci, în cazul statelor eșuate, putem considera că asistăm la eșecul statului în exercitarea acestei funcții. În acest caz, apreciez că reconstrucția post-conflict înseamnă, înainte de toate, **refacerea securității eșuate și, mai ales, a încrederii în instituțiile statului**⁸. Majoritatea cazurilor de state eșuate, respectiv securitate eșuată, au fost determinate de cauze interne, conflicte intrastatale, și nu de războaie interstatale. Din această perspectivă, individul, cetățeanul – și nu doar instituțiile statului – ar trebui să fie, în egală măsură, în centrul interesului și eforturilor de reconstrucție. Operăm, așadar, și cu concepte precum securitatea individului, securitatea statului, uneori chiar în competiție.

Politicile și practicile europene în domeniu par să fie mai aproape de abordarea centrată pe individ, cel puțin la nivel conceptual, după

cum s-a încercat încă din 2003 prin „Strategia Solana” (*A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*)⁹. De asemenea, și la nivelul ONU se impune dimensiunea umană a securității, ca abordare majoritară a proceselor de reconstrucție. În documentele și politicile de reconstrucție derulate la nivelul ONU sunt folosite cu predilecție concepte lansate prin *Declarația universală a drepturilor omului*, precum *freedom from fear*, *freedom from want*, respectiv restaurarea încrederii în stat¹⁰.

Alternativ cu conceptul de reconstrucție post-conflict este folosit și conceptul de *construire a păcii* (*peacebuilding*). Acesta implică mai multe acțiuni secvențiale, începând cu semnarea armistițiului, acordului de pace, revenirea refugiaților etc., până la stabilirea unor noi structuri guvernamentale și reconstrucția economică. Dinamica procesului depinde de interacțiuni umane, de percepții asupra evenimentelor-cheie, nu numai de indicatori cuantificabili.

În definirea statului, pe tradiția instituită de Thomas Hobbes, apoi de Max Weber, se pune accentul pe dimensiunea funcțională a acestuia, în special pe următoarele funcții: asigurarea securității interne și externe, asigurarea unui anumit nivel de reprezentare și legitimare, asigurarea bunăstării și bogăției¹¹. Acestea au fost identificate ca fiind și provocările majore pentru efortul de reconstrucție a unui stat funcțional și a unei societăți democratice, cu atât mai dificil fiind procesul de reconstrucție când este impus din exterior.

Orice formulă de reconstrucție nu poate evita combinația celor trei elemente, în care securitatea este precondiție pentru celelalte. E. Czempiel¹² consideră că securitatea include protecția fizică împotriva amenințărilor interne și externe. Pe dimensiunea securității interne, pot fi identificate și exercitarea libertății și participării politice, asigurarea oportunităților pentru exercitarea acestora de către cetățeni. Este inclusă în proces și dimensiunea asigurării securității fizice a cetățenilor. Cerințele materiale sunt asigurate de dimensiunea bunăstării economice, prin alocarea câștigurilor economice și asigurarea oportunităților pentru obținerea acestor câștiguri.

Creșterea bunăstării determină reducerea riscului de conflict extern și asigură resursele

pentru securitatea internă, sporește capacitatea și propensiunea pentru participarea la viața politică, prelungește viața sistemului democratic și întărește reprezentarea țării în exterior.

Dintre definițiile propuse pentru conceptul de reconstrucție post-conflict, o consider ca atotcuprinzătoare pe cea oferită de Craig Cohen¹³. Astfel, reconstrucția și stabilizarea sunt considerate „**procesul care abordează cauzele violenței și instabilității într-o societate, simultan cu construirea capacităților de stat și locale pentru a susține pacea, făcând posibile reducerea intervenției din exterior și menținerea asistenței la niveluri sustenabile**”¹⁴.

În literatura de specialitate se consideră că procesul de **reconstrucție post-conflict se desfășoară între momentul încheierii fazei conflictului violent și întoarcerea la normalitate**. Normalitatea este definită ca etapa în care societatea post-conflict nu mai necesită asistență deosebită din exterior, procesul de guvernare și activitatea economică sunt funcționale și autosustenabile, iar statul își poate desfășura politica internă și externă conform regulilor agreeate pe plan internațional.

Procesul de *construire a păcii* depinde direct de calitatea schimbărilor comportamentale la nivelul indivizilor și de transformarea structurală realizată de comunitate ca întreg. Simpla revenire la realitatea pre-conflict a determinat adesea și păstrarea cauzelor care au determinat conflictele. Doar construcția instituțională, fără o restructurare a bazelor economice, respectiv a realocării resurselor, nu va face posibilă o reconstrucție statală viabilă. Dacă resursele bunăstării vor rămâne sub controlul elementelor războinice, atunci se păstrează de fapt fundația pentru o posibilă revenire la faza conflictuală. Structurile sociale ar trebui, de asemenea, schimbate pentru a reflecta o posibilă nouă împărțire a puterii în stat.

Chiar și în condițiile unei păci negociate, parafate prin acorduri garantate internațional, nu este sigur că etapa violentă va înceta imediat sau că nu se vor menține focare de instabilitate. Din păcate, procentul cazurilor de revenire la situația conflictuală după semnarea acordurilor de pace este aproape de valori maxime. Pe lângă problemele macro (politice, economice,

militare), nu trebuie să uităm impactul deosebit al provocărilor de ordin mental, fizic și emoțional asupra localnicilor (cei care, de fapt, trebuie să reconstruiască). Tehnic vorbind, operațiunile de construire a păcii „presupun monitorizarea și implementarea unor acorduri de pace negociate între două sau mai multe părți”.¹⁵

Pentru Fukuyama **(re)construcția statului (reconstrucția post-conflict) înseamnă crearea unor noi instituții guvernamentale și/sau întărirea celor existente**¹⁶.

Modelul produs de modernitatea liberală occidentală este însă greu de atins, chiar dacă este atractiv (prosperitate materială, economie de piață, libertate culturală și politică).

Din punct de vedere conceptual, expertii fac deosebirea între **eșecul** statului, când acesta nu mai poate asigura funcțiile sale primordiale și **falimentul/colapsul** statului, când ordinea statală dispare și se instaurează anarhia. Putem întâlni și situația **dezintegrării** statului, când proiectul statal nu mai funcționează, dar se multiplică în alte proiecte statale (vezi cazul URSS, în 1991, sau pe cel al Iugoslaviei). Dezbaterea comportă, în aceste situații, și alte dimensiuni de analizat cu privire la cauzele (externe sau interne) și tipul (implozie sau explozie) dezintegrării.

Alt caz posibil este acela în care statul, în calitate de cadru general, este funcțional, dar înregistrează unele acțiuni și fapte specifice unui stat falimentar. Astfel, genocidul din Rwanda nu a fost declanșat de colapsul statului, ci a fost realizat de agenți disciplinați ai statului¹⁷.

Se poate schimba rațiunea de a fi a statului, dar elementele statalității rămân (structura, legislația, sistemul politic etc.). Diferențiem, așadar, între eșecul funcțional al statului și colapsul statului. În sistemele statale dictatoriale statul încetează să mai evolueze conform nevoilor societății (comunității) și tinde să transforme societatea și să impună alte reguli. Factori externi (precum sancțiuni din partea comunității internaționale, intervenția reprezentanților diaspora, a refugiaților etc.) restrâng capacitatea statului de a asigura una sau chiar toate funcțiile fundamentale. Cu toate acestea, mai poate să mențină nivelul minim de statalitate, de exemplu, prin asigurarea unei reprezentări

simbolice (o excepție este cazul când i se refuză participarea la viața politică internațională ca parte a unui pachet de sancțiuni) și ordinea în sistemul intern (de altfel, ordinea este represivă).

Identificăm și autori care consideră, în cazul Irakului, că statul a colapsat abia după intervenția externă a coaliției, care a produs dezmembrarea structurilor statale irakiene „vechi”¹⁸. Eșecul total al statului, falimentul statal (deci nu pe componenta funcțională), deși rar, totuși este posibil, din trecutul recent putând fi menționate Liberia, Sierra Leone, Somalia, Congo, Zair.

În contextul actual, este detectabilă o focalizare a atenției teoreticienilor și practicienilor spre analiza eșecului, a colapsului funcțional al statului. Afganistanul este alt studiu de caz, fiind evident faptul că talibanii au încercat să implementeze un proiect de construcție statală (Leviathanul islamic) până la înfrângerea lor de coaliția de voință condusă de SUA în 2001. Preluarea puterii în august 2021 de către talibani, respectiv înlăturarea guvernului sprijinit de SUA ar putea fi considerată un eșec al procesului anterior de *nation building* pe model occidental. Rămâne de analizat dacă noul guvern, prin politicile de centralizare a controlului puterii, ar putea deveni mai eficient din punctul de vedere al managementului administrativ. Importantă este cheia prin care este analizat succesul/eșecul acestui stat: prin cheia valorilor democratice este un stat eșuat, dar din perspectiva funcționalității statului, chiar dacă nu este *per se* stat de drept, ar putea fi considerat funcțional. Decisive sunt și vor continua să fie evoluția/impactul facțiunilor extremiste și evoluția climatului socioeconomic din Afganistan, extrem de volatil.

Experții decelează numeroase similitudină între Afganistan și procesul de construcție statală din epoca modernă timpurie europeană – practic, acum, un antimodel față de cel european actual (liberal, centrat pe drepturile omului, demnitate, libertate¹⁹). Încă o dată, chiar în contemporaneitate, războiul apare în dublu rol: creator și distrugător de state.

Răspunsul internațional, soluția pentru (re)construcția statală post-conflict, este asistarea statului „în nevoie” pentru asigurarea celor trei funcții esențiale, fie și prin programe

de lungă durată. Este realizată o formă de suveranitate externă, simultan cu construirea de capacități statale în interiorul statului. Intervenția externă se produce după o analiză a viabilității statalității, a funcționării structurilor existente sau este motivată de alte cauze (interese particulare).

În mod ideal, se impune ca înainte de intervenția externă (dovedită de practica ultimilor ani ca fiind un factor disruptiv în evoluția statului) să fie realizată o analiză comprehensivă și să fie identificate deja strategiile de construcție – reconstrucție statale.

Discuția despre „intervenția umanitară”²⁰ aduce în prim-plan și actualitatea conceptului de statalitate, suveranitate, dar și noi concepte precum „bombele umanitare”²¹.

Asistăm, astfel, la o **nouă definire a suveranității, de la suveranitatea absolută, în sens westphalian, la suveranitatea ca responsabilitate**²². Prevalează principiul ca guvernarea în interiorul statului să se realizeze conform standardelor de democrație occidentală liberală, cu respectul drepturilor omului. Dacă statul nu performează conform standardelor internaționale, atunci este motivată intervenția externă. Este abandonată suveranitatea westphaliană, în favoarea unei abordări tip „suveranitate domestică și juridică”²³, și se acreditează teoria dreptului la ingerință, la intervenție.

Altă tendință evidentă la nivelul clarificării conceptuale actuale încearcă reducerea influenței statului și, respectiv, a intervenției acestuia în diferite domenii (așa-numitul „*consens de la Washington*” sau teoria neoliberală). Cu toate acestea nu trebuie însă percepută tendința ca o reducere a capacităților instituționale ale statului. Dezvoltarea, implementarea teoriilor liberale, liberalizarea economică au produs însă efecte negative pe fondul lipsei unor instituții puternice. De altfel, democrațiile solide au instituții slabe, tocmai pentru a evita tentația guvernării autoritare²⁴. Dar aceste state sunt puternice pe dimensiunea de implementare a legii, a deciziilor („*law enforcement*”) pe fondul folosirii legitime și neabuzive a forței.

De asemenea, o altă constantă a studiilor de specialitate este recunoașterea strânsei relaționări între conflicte, războaie și eșecul statului sau colapsul statal²⁵.

Din analiza proiectelor de reconstrucție desfășurate de-a lungul timpului, putem remarca faptul că revenirea la starea de pace, respectiv restaurarea securității cetățenilor, a individului, dar și a statului, pot fi realizate fie prin eforturi interne cu sprijin, asistență, în special financiară, externă sau exclusiv prin intervenție externă. Putem asista chiar la un apel adresat de indivizi sau cetățeni unor forțe din exterior pentru a realiza o nouă construcție statală, pentru a reconstrui securitatea lor, în toate cele șapte dimensiuni identificate de ONU²⁶. Conform documentelor strategice, **pentru SUA nu este obligatoriu ca un stat să fie categorisit eșuat sau afectat de un conflict pentru a-l reconstrui, fiind suficient ca acesta să fie considerat periculos pentru interesele naționale americane sau ale comunității statelor democratice**²⁷.

Dacă, până la declanșarea crizei, *statul* fusese singurul garant al securității, în etapa postcriză, pentru refacerea securității intervin și actori externi (alte state sau organizații, instituții internaționale). În mod tradițional, se consideră că, pentru garantarea securității sale, individul renunță la o serie de libertăți. Este dificil de identificat însă în ce măsură renunțarea la anumite libertăți nu se face, de fapt, decât pentru obținerea unor „privilegii” care – în realitate – sunt drepturi garantate ale individului²⁸. Dreptul la securitate este asigurat de constituțiile statelor democratice, dar în momente de criză drepturile individului și ale comunității sunt considerate excepții și necesită sacrificii.

La rândul lui, conceptul de securitate umană (*human security*) include mai multe dimensiuni. Programul de Dezvoltare al ONU, prin Comisia pentru drepturile omului, a identificat și definit – *nota bene*, în 1994 – șapte componente ale securității individului: alimentară, economică, sanitară, personală, a mediului, comunitară și politică²⁹. Problematika este, de altfel, dezbătută pe larg și de analiști neafiliați organizațiilor internaționale³⁰. Cele șapte dimensiuni constituie de fapt așa-zisa definiție extinsă (*broad definition*), comparativ cu definiția restrânsă (*narrow definition*), propusă și folosită la nivel oficial de guvernul canadian. Varianta canadiană se concentrează pe asigurarea securității individuale împotriva

amenințărilor violente. P.H. Liotta și Taylor Owen le caracterizează atât ca „definiția extinsă și ideală”, cât și cea „restrânsă și operabilă”³¹. Guvernele pot, așadar, alege o variantă pragmatică (cea canadiană). Continuând analiza conceptelor și relaționarea lor cu realitatea, atragem atenția asupra dimensiunii ulterioare asigurării și aprofundării securității umane, respectiv asigurarea „dezvoltării umane” (*„human development”*³²).

Uniunea Europeană a lansat, în 1994, „*A Human Security Doctrine for Europe*”, concentrată pe protejarea cetățenilor prin impunerea legii, asistență umanitară și folosirea forței ocazional. Raportul propunea inclusiv crearea unei forțe umanitare, care să fie folosită în caz de nevoie. Doctrina era relaționată cu *Strategia de Securitate a Uniunii Europene*, prin accentul deosebit pus pe amenințările directe: terorismul, crima organizată, proliferarea armelor de distrugere în masă, conflictele regionale și statele eșuate. Din păcate, nu putem concluziona că la nivelul anului 2025 au fost înregistrate progrese notabile în aplicarea acestor concepte deosebit de ofertante.

La nivelul comunității academice din America Latină și Africa de Sud este folosit conceptul de „securitatea cetățeanului”³³. Strategiile de securitate și constituțiile statelor din regiune permit forțelor militare să apere statul împotriva inamicilor ideologici din interiorul țării (securitatea internă). Comunitatea Națiunilor din America de Sud (CASA), inițiată în 2004, a lansat o serie de declarații comune dezvoltate în jurul conceptului de securitate a cetățeanului, în strânsă legătură cu alte concepte-cheie precum: securitatea statului, statul de drept, democrație, libertate³⁴. Se precizează că fundamentele conceptului sunt „coexistența pașnică” a națiunilor din America de Sud, respectul demnității umane și al sistemului democratic³⁵. Cetățeanul trebuie să participe la viața comunității, ideal într-un mediu fără riscuri la adresa securității sale. Societatea civilă este considerată un factor esențial, alături de poliție, în asigurarea securității cetățeanului. Securitatea publică rămâne atributul statului dar în cooperare cu „energiile sociale”. Inechitatea socială este considerată factorul disturbator în societățile din regiune. Securitatea cetățeanului este o „responsabilitate împărțită între stat

și comunitate”³⁶. Dimensiunea practică a angajamentelor la nivel interstatal a luat forma unui program comun pentru implementarea securității cetățeanului.

II. Demersuri/Modele teoretice pentru desfășurarea operațiunilor de reconstrucție post-conflict

În contextul proliferării conceptelor și abordărilor teoretice pentru problematica în discuție, apreciem ca remarcabile eforturile derulate atât la nivel guvernamental, cât și al comunității academice pentru identificarea unor instrumente de analiză, a unor indicatori specifici fiecărei etape a procesului de reconstrucție post-conflict.

În 2002, Center for Strategic and International Studies (CSIS), în cooperare cu Asociația of US Army (AUSA), a lansat „*Post Conflict Reconstruction. Task Framework*”³⁷. CSIS are, de altfel, un proiect special dedicat problematicii (*Post Conflict Reconstruction Project*) încă din 2002, fiind recunoscut pentru calitatea studiilor sale și colaborarea cu autorități centrale (a se vedea colaborarea cu Congresul SUA) pentru elaborarea unor politici în domeniu. Task Framework, lansat în mai 2002, sintetizează informația despre etapele importante ale unui proces de reconstrucție, oferind și indicatorii utili pentru evaluarea progresului. Raportul prezintă o listă de etape necesare, adică ceea ce trebuie făcut și nu cum sau de către cine. Modelul procesului de reconstrucție (cadrul) propus de CSIS și AUSA este împărțit conceptual în trei etape (răspuns inițial, transformare și consolidarea autosustenabilității statului) dezvoltate pe patru piloni (securitate, justiție–reconciliere, bunăstare social-economică și guvernare-participare)³⁸.

Alt demers semnificativ în acest domeniu a fost desfășurat de Banca Mondială, care a lansat „*Community Driven Reconstruction*” ca instrument în realizarea tranziției de la război la pace³⁹. Documentul analizează rolul pe care comunitatea locală îl poate avea în proiectele de reconstrucție și dezvoltare. Implicarea sporită a comunității locale este prezentată ca o alternativă la proiectele dezvoltate exclusiv prin

implicare externă. Documentul coordonat de Banca Mondială poate fi considerat și un ghid pentru funcționarii comunităților locale cu responsabilități în domeniu. Învățămintele prezentate în document sunt preponderent rezultate din experiența procesului de reconstrucție în Timorul de Est și Rwanda, unde Banca Mondială a dezvoltat programe de reconstrucție în anii '90.

În viziunea analiștilor Băncii Mondiale (Scott Guggenheim, Sarah Cliffe)⁴⁰, programele post-conflict sunt împărțite în mod tradițional în „**fază inițială umanitară sau de conflict**” și o „**fază de tranziție**” sau „**de dezvoltare**”. Banca intervine în mod obișnuit la sfârșitul etapei de conflict și începutul celei de tranziție. Din analiza implicării Băncii Mondiale în operațiuni de reconstrucție post-conflict, trebuie reținute patru aspecte: nevoia pentru o intervenție cât mai rapidă, încă din fazele incipiente ale reconstrucției; nevoia unei prezențe puternice pe teren; adaptarea produselor, politicilor oferite de Banca Mondială la situațiile concrete și coordonarea eficientă cu eforturile celorlalți actori/donatori implicați în procesul de reconstrucție post-conflict⁴¹.

Pornind de la exemplele oferite de istoria contemporană a Europei, putem aprecia că războaiele au avut un rol dublu, pe de o parte au fost sursa creării unor state, prin cuceriri, la fel cum și reversul a funcționat, unele state au colapsat ca urmare a războaielor. În anumite epoci istorice, colapsul statal era chiar o realitate obișnuită, nu un fapt deosebit. Construcția statală funcțională pe termen lung a devenit realitate abia după triumful sistemului statal european și apariția statelor și în alte regiuni geografice.

Totuși, deși numărul eșecurilor construcțiilor statale este în creștere, nu putem declara că dispunem de suficiente analize, studii prin care să fi fost cercetate temeinic cauzele acestor eșecuri. Lumea academică, dar și cea a practicienilor se comportă de parcă procesul de construcție și sau de reconstrucție, respectiv eșecul statelor ar fi procese separate, fără interrelaționări puternice. În ciuda acestui trend, nu avem cazuri de dispariție totală a unui stat în perioada contemporană, deși numărul eșecurilor este crescut⁴².

Indexul statelor eșuate pe 2008, publicat de *UN Fund for Peace*, menționa 35 de state ca fiind eșuate (cu punctaje maxime la toți cei 12 indicatori folosiți pentru evaluare⁴³). În aceeași categorie erau incluse state precum Siria, Liban, Camerun, Afganistan, Haiti, Irak, Ciad etc. Toate acestea au fost afectate în 2008 și continuă să fie afectate în 2025 de conflicte violente, sărăcie cronică, proastă guvernare și puternică intervenție externă (sau sancțiuni politice și economice externe). În același timp, asistăm încă la apariția unor state noi (începând cu Kosovo) pornind de la eșecul unor structuri statale anterioare. Comparativ, Raportul referitor la situația internațională din 2024⁴⁴ menționează riscul destabilizator al politicilor populiste și tendințelor autoritariste chiar în interiorul comunității stabile a statelor membre NATO. Mai mult, războiul din Ucraina a accelerat crizele alimentare din regiunea Sahel și Cornul Africii.

Consider că soluția oferită de Index, respectiv *inițierea unei noi paradigme – aceea de întărire a rezilienței la nivel local și internațional*, este adecvată mediului internațional actual, dar cu șanse reduse de succes. Autorii Raportului propun, în stilul documentelor ONU clasice, acordarea de prioritate inițiativelor generate de comunitățile locale, promovarea unor soluții descentralizate, soluții adaptative la provocările globale actuale etc. Soluțiile propuse de comunitatea internațională trebuie să completeze eforturile locale, practic nimic nou. Raportul⁴⁵ definește conceptul de lume/societate rezilientă ca fiind cel care nu se bazează doar pe soluții *top down* sau oferite de acordurile multilaterale, ci investește în capacitatea comunităților locale de a rezista șocurilor, de a construi instituții reprezentative care promovează cooperarea între diferite regiuni și sectoare de activitate. Soluția propusă de Raport este integrarea activității agențiilor locale și a eforturilor de coordonare globală, astfel fiind adresate cauzele fragilității, simultan cu crearea unor sisteme sustenabile de guvernare și securitate.

În literatura de specialitate sunt menționate ca fiind posibile două tipuri de intervenție:

- primul caz, când statul nu performează conform unor standarde agreeate internațional sau este în pragul eșecului, iar în această

situație comunitatea internațională preia, pentru o perioadă de tranziție, rolul statului (ajută statul cu probleme),

- al doilea caz, când intervenția este realizată ca pedeapsă, pentru că statul nu mai respectă principiile dreptului internațional.

Încă în desfășurare între experți este dezbaterea privind împărțirea atribuțiilor suveranității, fie pe principiile constituționale, respectiv împărțirea suveranității între agențiile publice⁴⁶ sau împărțirea acesteia cu actori non statali⁴⁷. Discuția este complicată și de dimensiunea abordării privatizării securității în contextul procesului de reconstrucție (vezi Irak, unde firme private au fost angajate pe bază de contract pentru asigurarea securității).

Regândirea conceptului suveranității este cu atât mai necesară ținând cont de conflictul dintre, pe de o parte, sistemul actual ONU de promovare a exportului de război „*cvasicivilizator*”, prin promovarea drepturilor omului, progres social, model liberal de stat, și, pe de altă parte, principiul suveranității egale a statelor⁴⁸.

În general, teoriile promovate în prezent urmăresc construcția unui stat liberal, reformat sau, și mai general spus, construcția unui stat autosustenabil (fără o coloratură anume), puternic, fără structuri corupte, cu capacități solide de impunere a ordinii. Statul slab a devenit un pericol nu doar pentru populația proprie, ci și pentru cele ale statelor stabile.

Pornind de la experiența 11 septembrie 2001, este de dezbătut dacă accentul va fi pus pe construirea de state puternice (nu neapărat democratice), autosustenabile, sau se va alege opțiunea promovării modelului de stat democratic, dar dependent de anumite centre de putere.

Cea mai mare probabilitate ca statele să fie considerate un pericol pentru securitatea democrațiilor stabile o au statele slabe, statele eșuate sau susceptibile a deveni eșuate. Robert Rotberg identifică drept semne ale unui stat eșuat sau pe cale a eșua (*failing*) prezența războaielor civile endemice, inabilitatea de a controla regiunile periferice, criza economică⁴⁹.

F. Fukuyama propune întărirea instituțiilor statului funcțional și consideră ca posibilă dispariția „statelor-problemă”⁵⁰. În actualul context internațional, apreciez însă că formula

statului-fortăreață, propusă de F. Fukuyama sau E. Todd⁵¹, chiar dacă pare deosebit de atractivă, nu reprezintă o soluție pe termen lung. **De-a lungul istoriei, tocmai forța acestor modele de state prospere, cu granițe deschise, a creat emulație la nivelul statelor mai slabe.** De altfel, o astfel de politică ar contrazice chiar logica multor programe de reconstrucție post-conflict lansate la nivelul ONU.

Cum oare putem denumi procesele de transformare de după sfârșitul Războiului Rece, în statele afectate de revoluții mai mult sau mai puțin de catifea? Și în aceste situații, se poate vorbi de reconstrucție, chiar dacă starea conflictuală a fost – în multe cazuri – mai mult la nivel ideologic. Și în aceste situații însă procesul de construcție a instituțiilor democratice s-a dovedit și se dovedește a fi realmente dificil.

Din nefericire, problematica reconstrucției post-conflict va continua să ocupe un rol proeminent în teoria relațiilor internaționale, cu ritm prolific dar, din păcate, cu rezultate slabe în dimensiunea concretă a vieții comunității internaționale.

Note

¹ Dobbins, James (2003), *NationBuilding: the Inescapable Responsibility of the World's Only Superpower*, RAND Review, Summer 2003.

Deutsch, Karl, *NationBuilding and National Development: Some Issues for Political Research*, in Karl Deutsch și William Foltz, eds., *Nationbuilding* (New York: Atherton, 1963) 78; Stephenson, Carolyn, *Nation Building. Beyond Intractability*, Eds. Guy Burgess și Heidi Burgess, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. postat în ianuarie 2005, http://www.beyondintractability.org/essay/nation_building; Fukuyama, Francis, *State of the Union: Nation building 101*, The Atlantic Monthly, 2004.

² Fortna, Virginia Page (2004), *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War*, International Studies Quarterly, pp. 269–292.

Goulding, Marrack (July 1993), *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, International Affairs (3): 451–64.

³ Boutros, BoutrosGhali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Document A/47/277 S/241111, 17 June 1992 (New York: Department of Public Information, United Nations) 1992, <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>; Lederach, J.P., *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1995.

⁴ Pugh, Michael, *Postconflict Rehabilitation: social and civil dimensions*, University of Plymouth, versiunea electronică postată în decembrie 1998, <http://www.jha.ac/articles/a034.htm>

⁵ Mark, Sedra, Middlebrook, Peter (2004), *Afghanistan's problematic path to peace: Lessons in state building in the postSeptember 11 era*, Foreign Policy in Focus (FPIF), www.fpiif.org, postat pe 12 iunie 2004.

⁶ A se vedea pe larg Fukuyama, F., *StateBuilding: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004.

⁷ Fukuyama, Francis, *Bring back the state*, The Guardian, 2004, iulie, ediția electronică, <http://www.guardian.co.uk/world/2004/jul/04/globalisation.comment>.

⁸ Shapiro, Bernard, *Israel's failed security policy*, Freeman Center for Strategic Studies, <http://www.freeman.org/> și The Maccabean Online: <http://www.freeman.org/online.htm> To make a tax deductible contribution: <http://www.freeman.org/paypal.htm>

⁹ Solana, J., *A Secure Europe in a Better World*, European Council, Thessaloniki, 20 June 2003, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/176255.pdf

¹⁰ A se vedea pe larg Report of the SecretaryGeneral's HighLevel Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, New York: United Nations, 2004, <http://www.un.org/secureworld/>; Report of the SecretaryGeneral, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All*, 2005, <http://www.un.org/largerfreedom/>.

¹¹ A se vedea Miliken, J. și Krause, K., *State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies, in Development and Change*, Volum 33, Number 5, noiembrie 2002, pp. 755762(22), ed. Blackwell Publishing.

¹² Czempiel, E.O., *Internationale Beziehungen Ein Konfliktmodell*, Munich UTB, Paderborn: Schöningh, 1981.

¹³ Cohen, Craig, *Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction*, US Institute of Peace, martie 2006, Stabilization and Reconstruction Series no. 1.

¹⁴ Cohen Craig, *op.cit.*, p. 4.

¹⁵ A se vedea pe larg, Opening Inaugural Session of Peacebuilding Commission, SecretaryGeneral stresses importance of supporting countries emerging from conflict, Presidents of General Assembly, Security Council, Economic and Social Council also Address Meeting, Peacebuilding Commission, Organizational Committee, 1st Meeting (AM), varianta electronică, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/pcb1.doc.htm>

¹⁶ Fukuyama, F., *op.cit.*, 2004.

¹⁷ Clapham, Christopher, 2002, 776, *The Challenge of the State in a Globalized World, Development and Change*, (33(5)775795) in Schwarz, Rolf, *Security, Welfare and Representation*, Security Dialogue, vol. 36, no. 4, decembrie, 2006.

¹⁸ Milliken, Jennifer, Krause, Keith, *State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies*, În Development and Change, Volum 33, No. 5, noiembrie 2002, p. 753774(22), ed. Blackwell Publishing; Larry Diamond, *Building Democracy after Conflict*:

Lessons from Iraq, Journal of Democracy, Vol. 16, No. 1, 2005, pp. 9-23.

¹⁹ Cramer, Christopher, Goodhand, J. (2003), Try Again. Fail Again. Fail Better?, in Milliken, J, (ed.), *State Failure, Collapse & Reconstruction: Issues & Responses*, Blackwell (UK); Chesterman, Simon, *You, the People: the United Nations, Transitional Administration, and StateBuilding*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

²⁰ Chandler, David, *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention*, London: Pluto Press, 2006; Devetak, Richard, 'Between Kant and Pufendorf: Humanitarian Intervention, Statist AntiCosmopolitanism and Critical International Theory, *Review of International Studies*, Vol. 33, Special Issue, April 2007, pp. 151-174.

²¹ A se vedea pe larg interviul cu Vaclav Havel, publicat de *Le Monde*, *Moi aussi, je me sens albanais*, 29 aprilie 1999.

²² A se vedea pe larg în Evans, Gareth și Sahnoun, Mohamed, *The Responsibility to Protect*, Foreign Affairs, vol. 81, no. 6, November/December, 2002, p. 102; Sorensen, Georg, *Changes in Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 94.

²³ Evans, Gareth și Sahnoun, Mohamed, *op.cit.*, p. 101.

²⁴ Fukuyama, F., *op.cit.*, 2004, p. 6.

²⁵ Logan, Justin și Preble, Christopher, *Failed States and Flawed Logic: The Case against a Standing NationBuilding Office*, Policy Analysis, No. 560, CATO Institute, 11 January 2006; Collier, Paul et al, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank/ Oxford University Press, 2000.

²⁶ A se vedea pe larg Human Development Report 1994, ONU, ediția electronică <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>, sau rapoartele UN Institute for Disarmament Research varianta electronică http://www.unidir.org/html/en/human_security.html

²⁷ The National Security Strategy of the USA, Martie 2006, Casa Albă, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>

²⁸ Mac Lean, Douglas (coed), *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age, Liberalism Reconsidered, and Human Rights and U.S. Foreign Policy: Principles and Applications*, 2005.

²⁹ A se vedea pe larg Human Development Report 1994, ONU, ediția electronică <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/> și United Nations, *An Agenda for Development: Report of the SecretaryGeneral*, (A/48/935), 6 May 1994, <http://www.un.org/Docs/SG/agdev.html>

³⁰ Buzan, Barry, *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*, 1983; revised second edition 1991, dar și Tadjbakhsh, S., *Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept*, Paris, UNESCO Conference Human Security: 60 minutes to Convince, 13 Sep. 2005.

³¹ Liotta, P.H., Owen, Taylor, Sense and symbolism: Europe takes on human security, in *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Seton Hall University, Winter/Spring 2006.

³² A se vedea pe larg Human Development Reports, proiect lansat în 1990, respectiv lucrările lui Mahbub ul

Haq, fondatorul Human Development Report și ale prof. Amartya San (Professor of Economics, Harvard University, laureat al Premiului Nobel pentru economie, 1998).

³³ Sugget, James, Venezuela and the new created National Citizen Security Council, februarie 2008, ediția electronică <http://www.venezuelanalysis.com/news/3191>.

³⁴ Declaration on Citizen Security in South America Fortaleza, 26.08.2005, cu ocazia summitului șefilor de state din Comunitatea Națiunilor din America de Sud, varianta electronică; http://www.comunidadandina.org/ingles/documentos/documents/casa_2005_8.htm

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Postconflict reconstruction: Task Framework, A joint project of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (AUSA), Mai 2002, varianta electronică <http://www.csis.org/media/csis/pubs/framework.pdf>

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Cliffe, Sarah, Guggenheim, Scott, Costner, Markus, *Community Reconstruction as an instrument in War to Peace transitions*, CPR Working Papers, Social Development Department, Paper no 7, august 2003, Banca Mondială.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Hassan, Fareed M.A., Lessons learned from World Bank experience in post conflict reconstruction, in OED, *Conference on Effectiveness of Policies and reforms*, September 2004, World Bank Document, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/731341468313507057/pdf/820830WP0OED0c00Box379853B00PUBLIC0.pdf>

⁴² A se vedea pe larg Indexul statelor eșuate, realizat de Fund For Peace, ediția electronică http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=190&Itemid=329

⁴³ Conform Conflict Assesment System Tool, UN, The Fund for Peace, varianta electronică, www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=190&Itemid=329

⁴⁴ A se vedea pe larg Indexul statelor eșuate, realizat de Fund For Peace, ediția electronică <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2025/02/FSI-2024-Report-A-World-Adrift-2.pdf>

⁴⁵ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁶ A se vedea pe larg Krasner, S., Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States, *International Security*, Vol. 29, No. 2, (2004), pp. 543; Keohane, R., Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty, in Holzgrefe, J.L., Keohane, R.O. (eds), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁴⁷ Krasner, S., *art.cit.*; Lake, David A., *Delegating Divisible Sovereignty: Sweeping a Conceptual Minefield*, 11 October 2006; <http://weber.ucsd.edu/~dlake/documents/DelegatingDivisibleSovereigntypublic.pdf>; Jackson, Robert

H., 'Surrogate Sovereignty, Great Power Responsibility and "Failed States"', Institute of International Relations, University of British Columbia, Working Paper No. 25, November 1998.

⁴⁸ S. Krasner, 'Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States,' *International Security*, Vol.29, No.2, (2004), pp.543; David A. Lake, 'Delegating Divisible Sovereignty: Sweeping a Conceptual Minefield,' 11 October 2006.

<http://weber.ucsd.edu/~dlake/documents/DelegatingDivisibleSovereigntypublic.pdf>; Robert H. Jackson,

Surrogate Sovereignty, Great Power Responsibility and "Failed States", Institute of International Relations, University of British Columbia, Working Paper No. 25, November 1998.

⁴⁹ A se vedea pe larg Rotberg, Robert I., The Challenge of Weak, Failing, and Collapsed States, in Crocker, Chester A., Hampson, Fen Osler, Aall, Pamela R. (coordonatori), *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, U.S. Institute of Peace Press, 2007, 8394.

⁵⁰ Fukuyama, F., *op.cit.*, 2004, p. 134.

⁵¹ Todd, E., *Après la Démocratie*, Ed. Gallimard, 2008.

Intervenția umanitară și principiul neamestecului în chestiuni care aparțin esențial competenței interne a unui stat

Col. dr. (just. mil.) Adrian ALEXE

ABSTRACT

From Hugo Grotius to the contemporary doctrine of international law, the notion of humanitarian intervention was controversial, dividing law specialists into two camps: supporters and adversaries.

*First of all, the controversy stems from the fact that the intervention is in a conflict with principles and norms of **jus cogens**, such as the principle of sovereignty, non-interference in the internal affairs of a state or the renunciation to use of force or threat to use of force in international relations. On the other hand, partisans of the right to intervene try to legitimise it by the higher values they would defend: fundamental human rights, which are also enshrined in international law. In the last period of time, it was promoted at UN level the concept of responsibility to protect. If this concept does not become a legally binding universal norm, its application will give rise to controversy, which means that the problem of humanitarian interference will not have a solution politically convenient for most states – at least in the short and medium term. Recent events of exceptional gravity, such as the Russian Federation's war of aggression against Ukraine, launched in February 2022, demonstrate how dangerous the distortion of this concept is.*

Keywords: humanitarian intervention, norms of *jus cogens*, principle of sovereignty, UN, responsibility to protect

Colonel Adrian Alexe, PhD, is the Head of the International Treaties and Organisations Office within the Department for Defence Policy, Planning and International Relations of the Ministry of National Defence.

Introducere

Lucrarea de față se dorește a fi un demers în studierea unei zone sensibile a dreptului internațional public, și anume reglementarea intervenției (ingerinței) umanitare în relațiile internaționale și impactul acesteia asupra securității internaționale.

Studiul de față este relevant pentru că se focusează pe practica internațională a statelor și a celorlalți actori relevanți, dacă este sau nu în conformitate cu baza normativă și fundamentele morale ale sistemului internațional.

Întrebarea care se pune este dacă dreptul internațional actual oferă soluțiile adecvate pentru această practică la care statele au recurs, nu de puține ori, în ultimul secol.

Pentru a putea ajunge la unele concluzii, în prima secțiune a lucrării am abordat evoluția istorică a conceptului și încercările de definire a intervenției (ingerinței umanitare), în timp ce în cea de-a doua secțiune am analizat practica internațională recentă și apariția unui nou concept: responsabilitatea de a proteja.

Principala metodă folosită în cercetarea de față este analiza de text asupra literaturii juridice, a documentelor originale (rezoluții ale Consiliului de Securitate al ONU, declarații, convenții, statute, strategii etc.), a textelor de acte normative sau a articolelor de presă.

În ceea ce privește sursele utilizate, acestea pot fi împărțite în patru categorii.

Prima categorie de surse ar fi aceea a textelor de documente oficiale. Această categorie

cuprinde, îndeosebi, acte internaționale obligatorii, din punct de vedere juridic sau politic, dar și jurisprudența Curții Internaționale de Justiție.

A doua categorie de surse ar fi aceea a lucrărilor doctrinare în domeniul dreptului internațional, contribuțiile unor specialiști în drept public fiind absolut necesare într-un asemenea demers.

Cea de-a treia categorie de surse o reprezintă lucrări din domeniul științelor politice, legate de sistemul internațional, relațiilor internaționale sau funcționarea instituțiilor politice internaționale.

În cea de-a patra categorie sunt cuprinse materiale de presă având ca subiect relațiile internaționale și securitatea internațională, studii sau lucrări de mai mică amploare publicate în periodice sau pe internet, precum și paginile de internet ale organizațiilor internaționale relevante.

Evoluția conceptului de intervenție (ingerință) umanitară

Conceptul de intervenție (ingerință) umanitară, în opinia publică internațională, a fost dezbătut, cu precădere după anul 1999, cu ocazia declanșării operațiunilor aeriene ale N.A.T.O. în fosta Iugoslavie, iar cercetările în domeniu au condus la concluzia că noțiunea de intervenție umanitară – sub diferitele ei denumiri - are o istorie la fel de veche ca și dreptul internațional modern¹. Spre exemplu, Hugo Grotius (considerat de unii specialiști, părintele dreptului internațional modern), în monumentală lucrare *De jure belli ac pacis* (1652), face referire la intervenția umanitară. De la Grotius până la doctrina contemporană a dreptului internațional, noțiunea a fost controversată, împărțindu-i pe specialiștii dreptului în două tabere: susținători și adversari.

În primul rând, controversa derivă din faptul că ingerința umanitară se află într-un raport conflictual cu principii și norme de *jus cogens* (norme imperative în dreptul internațional), cum ar fi principiul suveranității, al neamestecului în treburile interne ale unui stat, sau al renunțării la forță sau la amenințarea cu

forță în relațiile internaționale. Pe de altă parte, partizanii dreptului la intervenție încearcă legitimarea acesteia prin valorile superioare pe care le-ar apăra: drepturile fundamentale ale omului, și ele consacrate în dreptul internațional. Spre exemplu, Vattel susținea că „orice putere străină are dreptul de a susține un popor oprimat care îi cere ajutorul”³.

Alți autori au observat de-a lungul timpului că intervenția implică și un conflict axiologic: „De fiecare dată când o putere va interveni în sfera de competență a unei alte puteri, aceasta nu va face decât să opună propria sa concepție asupra dreptății și binelui social concepției celuilalt, sancționându-l, la nevoie, prin forță”⁴.

În acest context nu trebuie ignorat faptul că, dincolo de dimensiunea teoretică, sub aspect practic, intervenția umanitară poate constitui cu ușurință pretextul și/sau paravanul unei agresiuni împotriva unui stat.

Dintre definițiile acestei noțiuni pe care le-a avansat doctrina contemporană a dreptului internațional, amintim aici o definiție sintetică a lui Charles Rousseau, care consideră intervenția umanitară o acțiune exercitată de un stat împotriva unui guvern străin „cu scopul de a-l determina să înceteze tratamentele contrare legilor umanității pe care le aplică propriilor resortisanți”⁵.

Definiția lui Charles Rousseau nu poate fi invocată decât ca reper general pentru un demers teoretic pentru că, în mai mică sau mai mare măsură, toate definițiile avansate de doctrină în această chestiune sunt incomplete sau imprecise. Rezultatul este că așa-numitul drept de ingerință are și în momentul de față un conținut neclar. Mai mult, în doctrină s-a avansat și ideea unei obligații de ingerință umanitară care ar avea caracter universal (în sensul că ar reveni fiecărui membru responsabil al comunității internaționale).

Unii autori, cum ar fi Judy A. Gallan⁶, au susținut că, prin Rezoluția 688 din 5 aprilie 1991 a Consiliului de Securitate al ONU, s-ar fi consacrat un drept de ingerință umanitară atât Consiliului de Securitate, cât și statelor membre ale ONU. Prin documentul menționat, Consiliul de Securitate a aprobat intervenția unor state occidentale în nordul Irakului pentru a stopa reprimarea comunității kurde de către regimul lui Saddam Hussein. Situația

umanitară din Kurdistan era la acea dată destul de gravă, fapt dovedit și de exodul masiv al populației kurde.

În acest context, unii dintre partizanii dreptului la ingerință umanitară s-au grăbit să proclame nașterea unei noi instituții a dreptului internațional. Spre exemplu, Bernard Kouchner afirma că Rezoluția 688 a Consiliului de Securitate al ONU consacră superioritatea drepturilor omului asupra dreptului statelor și că reprezintă statuarea unui drept de ingerință umanitară în dreptul internațional⁷.

În opinia noastră, Consiliul de Securitate al ONU nu își poate conferi sieși printr-o rezoluție alte competențe decât cele stipulate în Carta ONU. De asemenea, nu poate crea nici în sarcina statelor membre ale ONU drepturi sau obligații care să intre în conflict cu normele și principiile Cartei. Mai mult, Consiliul de Securitate nu a adoptat rezoluția amintită în temeiul vreunui drept de ingerință, ci în îndeplinirea competențelor sale în domeniul păcii și securității internaționale. S-a considerat, la acea dată, că situația din Kurdistanul irakian, prin implicațiile sale regionale, constituie o amenințare la adresa păcii și securității internaționale. În chiar paragraful al treilea al Rezoluției 688 se face vorbire despre exodul masiv al populației kurde, care a dus la violarea frontierelor internaționale, amenințând pacea și securitatea în regiune. Pe cale de consecință, putem afirma că în situația în care reprimarea populației kurde de către armata irakiană nu ar fi dus la violarea unor frontiere internaționale și, deci, nu s-ar fi pus în pericol pacea și securitatea internațională, Consiliul de Securitate nu ar fi putut să autorizeze o acțiune în temeiul Capitolului VII din Carta ONU.

Este adevărat că în Rezoluția 688 se amintește și despre grava situație umanitară, dar nu în termeni care să conducă la concluzia legitimării vreunui drept de ingerință în afacerile interne ale unui stat pe considerente umanitare.

Pe de altă parte, drepturile statelor – care derivă din suveranitatea acestora – nu trebuie înțelese sau interpretate în sensul în care statul are dreptul suveran de a încălca sistematic drepturile omului în virtutea suveranității sale. Aparent ireconciliabile, drepturile omului și drepturile statului sunt în esență complemen-

tare și ele comportă obligații corelative: pentru stat, de a respecta drepturile omului, iar pentru individ, de a respecta legile statului.

Astfel, în ceea ce privește intervenția umanitară, trebuie operată o distincție fundamentală între intervenția pe considerente umanitare, fără folosirea forței armate, și intervenția umanitară cu folosirea forței armate. În prima ipoteză, în crize umanitare severe opinăm că se poate interveni cu mijloace licite (politico-diplomatice, economice etc.), în timp ce, în cea de-a doua ipoteză, intervenția nu poate fi legitimată nici măcar de Consiliul de Securitate al ONU, decât în situația în care criza respectivă amenință pacea și securitatea internațională, în caz contrar întrunind elementele constitutive ale unei agresiuni (conduită condamnată de dreptul internațional).

Practica internațională recentă și dezvoltarea conceptului responsabilității de a proteja

Ulterior Rezoluției 688, Consiliul de Securitate a mai aprobat – tot în temeiul competențelor sale privind pacea și securitatea internațională – intervenții umanitare în Iugoslavia (1992), Somalia (1992), Haiti (1994) și Rwanda (1994).

Dezbaterea acestei teme s-a relansat după intervenția NATO în Iugoslavia din 1999, în lipsa unei rezoluții a Consiliului de Securitate care să autorizeze în mod explicit acțiunea Alianței.

O altă dilemă importantă legată de dreptul la intervenție în raport cu principiul neamestecului în treburile interne ce țin de competența exclusivă a unui stat este cea referitoare la ambiguitatea ambelor concepte. Trebuie să remarcăm faptul că, nici Carta ONU, și nici alte instrumente juridice internaționale nu definesc în mod clar ce se înțelege prin *„chestiuni care aparțin esențial competenței interne a unui stat”* sau – altfel spus – până unde se întinde competența exclusivă a statului în afacerile interne.

Această delimitare s-ar impune cu atât mai mult cu cât, în contextul globalizării, interdependențele cresc între comunitățile naționale

și dimensiunea internațională, iar crizele interne au tendința de a se internaționaliza prin efectele, dar și prin cauzele lor.

Până unde se întinde domeniul rezervat al statului? Dacă ceea ce Carta ONU numește ca fiind *chestiuni care aparțin esențial competenței interne a unui stat*, domeniul rezervat – cum l-am numit noi – se întinde până unde prevăd Constituția și legile statului, respectiv este vorba de o determinare exclusiv internă a domeniului rezervat. În opinia noastră, pentru a se evita ambiguitățile în ceea ce privește așa-numitul drept la ingerință umanitară, ar fi necesar ca noțiunea de treburi ce țin de competența națională a unui stat să fie definită pe plan internațional (printr-o rezoluție a Adunării Generale a ONU, sau chiar printr-o interpretare a Curții Internaționale de Justiție).

Pe de altă parte, există anumite documente internaționale (în special rezoluții ale Adunării Generale a ONU, cum ar fi: Rezoluția 2131(XX) din 1965 – *Declarația asupra inadmisibilității intervenției în treburile interne ale statelor și asupra protecției independenței și suveranității lor*, sau Rezoluția 2625 (XXV) din 1970 – *Declarația asupra principiilor dreptului internațional privind relațiile de prietenie și cooperarea între state*), care determină conduitele ce constituie o încălcare a principiului neamestecului în treburile interne. Din perspectiva documentelor menționate, se poate afirma că ne aflăm în prezența unei încălcări a principiului neamestecului (și, deci, a afectării suveranității unui stat), în situații ca:

- interferențe de natură coercitivă sau o amenințare la adresa suveranității unui stat, ori la adresa componentelor sale politice, economice, culturale;

- organizarea, sprijinirea, finanțarea sau tolerarea activităților subversive ori teroriste cu scopul de a răsturna regimul politic dintr-un stat;

- utilizarea forței în scopul de a împiedica popoarele care luptă pentru eliberare națională să-și realizeze dreptul la autodeterminare;

- utilizarea sau încurajarea folosirii unor mijloace coercitive directe sau indirecte, inclusiv economice ori politice.

Un alt principiu afectat de intervenție este principiul renunțării la folosirea forței sau la amenințarea cu forța în relațiile internaționale.

Ca și principiul neamestecului în treburile interne este un principiu de *jus cogens* de la care nu se poate deroga, în virtutea caracterului său imperativ. Partizanii intervenției umanitare au susținut că drepturile omului trebuie să prevaleze asupra principiului renunțării la folosirea forței sau la amenințarea cu forța, contestându-i acestuia din urmă caracterul imperativ. Dincolo de faptul că acest principiu este reglementat în art. 2 alin. 4 al Cartei ONU, amintim aici că, printr-o hotărâre a Curții Internaționale de Justiție din 27 iunie 1986, s-a confirmat caracterul de *jus cogens* al acestei norme. În cazul Nicaragua contra Statelor Unite ale Americii (Activitățile militare și paramilitare împotriva statului Nicaragua), statul latino-american a cerut Curții să declare că SUA au încălcat dreptul internațional în materie, susținând grupări paramilitare (*contras*), care urmăreau debarcarea guvernului⁸.

Pe de altă parte, drepturile omului nu au caracter de *jus cogens* în dreptul internațional, deși o asemenea tendință – de a le considera norme imperative la nivel universal – poate fi sesizată în cadrul anumitor curente occidentale ale doctrinei dreptului internațional.

Multă vreme, drepturile omului au fost apărute și garantate individual, pe plan intern, de către statele naționale. Experiențele totalitare din prima jumătate a secolului al XX-lea, la care s-au adăugat experiențele totalitarismului comunist, au arătat că problema drepturilor omului nu poate fi gestionată eficient doar la nivel național. Prin urmare, un amplu proces de codificare la nivelul ONU, dar și la nivel regional, a dus la impunerea unor standarde internaționale în materie. Primul instrument internațional de importanță universală a fost adoptat în anul 1948, la nivelul ONU: *Declarația universală a drepturilor omului*. De atunci și până în momentul de față, dreptul pozitiv în materie s-a dezvoltat vertiginos. Problematika s-a internaționalizat și s-au dezvoltat chiar jurisdicții supranaționale în materie (a se vedea CEDO). Individul clamează el însuși statutul de subiect al dreptului internațional (alături de subiectele clasice ale dreptului internațional public). Cu toate acestea, opinăm că dreptul internațional al drepturilor omului, deși constituie un ansamblu de principii și norme obligatorii pentru statele

părți la diferitele convenții și tratate în domeniu, nu consacră dreptul sau obligația la ingerință umanitară unilaterală.

Se poate observa, prin urmare, că termenul de intervenție este organic legat de termenul de coerciție⁹.

În opinia noastră, intervenția (ingerința) – inclusiv cea umanitară – are ca element esențial coerciția, care este incompatibilă cu suveranitatea statelor și cu caracterul dreptului internațional ca „drept de esență consensuală”. Prin urmare, pentru ca o acțiune coercitivă internațională de intervenție pe considerente umanitare să fie legitimă, trebuie ca statele, în virtutea suveranității lor, printr-un document cu caracter universal și obligatoriu din punct de vedere juridic (*legally binding*), să confere – nu altor state, considerate individual, ci comunității internaționale a statelor prin Organizația Națiunilor Unite – dreptul de a decide declanșarea unor asemenea acțiuni în scopul salvagărdării valorilor general-umane.

Atrocitățile din Rwanda și fosta Iugoslavie din anii 1990 au adus în atenția ONU subiectul ingerinței umanitare și, astfel, în anul 2000, cu ocazia Summitului Mileniului, secretarul general al organizației de la acea dată, Kofi Annan, a adresat reuniunii următoarea întrebare: „dacă intervenția umanitară este, într-adevăr, un asalt inacceptabil la adresa suveranității, cum ar trebui să răspundem unei situații de tipul Rwanda sau Srebrenica – unei situații în care drepturile omului sunt încălcate sistematic și masiv pe scară largă, aducând atingere tuturor percepțelor morale ale umanității?”¹⁰

La scurt timp după Summitul Mileniului, a fost promovat la nivelul ONU conceptul de responsabilitate de a proteja (*responsibility to protect*). Acest concept, reflectat și în Rezoluția 1674 din 28 aprilie 2006 a Consiliului de Securitate al ONU, pune accentul pe responsabilitatea primară a statului pe al cărui teritoriu apare o situație de criză să asigure protecția propriilor cetățeni și respectarea drepturilor omului, în general (ceea ce implică și protecția minorităților).

Într-o opinie pe care o considerăm întemeiată, „se conturează astfel un concept care ar putea justifica utilizarea forței, dacă această măsură se impune (...)”. În raportul Secretarului General ONU din 2009, se vorbește despre faptul că „toate Statele Membre, nu doar cele

15 care fac parte din Consiliul de Securitate, trebuie să conștientizeze pe deplin așteptările opiniei publice internaționale și responsabilitatea de care trebuie să dea dovadă pentru a-și proteja populația”. Credibilitatea, autoritatea și eficiența Organizației Națiunilor Unite depind de capacitatea acesteia de a interveni, prin toate mijloacele posibile, pentru a salvagarda interesele umanității, acolo unde este nevoie, cu atât mai mult atunci când se ia în considerație utilizarea forței.¹¹

În 2011, ONU a invocat noul concept/noua doctrină a responsabilității de a proteja, autorizând o intervenție în Libia, unde dictatorul Muammar Gaddafi a reprimat violent protestele populației locale împotriva regimului său. Această primă experiență s-a soldat cu un rezultat ambiguu, în sensul în care intervenția a dus la căderea regimului Gaddafi (fapt ce a determinat Rusia și China să acuze NATO că și-a depășit mandatul aprobat în Consiliul de Securitate al ONU prin Rezoluția 1973) și a aruncat Libia într-un sângeros război civil¹².

Consecința eșecului intervenției în Libia a fost că, în cazul Siriei, deși tragedia umanitară a șocat comunitatea internațională, în Consiliul de Securitate nu s-a mai atins consensul pentru o intervenție, în ciuda a 15 încercări succesive blocate de Rusia și China.

În ultimul deceniu și jumătate, deși pericolul genocidului sau al purificării etnice nu a dispărut, ONU nu a mai putut autoriza nicio acțiune de protejare a populațiilor afectate, fiind divizat din perspectiva găsirii unui just echilibru între respectarea suveranității statelor și protejarea drepturilor omului.

Prin urmare, se poate afirma că acest concept al responsabilității de a proteja exclude intervenția umanitară unilaterală (a unui stat sau a unui grup de state), cu sau fără folosirea forței armate.

Evenimente recente, de o gravitate excepțională, cum ar fi războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei declanșat în februarie 2022, demonstrează cât de periculoasă este distorsionarea acestui concept.

Una dintre motivațiile oficiale ale invadării Ucrainei, avansate de reprezentanții regimului de la Kremlin, a fost tocmai aceea a necesității de a proteja etnicii ruși din Ucraina de un presupus genocid declanșat de autoritățile ucrainene¹³.

De altfel, Rusia a utilizat acest argument cu mult timp în urmă, înainte de invadarea pe scară largă a Ucrainei, ba chiar și în 2014, în contextul anexării Peninsulei Crimeea¹⁴.

Acuzațiile Rusiei, în sensul în care autoritățile de la Kiev ar fi declanșat un genocid asupra etnicilor ruși, au făcut obiectul unei acțiuni a Ucrainei la Curtea Internațională de Justiție (CIJ), imediat după invazia din februarie 2022¹⁵. Curtea a admis cererea Ucrainei ca instanța să decidă că nu există „dovezi credibile că Ucraina comite genocid” în estul Ucrainei, iar în martie 2022 a cerut Rusiei să oprească imediat acțiunile militare împotriva acesteia. În ciuda faptului că hotărârile CIJ sunt definitive și obligatorii din punct de vedere juridic, trebuie menționat că aceasta nu dispune de pârghii care să asigure punerea în aplicare.

Concluzii

Având în vedere cele expuse, putem conchide că dreptul internațional actual nu oferă soluțiile adecvate pentru ca practica intervenției umanitare, la care statele au recurs în decursul timpului, să nu afecteze securitatea și stabilitatea internațională.

Promovarea conceptului „responsabilității de a proteja”, considerat de unii autori¹⁶ normă în devenire a dreptului internațional – crează, în opinia noastră, un orizont de așteptare pentru întreaga comunitate internațională, în sensul că noi situații, ca cele din fosta Iugoslavie, Libia sau Siria nu vor mai fi posibile, iar disciplina folosirii forței în relațiile dintre state, dar și în relațiile dintre state și populațiile locale, va fi întărită.

Cu toate acestea, se poate obiecta că acest concept/această doctrină afectează principiul suveranității și pe cel al neamestecului în afacerile interne, ce țin în mod esențial de competența unui stat. În opinia noastră, *responsabilitatea de a proteja* nu ar afecta cele două principii, atâta vreme cât intervenția umanitară ar fi autorizată de Consiliul de Securitate, ar avea caracter colectiv, s-ar desfășura în conformitate cu Carta ONU și doar în situații excepționale, s-ar pune în aplicare capitolul VII (*atunci când mijloacele pașnice nu au fost*

suficiente și autoritățile naționale nu reușesc în mod evident să-și protejeze cetățenii).

Față de cele de mai sus, considerăm că o asemenea opțiune ar trebui dezbătută în cadrul Adunării Generale a ONU și, ulterior, ar trebui să constituie fundamentul unei Convenții ONU privind responsabilitatea de a proteja, pentru a se bucura de o legitimitate solidă.

În situația în care acest concept nu va deveni o normă universală cu caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, care să consacre un drept de intervenție al comunității internaționale sub mandat internațional, nimic nu va împiedica – pe de o parte – ca regimurile autoritare să reprime populația locală sub umbrela suveranității statului – iar, pe de altă parte – să continue utilizarea lui abuzivă pentru a justifica inclusiv războaie de agresiune (vezi agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei).

Note

¹ Mikaela Glissen, *Humanitarian intervention in history, An analysis of the historical evolution of the doctrine*, Faculty of Law, Lund University, 2018, lucrare publicată pe site-ul web <https://lup.lub.lu.se/luur>.

² Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 27-51.

³ Emerich de Vattel, *Le droit de gens ou principes de la loi naturelle, applique a la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Washington, Carnegie, 1916, vol. I, p. 298.

⁴ Antoine Rougier, *La theorie de l'intervention de l'humanite*, D.G.I.P., 1910, p. 468-526.

⁵ Charles Rousseau, *Droit International Public*, Paris, Sirey, 1980, vol. IV, p. 49.

⁶ Judy A. Gallant, *Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World Order*, American University International Law Review 7, no. 4 (1992), p. 881-920.

⁷ Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, Paris, Edition Odile Jacob, 1991, p. 260.

⁸ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, <https://www.icj-cij.org/case/70>.

⁹ Michela Arienti, *L'intervento umanitario nel diritto internazionale*, Tesi di laurea, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Milano 2000, p. 13.

¹⁰ Kofi A. Annan, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the twenty-first century*, Report of the Secretary General, The Millennium Assembly of the United Nations, 2000, p. 48.

¹¹ Iliescu Marius-Nicolae, *Responsabilitatea de a proteja – o formă nouă de intervenție umanitară*, studiu prezentat în cadrul Sesiunii de comunicări științifice a Facultății de Drept a Universității din București, 2011.

¹² Geir Ulfstein, Hege Føsum Christiansen, *The legality of NATO bombing in Lybia*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 62, No. 1 (January 2013), p. 159-171.

¹³ Heather Ashby, *How the Kremlin Distorts the 'Responsibility to Protect' Principle*, articol publicat pe site-ul <https://www.usip.org>.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20250131-pre-01-00-en.pdf>.

¹⁶ Nicholas J. Wheeler, *op. cit.*, p. 43.

BRICS și problematica afirmării Sudului global. Impactul asupra competiției pentru putere și securitate dintre SUA și China

Dr. Șerban Filip CIOCULESCU

ABSTRACT

As the contemporary international relations are characterised by a return to power politics and spheres of influence, the developing countries and the new economic powers are cooperating under the label of Global South and they tend to oppose the West (made up by the USA, Canada, the EU states, UK) at the level of ideology, values and economic interests. People's Republic of China and Russia, the main revisionist actors in the world system, associated themselves with the main regional powers of the Global South, under the umbrella of BRICS. The author of this study explains why, in spite of the West's anxieties over the possible evolution of BRICS into a political and military entity, the likelihood of such a transformation is a small one, taking into account the disputes existing among some BRICS member states (India vs China – a long-standing border conflict etc.) and the USA's pressures on some members to avoid playing into the aggressive actions of Moscow and Beijing.

Keywords: BRICS, cooperation, People's Republic of China, India, Russian Federation, economic benefits, Global South, developing countries, G20, geopolitical rivalry, new Cold War

Șerban F. Cioculescu (PhD in political sciences) is a senior researcher at the Institute for Political Studies of Defence and Military History and a visiting professor (lecturer) at the University of Bucharest, Department of Political Sciences.

1. Introducere

Cooperarea și conflictul sunt acțiunile tipice ale actorilor internaționali, de-a lungul istoriei variază doar dozele în care fiecare se manifestă la un moment dat. Relațiile internaționale actuale sunt caracterizate prin accentuarea stării de competiție geopolitică între marile puteri (revenirea la pattern-ul *power politics*), rivalitate economică și conflict al valorilor între diverse grupuri de state, pentru accesul la resurse (elementul material al puterii), sfere de

influență, granițe și redefinirea ordinii mondiale.¹ Așadar, într-un mediu internațional anarhic, caracterizat prin lipsa unui guvern mondial care să impună statelor respectarea unor reguli clare de comportament, există niveluri de cooperare mai mult sau mai puțin intensă între acestea, scopul fiind apărarea cu succes a interesului național, prin maximizarea avantajelor și reducerea costurilor (și implicit a riscurilor).

Au fost identificate în literatura de specialitate (vezi de ex. John Ikenberry) trei „lumi”

distincte, ale căror relații variază de la cooperare la conflict: Vestul global, Estul global și Sudul global (SG). Vestul global este structurat în jurul SUA și UE, Estul global în jurul Chinei și Rusiei, iar Sudul global este reprezentat de India, Brazilia etc.² Statele aparținând acestor decupaje geopolitice bazate pe forța economică și pe dezvoltare socio-umană sunt considerate ca fiind unite de sentimente comune preponderent negative față de Vestul dominant (și în trecut exploatare, în paradigma fenomenului colonial) și de sentimente de solidaritate politică și morală între ele, pe lângă interesul rațional al relațiilor economice bazate pe complementaritate. Conform teoriilor de tip constructivist, existența unor norme și valori comune, socializate progresiv de elitele și populațiile statelor Sudului global, permite remodelarea identității de grup și construirea socială a intereselor naționale și supranaționale.³ În desfășurarea politicilor externe, elitele politice ale statelor membre urmăresc simultan apărarea intereselor naționale, dar și promovarea intereselor grupului respectiv. De asemenea, depun eforturi pentru a trece peste divergențele bilaterale existente (granițe contestate, ideologii divergente), astfel încât SG să poată să se exprime cu o singură voce și să asigure echilibrul în raport cu Vestul global și Estul global.

BRICS e doar un format de cooperare, nu o adevărată organizație internațională, deoarece nu are tratat fondator și nici secretariat permanent.⁴ În cadrul BRICS, China tinde să fie actorul dominant în plan economic, iar modelul său de capitalism stato-centric⁵ și dezvoltare a fost denumit în literatura de specialitate anglo-americană „Consensul de la Beijing”. Această dominație poate afecta aspirația spre egalitate și solidaritate a celorlalte state membre. Iar Rusia se manifestă ca un stat care încalcă flagrant Carta ONU prin agresiune militară și acțiuni de război hibrid repetate, ceea ce contravine normelor pacifiste respectate de majoritatea statelor BRICS. În acest mod se explică și dorința unor membri BRICS, precum India și Brazilia, de a nu se îndepărta politic de SUA și aliații săi, apărători ai ordinii politice și economice internaționale, cel puțin până în ianuarie 2025, când se încheia mandatul prezidențial al lui Joe Biden. Anterior finalului Războiului

Rece, elitele statelor Lumii a treia au fost uneori atrase de teorii neomarxiste care denunțau relațiile de exploatare și dominare dintre țările capitaliste dezvoltate și cele sărace, subdezvoltate sau în curs de dezvoltare. Un bun exemplu este „Teoria dependenței”⁶, curent neomarxist care afirma că statele sărace ar trebui să renunțe la comerțul inechitabil cu cele vestice și să dezvolte relațiile economice doar între ele, spre a evita exploatarea și marginalizarea sistemică.⁷ După trei decenii de globalizare capitalistă (susținută de *Pax americana*) și asumare a interdependenței, acum se manifestă tendința statelor din SG de a își crea propria sferă economică (chiar cu instituții proprii, ca alternativă la cele existente), propriile norme politice și a se opune ideologic Occidentului global. Dar presiunea „Consensului de la Beijing” și existența unor modele alternative (India de exemplu, stat democratic multiethnic și în plină expansiune economică) nu permite coagularea unui unic set de norme și așteptări. În opinia noastră, simplul refuz al normelor occidentale nu oferă decât un liant identitar limitat și nu permite emergența rapidă a unei identități politice clare a SG, lucru reflectat la nivelul BRICS de incapacitatea de a construi o strategie politică.

Dorința de cooperare economică intensificată și fără bariere între statele BRICS se poate explica și prin teoria neoliberal-instituționalistă a relațiilor internaționale ca fiind un calcul rațional bazat pe anticiparea obținerii de beneficii mutuale, a unor câștiguri „absolute” (în paradigma jocului de sumă pozitivă), între țări care nu se percep reciproc ca amenințări la adresa securității, ci ca parteneri și, mai rar, prieteni.⁸ Combinând teoria neoliberală cu cea constructivistă, modelul explicativ devine mai adecvat. Socializarea comună a normelor, emergența unei identități de grup și așteptarea unor beneficii sporite explică nevoia de cooperare și diversificarea formelor și domeniilor de cooperare.

La nivel global, evoluțiile din ultimul deceniu au configurat o realitate nouă, căreia SG trebuie să i se adapteze. Rivalitatea sistemică dintre SUA și China, fiecare sprijinite de state aliate și parteneri, a condus către ceea ce anumiți cercetători au denumit un al doilea Război Rece⁹, ceea ce ar sugera că

multipolaritatea emergentă va lăsa locul unui sistem bipolar.

Deoarece principala axă de rivalitate este cea dintre Vestul global și Estul global, al căror conflict „rece” are posibilitatea de a se transforma într-unul cald, inclusiv nuclear, existența unui pol de state care nu participă direct la această confruntare ar trebui să ajute la menținerea stării de echilibru și să reducă tensiunile geopolitice. Prin acțiunea de balansare (*balancing*), Sudul Global ar putea reechilibra sistemul internațional, ajutând la evitarea unui război. Dar nu poate face acest lucru până când nu devine un pol de putere coerent, capabil să vorbească cu o singură voce. Această evoluție pare acum puțin probabilă.

În cadrul acestui studiu, ne propunem să înțelegem formarea grupului de state BRICS, ca expresie a SG, și să arătăm felul în care este perceput de statele fondatoare. **Se observă că BRICS cuprinde și puterile principale ale Estului global, marii actori revizionisti China și Rusia, astfel încât de fapt BRICS este o entitate polimorfă, hibridă. De aceea, BRICS a fost angrenată destul de semnificativ în logica noului Război Rece, fiecare tabără încercând să atragă țări membre de partea sa.**

Summitul de la Kazan (Rusia) din 22-24 octombrie 2024 va fi folosit ca studiu de caz spre a ilustra agende de politică externă ale Rusiei și Chinei, interacțiunea lor cu ceilalți membri ai BRICS, iar perioada de studiu selectată este 2009-2024.

Vom folosi preponderent metoda calitativă, utilizând analiza istorică, analiza geo-economică și teorii ale relațiilor internaționale. Vom utiliza surse bibliografice primare – speech-uri oficiale, documente oficiale (declarații, strategii etc.), dar și surse secundare – articole și cărți de specialitate. Istoria va fi interpretată prin prisma evoluțiilor geopolitice, dar și a teoriilor relațiilor internaționale.

Întrebările în jurul cărora se va structura analiza noastră sunt următoarele, prezentate în mod nonexhaustiv:

- Care a fost motivația principală a celor patru state fondatoare spre a se asocia și a forma acest grup?

- Cum percepeau acestea mediul internațional și ce așteptări aveau?

- De ce BRICS nu a fost fondat doar de state ale Sudului Global, ci și de principalele state ale Estului global?

- Este BRICS un grup cu adevărat revizionist în plan politic și economic la nivel sistemic? Ce tip de revizionism practică?

Ipotezele cercetării:

a) BRICS este o grupare de state apărute înainte de declanșarea „noului Război Rece” și care a avut inițial un fundament pur economic – expresie instituțională a ascensiunii economiilor emergente care se simțeau semimarginalizate de supremația economică a Occidentului și amenințate de efectele marii crize economice care se află în stadiul incipient.

b) În noul context geopolitic, existența printre membri a unor state profund anti-Occident (acesta fiind echivalat mai ales cu SUA) și a altora care vor să păstreze relații economice și strategice semnificative cu Occidentul, slăbește capacitatea de acțiune politică a grupării, încetinește sau blochează apariția unei identități de grup, dar nu va duce la dispariția organizației pe termen scurt și mediu. BRICS este o structură complexă, hibridă, conținând și China și Rusia, state care nu fac parte din SG, ci din Estul global (axa eurasiatică). Lipsa unei identități clare de grup va încetini și va slăbi capacitatea de acțiune comună.

c) Transformarea statelor BRICS într-o posibilă alianță politico-militară este foarte puțin probabilă, dar aparent ar avantaja Rusia și China. Statul chinez duce lipsă de aliați, acesta fiind un element de slăbiciune. Divergențele politice și strategice dintre statele membre vor face extrem de dificilă această evoluție. Statele BRICS au culturi de securitate diferite, agende ale amenințării diferite, uneori relații conflictuale între ele și nu se pun întotdeauna de acord nici asupra procesului de extindere (membri noi, calendar de aderare etc.).

d) În situația probabilă în care noul Război Rece se va intensifica, membrii BRICS nealiniați se vor găsi sub o presiune crescută din partea SUA pentru a abandona relațiile politice intense cu China și Rusia. Însă acestea din urmă vor acționa spre a împiedica această

evoluție. Unele state BRICS ar putea chiar părași organizația, spre a își păstra nealinierea în politica externă.

2. Emergența SG: concept, istorie, tendințe. Situarea SG în paradigma noului Război Rece

Sintagma „Sudul global” este tot mai uzată în ultimul deceniu, pe fondul intensificării rivalității geopolitice și economice dintre SUA și China, și al emergenței unor noi puteri regionale, cu agende de securitate specifice, capabile să influențeze balanța de putere atât la nivel local cât și global. Multipolaritatea este unul dintre elementele centrale pe care China și Rusia le-au încorporat în doctrina lor de politică externă, afirmată și la nivelul parteneriatului intensificat semnat în februarie 2022 și consolidat în martie 2023. Ea constituie un element de certă opoziție față de SUA.

Dar și în epoca Războiului Rece a existat o grupare de state zise non-aliniată, care urmăreau să propună o a treia cale între socialism și capitalism, așadar există deja un precedent.

În acest nou Război Rece conturat în ultimii cinci ani între SUA, alături de aliații europeni și asiatici, respectiv axa China–Rusia, Iran–Coreea de Nord–Venezuela–Cuba etc., ambele tabere se străduiesc să atragă politic și economic țările SG, continuatoarele Lumii a treia din epoca primului Război Rece.

China și Rusia, formând axa puterilor eurasiatice, se afirmă ca polul revizionist principal în balanța de putere globală, afirmând dreptul de a trăi într-o lume bazată pe multiplicitatea puterilor și o democrație globală, așadar respingând pretenția de universalitate a valorilor occidentale, inclusiv a celor legate de drepturile omului.

Sudul global este departe de a reprezenta coagularea unui nou pol de putere, care să acționeze unitar și să asigure multipolaritatea în modul dorit de Beijing și Moscova. Dacă SG ar fi definit geografic și nu politico-economic, ar exclude tot ce e la nord de Ecuator, în Emisfera Nordică. El corespunde istoric cu ceea ce se numea anterior Lumea a Treia, fostele state

colonizate care își căutau propria identitate de politică externă.¹⁰

Grupul BRICS a fost întâi propus ca denumire de către economistul Jim O'Neill de la Goldman Sachs în 2001, în articolul intitulat *Building Better Global Economic BRICs*.¹¹

Entitatea creată în 2009¹² este un bun exemplu, fiind formată atât din state antiamericane și pro-eurasianiste precum Iran, cât și din țări care vor să păstreze relații economice și de securitate pozitive cu SUA, de exemplu India și Brazilia. Repetăm, **BRICS nu este compusă doar din statele SG, ci și din principalii actori revizionști ai sistemului global, China și Rusia.**¹³

Faptul că state precum India, China și Brazilia nu au denunțat clar agresiunea Rusiei contra Ucrainei și s-au ferit să o condamne prin voturile exprimate în Adunarea Generală a ONU (preferând să se abțină) a fost explicat prin reticența lor de a susține SUA (liderul Occidentului global), ale cărei valori cu pretenție de universalitate le resping și față de care simt o anumită frustrare postcolonială, dar și prin beneficiile economice rezultate din cumpărarea de petrol și gaze la prețuri destul de scăzute din Rusia, precum și din schimburile comerciale cu China și obținerea de tehnologii chinezești. Tăcerea complice a unor state care pretind că apără dreptul internațional bazat pe ONU și inviolabilitatea frontierelor tuturor țărilor lumii, precum e cazul Indiei, a fost un semnal pentru cele două mari state revizioniste eurasiatice că pot avansa pe calea contestării normelor actualei ordini mondiale. SG nu s-a dovedit un apărător neechivoc al ordinii internaționale bazate pe Carta ONU, pentru că state de genul Indiei asociază sistemul actual (*rules-based order*) cu *Pax americana*. Reducerea sferelor de influență, inclusiv prin recursul la forță armată, a creat un precedent periculos pe care majoritatea țărilor SG ar fi trebuit să îl respingă mai ferm. Faptul că nu au făcut astfel arată că au perceput războiul ruso-ucrainean în cheia confruntării globale dintre SUA, ca lider al Occidentului global, și axa Rusia–China, promotoare ale unei noi ordini internaționale.

O lume fără un Occident dominant, paradigmă denumită și *Westlessness*, este arhitectura de securitate dorită intens de China și

Rusia (dar și de alte state BRICS), ca bază de plecare pentru a își construi propria hegemonie.¹⁴

În ceea ce privește relațiile Sudului global cu statele Vestului global și cu cele ale Estului global, acestea conțin atât elemente pozitive cât și negative, putându-se trasa scenarii care merg de la cooperare la conflict. Profesorul John Ikenberry propune trei ipoteze cu probabilitate mare de validare: a) SG alături de ceilalți poli de putere va asigura mai multă stabilitate ordinii internaționale, b) va exista o luptă creativă (*creative struggle*) între Est și Vest, spre a atrage statele SG prin ofertă de bunuri publice globale (pace, securitate, energie, multilateralism), iar c) normele actuale ale suveranității și independenței statale vor continua să prevaleze.¹⁵ Totuși faptul că SG are un caracter heteroclit și multiregional, fiind format din state diferite în plan politic, cultural, cu agende de securitate specifice, va contribui și în viitor la blocarea formării unui autentic pol de putere, sub forma unei alianțe sau a unei structuri de securitate colectivă. Vor exista regimuri internaționale, bazate pe cooperare voluntară și pe necesitatea guvernantei globale.

3. BRICS și balanța de putere globală

Apariția grupului de state BRICS, inițial fiind vorba doar de patru țări (Brazilia, India, Rusia, China), în iunie 2009, după summitul de la Yekaterinburg (Rusia), s-a subsumat planurilor Rusiei și Chinei de a pune bazele unei ordini economice globale care să nu mai fie atât de dependentă de hegemonia SUA și de puterea dolarului american, nici de regulile și constrângerile instituțiilor financiare globale (FMI, BM și OMC), acestea fiind și ele expresii ale unei lumi dominate de americani. De asemenea, s-a conturat treptat ca element de opoziție față de G7 (entitate apărută în anii '70 ai secolului trecut)¹⁶, văzut ca expresia instituțională a Occidentului global. Grupul BRICS a fost creat și ca o formă de contestare a valorilor liberal-democratice pe care liderii și o parte a populațiilor unor state din Asia, Africa și America Latină le resping deoarece le asociază cu Occidentul și cu trecutul colonial. Nu

doar India și Brazilia au sensibilități legate de fenomenul colonial, ci și China cunoaște la nivelul elitelor și al populațiilor grija de a aminti constant că perioada 1839-1949 a fost un „secol (prelungit) al umilințelor”, element cuprins în ideologia oficială asumată de Partidul Comunist Chinez.¹⁷ Totuși s-a observat de către unii cercetători că BRICS nu vrea să fie văzută ca o entitate revoluționară, revizionistă în mod neechivoc, un adversar direct al Occidentului, ci doar ca un promotor pașnic și progresiv al unor norme care să permită schimbarea sistemică pe termen mai lung, în direcția unei redistribuiri mai echilibrate a puterii la nivel internațional.¹⁸

Actualmente, cei nouă membri ai BRICS reprezintă 35% din economia mondială (GDP global), 40% din comerțul global, 45% din producția mondială de petrol și 45% din populația lumii, față de 44% din produsul intern brut global și 10% din locuitori în cazul G-7. Ca paritate a puterii de cumpărare, BRICS a depășit deja G7. BRICS dispune și de o instituție financiară, Noua Bancă de Dezvoltare (NDB) și de un Acord privind Rezervele Contingente, alternative la Banca Mondială și FMI. Prin NDB se pot accesa fonduri fără a necesita respectarea condiționalităților impuse de FMI.¹⁹

Circa patruzeci de state par interesate de aderarea la BRICS. Dar BRICS este departe de a evolua rapid către un pol de putere coerent pe scena internațională și de a avea o viziune comună, ceea ce împiedică China să fie cu adevărat liderul SG.²⁰ Organizația este formată din state care nu au o agendă de politică externă și de securitate similară, în special interesele economice fiind un liant, dar nici acestea nu coincid decât parțial. Proiectul monedei comune este un exemplu de problemă care separă membrii (*divisive issue*). De asemenea, istoria și geopolitica explică imposibilitatea de a avea o agendă comună a amenințărilor. Unele state membre au conflicte bilaterale, legate de granițe sau de mize geostrategice, de exemplu India și China, Iran și Arabia Saudită. De aceea, este improbabil ca BRICS să permită coagularea unui autentic pol de opoziție față de SUA și aliații acesteia, cel puțin pe termen scurt. Însă pe termen mediu și lung, creșterea puterii economice și militare a Chinei și respingerea valorilor



Harta expansiunii BRICS (sursa: <https://geopoliticeconomy.com/2024/12/25/brics-expands-9-partner-countries-population-economy/>)

occidentale de către numeroase națiuni ale SG ar putea contribui probabil la consolidarea puterii acestuia și la formularea unei alternative atractive față de Occident.

Știm că Vladimir Putin și Xi Jinping doresc să transforme BRICS într-un mare bloc politico-economic dirijat contra hegemoniei SUA și a Occidentului global, dar state precum India și Brazilia nu acceptă o asemenea transformare, dorind să păstreze relații pozitive și cu SUA și temându-se probabil de o lume al cărei hegemon să fie China. Acestea au aderat la BRICS spre a beneficia economic de pe urma relației cu alte economii emergente și spre a încuraja multipolaritatea sistemică, dar nu doresc să existe din nou un sistem unipolar sau unul bipolar extrem de conflictual. Nu vor o lume dominată clar de China. De asemenea, Egiptul și Emiratele Arabe Unite nu își doresc să renunțe la relațiile politice și economice profitabile cu SUA. Teama de asumare a unei hegemonii chineze ar putea explica de ce Mexic și, pentru o vreme și Indonezia²¹, au renunțat la a solicita aderarea la BRICS la summitul de la Johannesburg din 2023, iar Argentina, condusă de președintele conservator Javier Milei, și-a retras candidatura.²² Malaezia, Thailanda

și Vietnam aspiră și ele să adere la BRICS însă nu văd acest lucru ca pe acceptarea hegemoniei economice și politice a Chinei. La nivel global, Rusia e percepută ca un stat agresiv, care se amestecă în treburile interne ale altor țări, spre a le destabiliza și controla, iar China ca susținător tacit și cointerestat al acesteia. O hegemonie sino-rusă e acceptată doar de o parte a țărilor SG.

Unele state BRICS doresc crearea unei monede specifice, însă inclusiv Banca de dezvoltare BRICS operează cu dolari americani deocamdată.²³ În special Rusia și China urmăresc dedolarizarea comerțului global și formarea unei monede specifice grupului BRICS, în timp ce India nu acceptă o asemenea evoluție, temându-se că va duce la creșterea puterii Chinei și va accentua inutil tensiunile cu SUA.²⁴

Prin contrast cu BRICS, există grupul G20, care este mult mai numeros și mai reprezentativ pentru SG, dar acolo China și Rusia au o influență mai redusă. Statele occidentale acceptă ideea de multipolaritate, mai ales în plan economic, dar se tem ca BRICS să nu fie acaparator geopolitic de China și Rusia, ajungând să sprijine prea mult idealurile revizioniste cu potențial destabilizator.

4. Interese și viziuni ale statelor fondatoare ale BRICS

Cunoașterea viziunii statelor fondatoare ale BRICS asupra rolului și importanței acesteia este necesară spre a înțelege motivația fondării acesteia și anticiparea modului în care avea să funcționeze, din perspectivă națională. Nu am inclus în acest capitol Africa de Sud deoarece aceasta a aderat ulterior la grup, are o economie mai puțin dezvoltată și un profil mai puțin activ în relațiile internaționale.

a. China și BRICS

China privește gruparea BRICS ca pe o platformă pentru afirmarea leadershipului său în cadrul SG, deși nu declară oficial acest lucru și neagă ideea de căutare a hegemoniei.²⁵ Organizația corespunde obiectivelor anunțate de leadershipul chinez în documentele programatice Inițiativa Globală de Dezvoltare și Inițiativa Globală de Securitate, cu focus pe multipolaritate și multilateralism.²⁶ Președintele Xi Jinping a declarat de mai multe ori că BRICS este „avangarda pentru progresul reformei guvernantei globale”. Beijingul ar dori ca Sudul global să devină un refugiu pentru toate statele în curs de dezvoltare dezamăgite sau chiar iritate de dominația valorilor occidentale și a forței economice a SUA, iar prin formarea unui bazin de tehnologie și știință treptat să se creeze o situație de superioritate structurală față de Occident, plecând de la teoria că acesta se află în declin inexorabil. Pe diverse canale, Beijingul și Moscova promovează activ această teorie.²⁷ De asemenea, BRICS este și o ilustrare a multipolarității sistemice actuale, o contrapondere la instituțiile economice dominate de SUA. Beijingul speră să preseze astfel Occidentul să reformeze aceste instituții, mai ales FMI și OMC. Astfel, RPC a susținut extinderea geografică a BRICS, urmărind mai ales atragerea unor state care au materiile prime de care economia sa are nevoie și cu piețe atractive pentru produsele chinezești. Dar Beijingul este conștient de faptul că accelerarea procesului de extindere – existând zeci de state candidate – va accentua competiția internă pentru resurse și o mai dificilă armonizare a intereselor statelor membre.²⁸ Cu cât

vor fi mai mulți membri în organizație, cu atât funcționarea acesteia va fi îngreunată, dacă aceștia au probleme bilaterale nesoluționate, de exemplu conflicte teritoriale.

Trebuie precizat că R.P. Chineză se declară pe sine ca parte a SG, ca o economie în curs de dezvoltare (*developing country*), deși este deja o mare putere, principala rivală a SUA, iar economia sa nu mai face parte din grupul celor emergente, în ciuda nerecunoașterii oficiale a acestui lucru. La summitul BRICS din august 2023, Xi Jinping a declarat că RPC este și va rămâne o țară în curs de dezvoltare: „China has been and will always remain a member of [the] developing countries.”²⁹ Scopul este să beneficieze de un regim preferențial în cadrul OMC, de care statele bogate nu se bucură. Banca Mondială clasifică RPC ca fiind „upper middle income country”, iar FMI „emerging and developing economy”.³⁰ Desigur, China nu face parte din Sudul global, fiind deja una dintre primele economii ale lumii.

Extinzând BRICS către state cu economii complementare și de preferință cu agende de politică externă separate de valorile occidentale, liderii chinezi speră că balanța de putere globală va deveni favorabilă țării lor și aliaților/partenerilor acesteia. Deși oficial BRICS nu e conectată cu Inițiativa Drumului Mătăsii (*Belt and Road Initiative – BRI*), între ele există o conexiune strategică, deoarece China urmărește să extindă BRI cu ajutorul unora dintre statele BRICS și să acorde bani prin banca organizației statelor care acceptă să participe la BRI.³¹ Prin BRICS, China speră să obțină și condiții avantajoase pentru investiții directe în statele membre, inclusiv prin BRI, și comerț mai intens cu acestea. Decidenții politici din China știu că India se percepe pe sine ca fiind un competitor strategic regional major și că aspiră la statutul de putere regională dominantă, pe termen lung. Ei speră ca prin comerț și investiții să reducă gradul de anxietate al establishmentului din Delhi, chiar dacă problema graniței comune va rămâne nerezolvată în viitorul apropiat. De asemenea, Beijingul este conștient de faptul că SUA și alte state occidentale percep BRICS ca pe o entitate heteroclită și în declin, un sistem multilateral deficient, în plus o organizație creată spre a contesta ordinea internațională actuală, dominată de SUA și de valorile

liberale.³² Țări precum India, Brazilia și Arabia Saudită își păstrează relațiile tradiționale bune cu SUA, ceea ce diminuează eficiența BRICS și scad probabilitatea ca SG să adopte agenda revizionistă a Moscovei și Beijingului. Ca și Rusia, China dorește un sistem alternativ de plăți față de dolar, un parteneriat energetic BRICS și o bursă a alimentelor pentru statele BRICS.

b. India și BRICS

India e cel mai populat stat al lumii și o țară al cărei comerț este în plină expansiune. Participarea la BRICS este văzută ca o șansă de a intensifica legăturile cu celelalte economii emergente ale lumii, de a favoriza multilateralismul și reformarea organizațiilor economice internaționale. Guvernul din Delhi a urmărit desigur și consolidarea relațiilor politice cu Rusia și China, două mari puteri care îi sunt și vecine geografic. Dacă relațiile cu Rusia sunt pozitive, atât în plan economic, cât și politic, cele cu China suferă de un deficit de încredere și situații conflictuale nerezolvate, legate de granița comună și poziționarea față de SUA, în ciuda cooperării economice destul de active. Decidenții din Delhi consideră China un potențial adversar în plan militar, iar relațiile economice existente nu au fost suficiente pentru a declanșa cu succes procesul de *trust building* între cele două națiuni. Astfel, India nu dorește să participe la marele proiect geoeconomic chinez *Belt and Road Initiative*. Prin BRICS, India speră să își amelioreze relațiile cu Beijingul și să dezvolte cooperarea economică cu Rusia. Însă statul indian are unele dintre cele mai mari tarife vamale pe produsele importate la nivel mondial, iar balanța comercială este în deficit.³³ De asemenea, în politica externă se afirmă obiectivul central al autonomiei strategice, al direcției multivectoriale, dar păstrând tradiționala neutralitate și evitând alianțele. India dorește să fie mai activă în procesul de guvernare globală, o voce esențială a statelor SG, dar și un simbol al moderației și neutralității, un stat care respect strict Carta ONU.³⁴

De aceea, India pendulează între SUA și axa ruso-chineză, ea face parte atât din BRICS cât și din QUAD, grup format din SUA, Japonia, India, Australia, menit să contrabalanse-

ze influența chineză în Asia-Pacific. Spre a păstra neutralitatea și a evita antagonizarea excesivă a Chinei și Rusiei, India nu dorește ca grupul QUAD să devină o alianță militară, în condițiile în care SUA cu Australia și SUA cu Japonia au deja parteneriate defensive.³⁵ Amintim faptul că India a fost declarată în anul 2016, *major defence partner* de către SUA, pentru că Washingtonul își manifesta intenția de a atrage statul indian în mecanismul „multilateral” de contrabalansare a Chinei. Așadar, dacă QUAD va avansa către un format defensiv cu aspect militar *hard*³⁶, de tip alianță, India va avea de ales între a evita implicarea militară, menținând doar parteneriatul în domeniul mai larg al securității și a părăsi formatul.³⁷ Beijingul este iritat de sintagma „*free and open Indo-Pacific*” folosită de QUAD în documentele sale oficiale, pe când Delhi se recunoaște în aceasta.³⁸

Relațiile speciale ale Chinei cu Pakistanul, stat considerat adversar de către India, complică și mai mult relațiile sino-indiene. Toate cele trei state posedă arme nucleare, ceea ce teoretic ar favoriza pacea prin descurajare.

Menționăm și existența Forumului (Dialogului) Raisina, un eveniment organizat anual de Ministerul Afacerilor Externe al Indiei împreună cu think tank-ul *Observer Research Foundation*, unde sunt abordate teme de economie mondială și problematice ale globalizării, geopolitică, securitate militară și non-militară. Unii experți îl consideră cel mai important forum de dezbateri geopolitice și strategice organizat de India.

Între 2 și 4 martie 2023, a avut loc a opta ediție a acestui format, chiar la finalul summitului G20 din Delhi, sub președinția Indiei. Grupul celor douăzeci (G20) este cel mai larg forum de discuții economice la nivel mondial, cuprinzând atât statele occidentale (toți membrii G7), cât și pe cele din SG. Toți cei patru membri fondatori ai BRICS se regăsesc în cadrul G20, iar acesta din urmă reprezintă acum două treimi din populația globală, 75% din comerțul mondial și 85% din PIB-ul global.³⁹ Pe fondul declanșării „noului Război Rece”, situațiile conflictuale au afectat și coerența decizională a G20, nu doar a BRICS. De aceea, India dorește ca G20 să rămână dedicat doar problematicele de securitate și dezvoltare

non-militare, la nivel global, în situația în care membrii Grupului celor șapte state – G7 (care fac toate parte și din G20) au criticat intens Rusia (uneori și China) pentru războiul contra Ucrainei. Astfel că G20 cunoaște un clivaj și tensiuni structurale între pro-occidentali și anti-occidentali, cu state precum India, Arabia Saudită și Brazilia încercând să joace rolul de punte și canal de dialog între cele două tabere.⁴⁰

Ministrul de externe al Indiei, S. Jaishankar, a precizat că țara sa își păstrează poziția de neutralitate față de conflictul din Ucraina și a evitat să critice China sau Rusia. Însă oficialii indieni au fost deranjați de imposibilitatea semnării unui comunicat final al G20 la finalul summitului, din cauza vetoului exprimat de Rusia și China, nemulțumite de acuzațiile aduse de țările occidentale în legătură cu războiul ruso-ucrainean. Indienii au solicitat statelor europene să vină cu propriile planuri de pace pentru conflictul din Ucraina.

Precizăm că la summitul G20 din 2022 din Bali, Indonezia, ca stat ce deținea președinția, a fost sprijinită de India, introducând în declarația finală pasaje dintr-o rezoluție a Adunării Generale a ONU care criticase Rusia pentru comportamentul său agresiv și ilegal față de Ucraina.⁴¹ În 2023, președintele Chinei nu a mai participat la summitul G20 din Delhi, posibil în semn de nemulțumire față de poziția prea pro-occidentală a Indiei.⁴² În locul său a venit premierul Li Qiang. A fost prima dată când Xi nu a participat personal la un summit al G20.

În general, în ultimul deceniu, India și-a consolidat poziția de portavoce a SG. De exemplu, înaintea summitului G20 din 2023, aceasta a organizat o reuniune VTC cu 125 de state, folosind sloganul Vocile SG. Diplomația indiană urmărește păstrarea neutralității țării și cooperarea cu Brazilia, alt stat preocupat de păstrarea unei linii de cooperare pozitivă cu statele vestice.

c. Federația Rusă și BRICS

Rusia a fost unul dintre primele state care a promovat ideea construirii acestui format de cooperare. Ea și-a manifestat încă de la fondarea BRICS opoziția față de dominația politică și economică a Occidentului, chiar dacă până în 2022, anul atacării Ucrainei, făcea parte din G7 (G8 înainte de expulzarea statului rus) și a urmărit crearea unui sistem economic alterna-

tiv față de cel dominat de SUA și susținut de UE, Japonia etc. (Occidentul global), în paralel cu lansarea unor structuri politice și de securitate precum Organizația de Cooperare de la Shanghai (alături de China și state din Asia Centrală), menită a ține SUA departe de sferele de interes ale Moscovei și Beijingului.

Leadershipul rus își afirmă constant sprijinul pentru multipolaritate în relațiile internaționale și urmărește să obțină sprijin politic de la statele SG, să arate lumii că nu este izolată și ostracizată din cauza nerespectării normelor ONU, și a afișat obiectivul de a se crea un sistem de plăți alternative denumit *BRICS bridge*, o platformă multilaterală de plăți digitale. De asemenea, urmărește să demonstreze că este, alături de China, unul dintre liderii entității BRICS. În „Conceptul de politică externă al Rusiei” (2023), BRICS este menționată pe locul al cincilea alături de alte structuri de cooperare multilaterală necesare pentru promovarea interesului național.⁴³

Este evident că Moscova ar dori ca BRICS să fie opozantul și adversarul G7, grupul din care a fost expulzată. Așadar să devină o organizație anti-Occident fără menajamente și un instrument de diminuare a efectelor sancțiunilor occidentale la adresa sa. Efortul Moscovei de a convinge India și Brazilia să adopte politici antiamericane a eșuat, ceea ce arată limitele politicii externe a Rusiei. În plus, Banca de Dezvoltare BRICS a decis să înghețe tranzacțiile cu Rusia după 2022, spre a evita sancțiunile SUA, ceea ce a demonstrat o anumită slăbiciune structurală a Rusiei în plan economic. Desigur că Rusia preferă să ajute la extinderea BRICS cu noi membri care deja au atitudini de scepticism sau chiar de ostilitate față de SUA și de valorile occidentale. Pe termen lung, e probabil că Rusia ar prefera ca BRICS să se transforme într-o alianță politico-militară antioccidentală, dar șansele sale sunt reduse. Așadar dorința de a transforma BRICS într-o structură deschis antioccidentală se lovește de numeroase obstacole.⁴⁴

d. Brazilia și BRICS

Brazilia este țara cu cea mai puternică economie din America de Sud. Aceasta are președinția BRICS în 2025, va organiza summitul anual în luna iulie, și afirmă pe site-ul guvernului său – „*The Country takes the helm of the Global South political and economic*

cooperation forum, reinforcing its commitment to a more sustainable and inclusive global governance, and promoting economic cooperation and financing against climate change."⁴⁵ Motoul Braziliei este „*Strengthening Global South Cooperation for More Inclusive and Sustainable Governance*”, iar scopurile centrale sunt intensificarea cooperării în cadrul Sudului global și „parteneriatul BRICS pentru dezvoltare socială, economică și de mediu”. Statul brazilian nu va insista pentru o monedă comună a organizației, spre a nu irita SUA, ci va pune accent pe gestionarea schimbărilor climatice și intensificarea comerțului mondial, pe respectarea regulilor OMC. De asemenea, Brazilia nu dorește ca BRICS să fie adversar și alternativă la G7, afirmând, prin vocea președintelui Lula, că BRICS nu este dirijată contra nimănui.⁴⁶ De asemenea, alături de India, Brazilia s-a opus o vreme extinderii BRICS, spre a nu dilua consensul (parțial) existent la nivel decizional (și a nu accepta state declarat antiamericane, precum Iranul), însă în 2023-2024, China a reușit să le determine să accepte primirea a încă patru state.⁴⁷ De asemenea, ambele au încercat să împiedice punerea în declarațiile finale ale summiturilor din 2023 și 2024 a unor fraze vădit antioccidentale, dar nu au avut mereu succes. Dar, pe de altă parte, multipolaritatea este dorită de decidenții brazilieni, fie și într-un mod mai puțin antioccidental ca retorică.⁴⁸ Fostul președinte Bolsonaro, foarte criticat în lumea occidentală, a beneficiat de susținere și cooperare mai ales în cadrul BRICS. Actualul lider, Luiz Inácio Lula da Silva, nu a criticat nici el BRICS, iar Brazilia și-a continuat activitatea în mod activ, urmărind și păstrarea poziției de neutralitate, așadar evitând să urmeze inițiative ruso-chineze antiamericane. Lula este un adept al dedolarizării comerțului internațional, la fel ca Putin și Xi.⁴⁹

5. Summitul BRICS de la Kazan (2024) și planurile strategice ale Rusiei. Studiu de caz

Am ales ca studiu de caz acest summit desfășurat de Rusia, ca stat deținând președinția rotativă, deoarece este ilustrativ

pentru modul în care puterile revizioniste principale, China și Rusia, urmăresc să atragă BRICS în competiția lor sistemică cu Occidentul global. Al 16-lea summit BRICS, desfășurat în Rusia, la Kazan, în perioada 22-24 octombrie, a adus laolaltă 36 de reprezentanți ai statelor membre și ai unor țări invitate. În total, 24 de țări au avut reprezentare la nivel de șef de stat.

A fost prima reuniune a grupului de țări emergente în format extins de nouă membri, după recenta lărgire a organizației, care a inclus Egiptul, Emiratele Arabe Unite, Etiopia și Iranul. Participarea unor lideri din state membre a determinat numirea acestui format de lucru „BRICS plus”.

Două țări au fost invitate să adere, Argentina și Arabia Saudită. Acestea au ales, prima să renunțe la aderare după alegerea președintelui populist Javier Milei, cea de-a doua să o lase în suspensie o vreme. Iar Kazahstanul a decis și el să nu solicite aderarea la BRICS. La summit s-a introdus și categoria de stat asociat al BRICS, pe lângă cea de membru. Declarația finală este foarte amplă, având 32 de pagini, și 134 de puncte.

Ce interese naționale a încercat Rusia să îndeplinească obținând președinția grupului în 2024? Pentru Putin, una din mizele centrale ale reuniunii *BRICS Plus* a fost aceea de a transmite Vestului mesajul că este departe de a fi izolat, că are susținere aproape deplină în cadrul națiunilor SG și că acesta se extinde constant. De asemenea, a încercat să insuflă celorlalți membri ideea că Occidentul se află în declin, iar SG în ascensiune, ceea ce ar permite modificarea ordinii internaționale în sensul dorit de Moscova și de Beijing.

BRICS nu a reușit să anunțe o nouă extindere la summit, așa cum ar fi preferat Rusia și China, dar și Turcia, Cuba și Azerbaidjan etc., țări care doresc să fie admise în organizație. Rusia a anunțat că circa 30 de state și-ar dori să devină membre, dar primirea acestora trebuie să fie selectivă, urmând anumite criterii (ce vor fi anunțate), spre a nu diminua eficiența organizației. Putin a afirmat că s-a convenit să se accepte treisprezece state în calitate de candidate la aderare, dar nu le-a menționat.

Faptul că unul dintre sloganurile reuniunii din Kazan a fost „BRICS și SG: să construim

o lume mai bună împreună” arată că, în opinia statelor membre organizația este doar o parte a decupajului numit Sud Global, dar nu se identifică pe deplin cu acesta. S-a insistat și asupra conceptului de „dezvoltare globală corectă”, aluzie la puterea economică a Occidentului.

Dosarul conflictului militar dintre Rusia și Ucraina a fost abordat extrem de expeditiv, printr-o singură menționare a Ucrainei și o simplă referire la Carta ONU. Din contră, ca regiune, Orientul Mijlociu a fost mult mai bine reprezentat în comunicatul final, ca zonă cu multiple conflicte ce trebuie soluționate. Prin contrast cu Ucraina, Israelul a fost criticat și condamnat pentru atacurile asupra consulatului iranian din Damasc și asupra civililor din Liban și Gaza, fără a se menționa dreptul acestui stat atacat atât cu metode teroriste asimetrice de către structuri teroriste, cât și cu arme convenționale de către Iran, de a acționa în legitimă apărare. Țările BRICS sunt unanime în sprijinirea creării unui stat palestinian independent, care să trăiască în pace cu Israelul.

Rusia a propus și crearea unui Centru Internațional de Arbitraj privind Investițiile în cadrul BRICS, de asemenea a unei platforme pentru comerț cu grâne (*BRICS Trade Exchange*), idei acceptate de celelalte state. De asemenea, rușii au propus un mecanism pentru comerțul cu produse cerealiere între membrii grupului. Liderul chinez Xi Jinping a solicitat dezvoltarea cooperării pașnice și evitarea unui nou Război Rece la nivel global. Președintele Chinei și premierul Indiei, pentru prima dată după cinci ani, au discutat despre modul cum pot soluționa problemele privind granițele contestate și au acceptat măsuri de evitare a incidentelor violente din zona de frontieră comună. Totuși la nivel politic se estimează că relațiile bilaterale rămân încă destul de reci, marcate de suspiciuni reciproce. Astfel, premierul indian a refuzat să participe la Summitul Organizației de Cooperare de la Shanghai, ținut în Kazahstan.

De semnalat că nu s-a putut obține consens pentru formarea unei monede comune a BRICS, și nici pentru un sistem de plăți transfrontalier independent de SWIFT, elemente centrale pe agenda țărilor din axa antioccidentală. Din cauza sancțiunilor impuse contra ei,

Rusia nu a mai putut accesa, din anul 2022, fonduri de la Banca de Dezvoltare a BRICS.⁵⁰

Analistii economici au mai arătat că China este cu siguranță statul dominant în această grupare, fiind responsabilă pentru aproape 70% din PIB-ul total al organizației. Iar Arabia Saudită nu a mai dorit să reînnoiască acordul prin care se obliga să facă tranzacțiile petroliere doar în USD și cultivă relații destul de strânse atât cu Rusia, cât și cu China. Trebuie spus și că Africa de Sud nu dorește o diminuare a influenței sale pe continent prin aderarea Marocului și mai ales a Nigeriei, acesta din urmă fiind o țară cu o populație de peste 220 de milioane de locuitori.

Cu puțin timp înainte de summit, Kazahstanul, o țară cu o suprafață de aproape 2,8 milioane km², care ocupă o poziție cheie în Asia Centrală, a anunțat că nu mai dorește deocamdată să adere la BRICS, preferând actualul său statut de observator. Decizia a iritat Moscova care a impus imediat taxe vamale importurilor de produse agricole de acolo. Analistii afirmă că este un semnal dat de Kazahstan că este nemulțumit de atitudinea dominatoare a Moscovei și dorește relații mai intense cu China.

Semnatarii declarației de la Kazan s-au referit pe larg și la respectarea dreptului internațional, în condițiile în care Rusia este implicată într-o invazie a Ucrainei contrară normelor din Carta ONU, de asemenea au scos în evidență „promovarea și protecția democrației, drepturilor omului și libertăților fundamentale”, deși China și Rusia sunt exemple de regimuri autocratice. Nu s-au oferit soluții concrete pentru rezolvarea marilor conflicte care amenință securitatea internațională, totul fiind la nivel retoric.

Decizia Argentinei și Arabiei Saudite de a nu adera la BRICS în 2024 denotă faptul că aceste state nu vor să fie considerate antiamericane și parte a unui bloc politico-economic sino-rus. Totuși, abținerea Argentinei și primirea Iranului, Egiptului, Emiratelor Arabe Unite au făcut ca numărul democrațiilor în organizație să fie mai mic decât cel al regimurilor autoritariste.⁵¹

Turcia a fost singurul stat membru NATO care a participat la summitul BRICS, ca invitat, demonstrând dorința de a avea o politică

externă multivectorială și de a beneficia de relațiile cu ambele blocuri geopolitice rivale.

Concluzii

Cel mai probabil BRICS va continua procesul de extindere, atrăgând noi țări cu statut de asociat, dar și de membru din Asia, Africa și America Latină, însă pe măsură ce vor exista mai mulți membri, dificultatea de a lua decizii va crește, iar tensiunile interne se vor agrava. O parte din succesul coeziunii statelor BRICS derivă și din relațiile personale dintre decidenții lor politici, aceștia fiind adesea lideri de tip autoritar, iar o bună parte dintre state sunt pseudodemocrații.⁵²

De aceea, adoptarea inițiativelor dorite de China și Rusia va fi îngreunată sau blocată, ceea ce convine statelor occidentale.

Multe state din cadrul SG nu vor să se situeze nici de partea SUA și nici de cea a axei sino-ruse, preferând să păstreze relații pozitive cu ambele tabere, iar aderarea lor la BRICS nu va semnifica dorința de a contrabalansa SUA alături de China și Rusia. E probabil că India și Brazilia vor accepta greu primirea de noi state cu atitudini antiamericane declarate. Așadar BRICS este compus din două categorii de state, nealiniații (*non-West group*) și antioccidentalii (*anti-West group*), unite de ideologia multipolarității, diversității și relativismului valorilor, și de avantajele cooperării⁵³. De asemenea, vorbim de țări ale căror elite sunt iritate de ceea ce ele percep ca fiind unilateralismul agresiv al SUA, în plan economic. Deciziile economice dure, adoptate unilateral de președintele Trump, riscă să accentueze tendința BRICS de a se izola de G7 și de Occident ca atare. Însă, războaiele comerciale pornite de SUA inclusiv față de aliați și parteneri riscă să distrugă și G7 sau să îl transforme în G6, astfel că BRICS ar putea rămâne fără rival. În general, credem că e necesar ca UE și SUA să se arate cooperante cu țările BRICS prin oferirea de acces la tehnologii și tranziția către economia verde.⁵⁴

SUA vede cel mai adesea grupul BRICS ca fiind un risc la adresa statutului său de putere, prin prisma opoziției față de ordinea internațională post-Război Rece. Faptul că

Trump a amenințat în luna martie a acestui an statele BRICS care vor să renunțe la dolar cu repercusiuni economice grave, prin taxe vamale extrem de mari, de 100%, va descuraja probabil mai mulți membri ai organizației să participe la proiectele economice alternative ale Chinei și Rusiei, dar, pe termen lung, avantajele oferite de China ar putea compensa aceste sancțiuni. În plus, unele state din SG, dacă vor fi afectate de aceste sancțiuni, se vor alătura Moscovei și Beijingului cu axa lor revizionistă. Cultivarea relațiilor de cooperare cu țări precum India, Brazilia, Egipt, Emiratele Arabe Unite permite SUA să amâne sau chiar să blocheze transformarea BRICS într-un pol de state dominat de China și Rusia, cu o agență puternic revizionistă în plan politic. Pe de altă parte, statele occidentale trebuie să se fe-rească să solicite imperativ unor țări din Asia și Africa ori America Latină să nu se alătore BRICS, deoarece pot provoca reacția opusă, ca o manifestare a suveranității contrariate. De asemenea, unii experți arată că ar fi necesar să aplice sancțiuni tuturor statelor care încălcă dreptul internațional, nu doar unora, selectiv.⁵⁵

În plan politic și militar, SUA are mult mai mulți aliați decât China și Rusia, iar BRICS nu îi oferă Beijingului decât parteneriate economice. Iar India și Brazilia vor continua să se opună transformării BRICS într-o anexă geopolitică a Chinei și Rusiei, păstrând o anumită neutralitate politică față de Occidentul global. În viitorul apropiat, India nu va putea să se raporteze la China altfel decât cu anxietate, având nevoie de sprijinul american. Se observă faptul că BRICS nu are un nucleu ideologic unitar și coerent, fiind compus din state membre destul de diferite în plan doctrinar, așadar nu se poate distanța simultan în mod similar față de Estul global și Vestul global.

Cel mai probabil, BRICS nu va deveni o alianță și nici o organizație cu nivel înalt de instituționalizare. În timp ce țări precum India, Brazilia se opun mai ales dominației economice a Occidentului și urmăresc să se afirme pașnic pe scena internațională, respectând Carta ONU, Rusia și China contestă și politic și militar ordinea existentă, prima chiar prin agresiune militară, iar a doua prin punerea în discuție a granițelor și suveranității unor state

vecine (Taiwan etc.). Dacă noul Război Rece se va intensifica, membrii BRICS nealiniati vor fi sub o presiune crescută din partea SUA să abandoneze relațiile politice intense cu China și Rusia, iar acestea din urmă se vor manifesta în sens contrar, solicitând respectivelor state să coopereze mai intens și în plan militar.

Note

¹ Monica Duffy Toft, "The Return of Spheres of Influence", *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/return-spheres-influence>, 13 martie 2025.

² J. Ikenberry, "Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global power, in *International Affairs*", 2024, Volume 100, Issue 1, January 2024, p. 121-138, <https://academic.oup.com/ia/article/100/1/121/7506681>, accesat pe 22 martie 2025.

³ Matthew J. Hoffmann, "Norms and Social Constructivism in International Relations", in *International Studies*, <https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-60>, 1 martie 2010. Vezi și Martha Finnemore, *National Interests and International Society*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

⁴ BRICS este o organizație de cooperare compusă din zece state, în momentul scrierii acestui studiu: Brazilia, Rusia, India, China, Africa de Sud, Egipt, Etiopia, Iran, Indonezia și Emiratele Arabe Unite. Până la aderarea Africii de Sud în 2010, grupul era numit BRIC fiind format din Brazilia, Rusia, India, China.

⁵ În China, Partidul Comunist Chinez controlează statul, iar acesta își impune controlul în mod autoritar asupra companiilor comerciale. Nu există cu adevărat pluralism politic, deși oficial au mai fost create niște mici partide politice, de fațadă.

⁶ Vezi în James A. Caporaso, "Introduction: Dependence and Dependency in the Global System," in *International Organization*, Vol. 32, No. 1, Winter, 1987, p. 1-12.

⁷ Student Feature – Theory in Action: Global South Perspectives on Development, by Lina Benabdallah, Carlos Murillo-Zamora and Victor Adetula, www.e-ir.info/pdf/80024, 17 septembrie 2019.

⁸ Scott Burchill, Richard Devetak et al (coordonatori), *Theories of International relations*, Palgrave, New York, 1996, second edition, p. 29-69 (capitolul Liberalism). Vezi mai ales p. 48-54.

⁹ Vezi Robin Niblett, *The New Cold War*, Atlantic Books, London, 2024.

¹⁰ Z. Mampilly, What "the Global South" Really Means, <https://www.foreignaffairs.com/world/what-global-south-really-means>, 1 aprilie 2025.

¹¹ "How BRICS was born, how it overtook G7, and where it is headed", <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/how-brics-was-born-how-it-overtook-g7-and-where-it-is-headed/articleshow/102913989.cms?from=mdr>, 21 august 2023.

¹² India, China și Brazilia, Rusia au fost membrii fondatori, iar Africa de Sud a aderat în 2011 la BRICS. Ulterior încă patru state s-au alăturat până la finele anului 2024.

¹³ Pe lângă statele membre există și țări-partenere, și anume Belarus, Bolivia, Cuba, Kazahstan, Malaezia, Nigeria, Thailanda, Uganda și Uzbekistan. Turcia, Vietnam și Algeria au fost și ele invitate să accepte acest statut. Toate ar putea deveni membri BRICS în anii următori.

¹⁴ "Munich Security Report 2020", https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurity_Report_2020.pdf, accesat pe 20 martie 2025.

¹⁵ Ikenberry, *op.cit.*, p. 123.

¹⁶ G7 se compune din Canada, Franța, Germania, Italia, Japonia, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord și Statele Unite ale Americii. Federația Rusă a fost admisă în G7 în 1997, grupul devenind G8, apoi a fost exclusă după ce a atacat Ucraina, astfel că s-a revenit la denumirea de G7.

¹⁷ "China's Century of Humiliation (1839-1949)", https://china.usc.edu/sites/default/files/1.3%20Century%20of%20Humiliation%20USC%2010_2021.pdf, accesat pe 5 aprilie 2025.

¹⁸ A. Sergunin, F. Gao, "BRICS as the Subject of Study of International Relations Theory", *International Organizations Research Journal*, vol. 13, no. 4, 2018, p. 55-73. Vezi p. 59.

¹⁹ BRICS: Here's what to know about the international bloc, <https://www.weforum.org/stories/2024/11/brics-summit-geopolitics-bloc-international/>, 20 noiembrie 2024.

²⁰ R. Niblett, *op.cit.*, p. 133.

²¹ Indonezia a aderat la BRICS în ianuarie 2025, această adeziune fiind parte din programul politic al noului președinte al țării, Prabowo Subianto, instalat în octombrie 2024. Președintele anterior, Joko Widodo, a ezitat în 2023 să solicite aderarea la formatul de cooperare respectiv deoarece se temea că țara va fi văzută internațional ca renunțând la nealiniere. Spre a demonstra contrariul, acest stat a depus și cerere de aderare la OCDE, organizație dominată de puterile occidentale. Este primul stat din Asia de Sud-Est ajuns în BRICS, și va fi urmată probabil curând de altele. Vezi Lauren Mai, "The Latest on Southeast Asia: Indonesia joins BRICS", <https://www.csis.org/blogs/latest-southeast-asia/latest-southeast-asia-indonesia-joins-brics>, accesat pe 10 aprilie 2025.

²² R. Niblett, *op.cit.*, p. 134.

²³ 'MSC Report 2025', <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/>, accesat pe 2 aprilie 2025, p. 15.

²⁴ Hriday Ch. Sarma, "Trump's Return and BRICS: A New Era of Strategic Uncertainty", <https://eng.globalaffairs.ru/articles/trumps-and-brics-sarma/>, 6 februarie 2025.

²⁵ În timp ce unii autori occidentali afirmă categoric că RPC urmărește să preia hegemonia de la SUA, alții arată că în opinia decidenților chinezi, RPC nu vrea să creeze o coaliție cu Rusia, Coreea de Nord etc., state agresiv revizioniste, deoarece nu vrea să își asume o misiune în jurul căreia să asigure leadershipul, știind că ar risca prea mult o confruntare militară cu SUA și aliații acestora. Vezi Sergey Radchenko, "China Doesn't Want to Lead an Axis",

Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/china/china-doesnt-want-lead-axis>, 18 februarie 2025.

²⁶ The Global Security Initiative Concept Paper, www.en.chinadiplomacy.org.cn/pdf/The_Global_Security_Initiative_Concept_Paper.pdf, accesat pe 20 martie 2025.

²⁷ Vezi de exemplu O. Lam, "Chinese President Xi Jinping predicts 'a rising East and a declining West' amid Donald Trump's isolationist turn", <https://globalvoices.org/2025/03/08/chinese-president-xi-jinpings-prediction-of-a-rising-east-and-a-declining-west-is-shared-by-odd-believers-amid-donald-trumps-isolationist-policy/>, 8 martie 2025.

²⁸ Paula Toma, "Cum vede Beijingul formatul BRICS? China la zi", <https://cssinoruse.ro/cum-vede-beijing-ul-formatul-brics-china-la-zi-2/>, 12 septembrie 2024. Autoarea reproduce opiniile expertului chinez Liu Xiaowei de la Institutul Chinez de Studii Internaționale, publicate în revista *Cunoștințe despre lume* (Shijie zhihi), nr. 15.k.

²⁹ Graham Kanvit, "Is China Still a Developing Country?", www.voanews.com/a/is-china-still-a-developing-country/7244652.html, 28 august 2023.

³⁰ Pe 8 iunie 2023, Comitetul pentru afaceri externe al Senatului SUA a aprobat proiectul de lege denumit *Ending China's Developing Nation Status Act*. Documentul solicita Departamentului de Stat să ia măsuri pentru ca RPC să nu mai fie considerate națiuni în curs de dezvoltare în cadrul organizațiilor internaționale.

³¹ Antara Ghosal Singh, BRICS and BRI: China Aims for Strategic Alignment, www.orfonline.org/research/brics-and-bri-china-aims-for-strategic-alignment, 17 august 2023.

³² Paula Toma, *op.cit.*

³³ Protecționismul economic, manifestat prin tarife excesive la importuri, a accentuat deficitul balanței comerciale a Indiei, iar acum există riscul ca un război comercial cu SUA să aibă efecte și mai grave. Cota Indiei din exportul global este de doar 1,5%, iar firmele indiene care importă bunuri spre a produce alte bunuri nu pot fi foarte competitive față de rivalii externi. Opinăm că tendința Indiei de a ceda în fașa presiunilor SUA spre a evita pierderile economice ar putea să o determine să își reducă implicarea în BRICS. Vezi S. Bisvas, "Will Trump's tariff war spark big-bang reforms in India?", <https://www.bbc.com/news/articles/cd0nr05yxmzo>, accesat pe 25 martie 2025.

³⁴ Diego Maiorano, Kanika Kaur, "India's role in the BRICS. Navigating the Balance in a Changing world", ISAS, no. 759, 13 noiembrie 2024.

³⁵ Sajjad Ashraf, "India's Reticence Leaves Quad Toothless", www.chinausfocus.com/peace-security/indias-reticence-leaves-quad-toothless, 27 februarie 2025.

³⁶ Reprezentanții membrilor QUAD au insistat, la summitul Raisina de la Delhi din 2023, asupra faptului că este vorba doar de un format de cooperare în sens mai larg, nu de o alianță militară, pentru că nu există un adversar comun sau o dimensiune militară asumată. De aceea, QUAD nu ar trebui să fie văzut ca o grupare ostilă de către alte state nemembre, fiind un format foarte flexibil, maleabil, în care fiecare își urmărește interesele naționale prin dialog și cooperare. Domeniile unde trebuie să existe un

progres în viitor sunt: reziliența lanțurilor de aprovizionare, securitatea digitală și conectivitatea.

³⁷ Delhi este activ în cadrul proiectului pilot *Quad Indo-Pacific Logistics Network*, în *Quad-at-Sea Ship Observer Mission* și *Quad Ports of the Future Partnership*. China este desigur foarte iritată de aceste inițiative și probabil că unele incidente produse pe granița sino-indiană sunt un semnal al frustrării Beijingului față de atitudinea Indiei. De semnalat că ministrul de externe al Indiei, S. Jaishankar, a relevat în 2022 și 2023 faptul că statele QUAD se coordonează în cadrul ONU, apără principiile Cartei ONU, și vor pace. Important, de asemenea, de menționat că, la inițiativa Indiei, urma să apară un grup de lucru pentru combaterea terorismului (Counter-Terrorism Working Group), iar QUAD dorea să coopereze mai strâns cu formatul *Indian Ocean Rim Association* (IORA). "Quad calls for respecting sovereignty, territorial integrity of nations; says no country should dominate others", www.hindustantimes.com/world-news/quad-calls-for-respecting-sovereignty-territorial-integrity-of-nations-says-no-country-should-dominate-others-101722255597341.html, 29 iulie 2024.

³⁸ De asemenea, Beijingul este alarmat de faptul că la summitul QUAD din septembrie 2024, statele membre au decis să organizeze exerciții comune ale pazei de coastă, ceea ce ar sugera o integrare militară incipientă. Vezi Sajjad Ashraf, "India's Reticence Leaves Quad Toothless", www.chinausfocus.com/peace-security/indias-reticence-leaves-quad-toothless, 27 februarie 2025.

³⁹ "Equality. G20 South Africa 2025", <https://g20.org>, accesat pe 25 martie 2025.

⁴⁰ Stewart Patrick, "BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order", <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20?lang=en>, 9 octombrie 2024.

⁴¹ R. Niblett, *op.cit.*, p. 135.

⁴² *Idem.*

⁴³ "7) promoting the processes of regional and interregional economic integration that serve Russia's interests, first of all, within the Union State, EAEU, CIS, SCO, BRICS as well as with a view of shaping the Greater Eurasian Partnership". Vezi "The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation", Approved by Decree of the President of the Russian Federation No. 229, March 31, 2023, https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/, 31 martie 2023.

⁴⁴ Von Essen, S. Ingvarsson, *What is the significance for Russia of the 2024 BRICS Summit in Kazan?*, <https://sceeus.se/en/publications/what-is-the-significance-for-russia-of-the-2024-brics-summit-in-kazan/>, 25 octombrie 2024.

⁴⁵ "Brazil takes over the BRICS presidency in 2025", www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-assumes-the-presidency-of-brics-in-2025, 1 ianuarie 2025.

⁴⁶ Alexander Gabuev, Oliver Stuenkel, "The Battle for the BRICS", www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics, 24 septembrie 2024.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Oliver Stuenkel, "Brazil's BRICS Balancing Act is Getting Harder", www.americasquarterly.org/article/brazils-brics-balancing-act-is-getting-harder/, 21 octombrie 2024.

⁴⁹ Joe Leahy, Hudson Lockett, "Brazil's Lula calls for end to dollar trade dominance", www.ft.com/content/669260a5-82a5-4e7a-9bbf-4f41c54a6143, 13 aprilie 2023.

⁵⁰ Antonia Colibasanu, "BRICS Runs into a Wall", <https://geopoliticalfutures.com/brics-runs-into-a-wall/>, 25 octombrie 2024.

⁵¹ Oliver Stuenkel, *op.cit.*

⁵² Zezi George Tiugea, BRICS – The Dawn of a New World Order?, *Geostrategic Pulse*, No. 300, January-February 2025, p. 11.

⁵³ Hugo von Essen, Stefan Ingvarsson, "What is the significance for Russia of the 2024 BRICS Summit in Kazan?", <https://sceeus.se/en/publications/what-is-the-significance-for-russia-of-the-2024-brics-summit-in-kazan/>, 25 octombrie 2024.

⁵⁴ Alexander Gabuev, Oliver Stuenkel, "The Battle for the BRICS", www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics, 24 septembrie 2024.

⁵⁵ *Idem.*

A Structured Protection of the Seabed Critical Infrastructure

Marian-Vasile SAVA

ABSTRACT

The security of seabed critical infrastructure, including underwater communication cables, energy pipelines, and offshore installations, is increasingly at risk due to evolving threats and technological advancements. Despite growing awareness of these vulnerabilities, existing protection strategies often lack a structured and integrated approach. The novelty of this article is represented by the introduction of a framework for safeguarding seabed critical infrastructure by systematically addressing threats, implementing a structured protection system, and leveraging emerging technologies. First, it identifies key threats and gives a categorisation of them. Next, it proposes a structured protection model that combines surveillance, deterrence, and rapid response mechanisms. Finally, it explores the integration of advanced technologies, such as unmanned underwater vehicles, AI-driven monitoring, and cyber-resilience strategies, to enhance protection efforts. By offering a comprehensive and structured approach, this article contributes to the ongoing discourse on maritime security and provides actionable insights for those interested.

Keywords: seabed critical infrastructure, threats, structured protection, emerging technologies

Marian-Vasile Sava, LTJG, is an engineer with the Romanian Naval Forces (vasile.sava@navy.ro)

Preliminary considerations

The security of seabed critical infrastructure is increasingly at risk due to evolving threats and technological advancements. The growing reliance on submarine cables, energy pipelines, and offshore installations underscores the need for a coordinated and proactive approach to safeguarding these assets. However, insufficient understanding of emerging threats – ranging from cyberattacks and state-sponsored sabotage to environmental hazards – coupled with a lack of synchronised international and industry-wide responses, continues to expose these critical systems to vulnerabilities. Addressing these challenges requires not only improved threat intelligence and risk assessment but also the implementation of a structured protection of seabed critical infrastructure. Only through the imple-

mentation of a well-developed and structured protection framework can Romania enhance security and ensure the long-term resilience of its maritime infrastructure.

This paper has three objectives to follow: first – to identify the threats against undersea critical infrastructure and, based on this, to propose a structured protection system that could be adopted by those interested; as the third objective, the study delves into the technology integration in seabed infrastructure protection system.

To achieve the first objective, an extensive review of specialised literature was conducted to identify and summarise the key threats to underwater critical infrastructure. These threats were then systematically categorised and structured to provide a clear foundation for the subsequent analysis. This structured approach ensures a comprehensive

understanding of the risks, facilitating a more effective exploration of protective measures.

Building on this foundation, the second section of the article introduces a structured protection system tailored to address the identified threats. This framework represents one of the study's key innovative contributions, offering a systematic approach to enhance the security and resilience of seabed critical infrastructure. By aligning protection strategies with specific threats, this system aims to provide a more effective and adaptive security model for safeguarding vital underwater assets.

Based on the second section, the article continues by proposing the integration of emerging technologies into the protection of critical maritime infrastructure. These technologies are meticulously designed to address existing capability gaps and fortify the resilience of seabed critical infrastructure against evolving threats. Advanced sensors enable real-time monitoring and detection of anomalies, while autonomous systems enhance operational efficiency and reduce human risk in hazardous environments. Specialised sonar technology provides precise underwater mapping and threat identification, ensuring early warning and rapid response capabilities. Meanwhile, robust cybersecurity measures safeguard digital and communication networks from potential cyber threats. Together, these innovations form an integrated, multi-level defence system that enhances the security, stability, and operational efficiency of critical maritime assets.

The methods used in this study involve integrating information from multiple sources to develop new perspectives on safeguarding seabed critical infrastructure. This approach includes systematically describing and classifying system elements, identifying key components for further evaluation, and selecting representative elements for a more detailed and focused analysis.

By outlining a structured approach to safeguarding seabed critical infrastructure, this article not only addresses current security challenges but also serves as a foundation for the continuous development of a comprehensive protection strategy, which also represents the novelty of this paper. As threats and technolo-

gies evolve, the insights presented here can inform future research and policy frameworks, ensuring the long-term resilience of maritime infrastructure.

1. Threat identification

This section explores the key threats to seabed critical infrastructure, beginning with a clear definition of what it encompasses. These vital assets – including undersea telecommunications and energy-transmission cables, oil and gas pipelines, offshore installations, and other submerged systems – are fundamental to economic stability, security, and operational continuity. However, their strategic significance makes them increasingly vulnerable to a range of threats, from natural hazards and environmental degradation to deliberate attacks and technological failures.

Establishing a precise understanding of seabed critical infrastructure is essential for assessing these risks and formulating effective protection strategies in the following sections. The European Commission defines critical infrastructure as “an asset, system or part thereof located in Member States which is essential for the maintenance of vital societal functions, health, safety, security, economic or social well-being of people, and the disruption or destruction of which would have a significant impact in a Member State as a result of the failure to maintain those functions”.¹ The UK Government defines critical infrastructure as “any system or asset whose compromise would disrupt essential services, national security, or the integrity of the state. This definition also applies to the extensive networks of undersea cables and pipelines that connect nations and continents, forming a vital yet largely unseen infrastructure”².

A thorough analysis of studies and reports following multiple incidents, particularly those involving European seabed critical infrastructure, highlights threats that can be broadly classified into two main categories: natural and human-made. Natural threats stem from environmental forces such as seismic activity, underwater landslides, and extreme weather conditions, all of which pose significant risks to the integrity and functionality of critical infrastructure. In contrast,

human-made threats arise from factors including accidental damage caused by maritime operations, cyberattacks targeting networked systems, and deliberate acts of sabotage or aggression by state and non-state actors. Understanding these threat categories provides a structured approach to assessing risks and developing effective protection measures for seabed critical infrastructure.

Natural threats can have a significant impact on seabed infrastructure and, in most cases, cannot be entirely prevented. Events such as earthquakes and underwater landslides occur unpredictably, posing substantial risks. Additionally, the frequency and intensity of natural disasters are increasing due to climate

change, further exacerbating these challenges. Mitigating such risks requires long-term strategies and substantial resources, making prevention a complex and ongoing process.

The second category, which is the primary focus of this article, encompasses human-made threats. These threats can be further classified based on intent into two groups: intentional and unintentional activities. Unintentional threats arise from routine maritime operations that inadvertently endanger seabed infrastructure, such as fishing, dredging and anchoring. Despite the lack of malicious intent, these activities can still cause significant damage, underscoring the need for effective monitoring and protective measures.

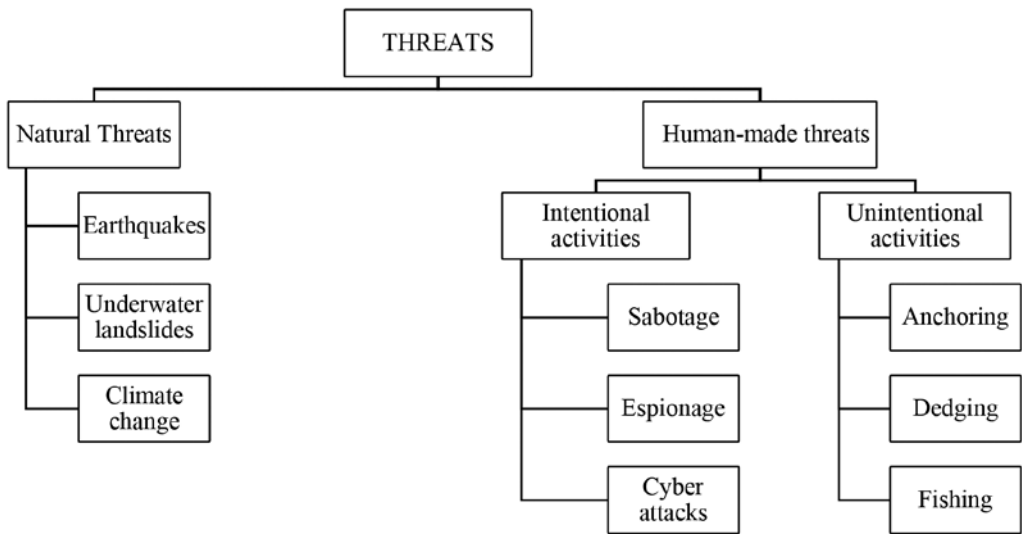


Figure 1 – Threat classification

Going further, intentional human-made threats to seabed infrastructure include sabotage, espionage and cyberattacks – among the most dangerous risks due to their strategic nature. These threats are key elements of hybrid warfare, a concept NATO defines as the coordinated use of military and non-military tactics, both overt and covert, including disinformation, cyber operations, economic coercion, irregular armed groups, and conventional forces.³ Hybrid warfare operates in the grey zone between open, rules-based competition and full-scale conflict, leveraging a mix of military,

political, economic, civil, and informational tools. Its effects go beyond physical damage, fostering fear, uncertainty and doubt (FUD), which are both unintended consequences and deliberate objectives of such tactics.

Next in this section, analysing intentional human-made threats and following recent incidents in the Baltic Sea, discussions on critical maritime infrastructure have shifted their focus from terrorism and cyber threats to the growing use and effectiveness of hybrid tactics.⁴ These tactics aim to inflict substantial harm on an adversary while remaining undetected,

untraceable and below the threshold of provocation, thereby blurring the distinction between conflict and peace.⁵ In the maritime domain, this challenge is further intensified by conceptual and practical difficulties, including ambiguous definitions influenced by political or moral perspectives, the distinct nature of the maritime environment, and the wide range of potential threats.

Traditionally, efforts to protect maritime and undersea infrastructure have centred on physical attacks from terrorism and transnational organised crime at sea, known as “blue crime”.⁶ However, the threat landscape has shifted significantly over the past decade – accelerating dramatically since 2022. Following its invasion of Ukraine, Russia has been identified in NATO’s Strategic Concept as “the most significant and direct threat to Allies’ security,” with capabilities extending to the targeting of both civilian and military infrastructure.⁷

NATO’s latest Strategic Concept highlights hybrid threats to critical infrastructure and reaffirms their relevance under Article 5.⁸ The maritime sector is seen as especially susceptible to such threats, with underwater infrastructure emerging as a key area of concern. Recent incidents, such as the Nord Stream pipeline explosions in the Baltic Sea and severed subsea cables near Svalbard, reinforce these anxieties, aligning with the pattern of covert, deniable attacks characteristic of hybrid warfare. Addressing these threats is particularly challenging due to their ambiguity, making them difficult to differentiate from accidental damage. Notably, approximately 70 per cent of undersea cable disruptions⁹ result from fishing activities, ship anchors, or natural causes¹⁰.

Hybrid aggressors can also operate under the guise of fishing, private or research vessels, which are challenging to monitor and track. The rapid expansion of autonomous underwater vehicles (AUVs) is expected to further complicate this issue. Additionally, specialised vessels exist for such operations, including Russia’s fleet of submarines specifically designed for infrastructure sabotage, operated by the Russian Navy and the Main Directorate for Deep-Sea Research (GUGI). GUGI’s research vessels are believed to be mapping undersea infrastructure networks across Europe.¹¹ Given

these developments, many analyses indicate the emergence of a new era of hybrid threats, presenting significant challenges to the protection of undersea infrastructure. As highlighted by the NATO-EU task force, “the seabed is a field of growing strategic importance, due to increasing reliance on undersea infrastructure and the particular challenges in protecting it from hybrid threats and physical damage”.¹²

In conclusion, a thorough review of specialised literature has enabled the identification of key threats to seabed critical infrastructure. These threats were systematically classified and structured, providing a solid foundation for further analysis. This organised approach enhances understanding of the risks involved, allowing for a more effective assessment of protective measures. Additionally, the study explored human-driven hybrid activities targeting seabed infrastructure, aligning with the proposed research objectives of this section.

2. A structured protection system

The second section of the article presents a structured protection framework specifically designed to counter the identified threats to seabed critical infrastructure. This system stands as one of the study’s key innovations, offering a systematic and strategic approach to strengthening both security and resilience. By aligning protective measures with distinct threat categories, the framework ensures a more targeted, effective and adaptable defence model that could be applied in Romania’s critical infrastructure security strategy. Ultimately, this approach enhances the ability to safeguard vital underwater assets against evolving risks in an increasingly complex maritime security landscape.

To effectively protect seabed critical infrastructure, a robust and structured security system must be developed. This system should integrate early threat detection, proactive prevention strategies and the implementation of countermeasures to mitigate potential risks. A well-structured protection framework must address both intentional threats – such as sabotage, espionage and cyberattacks – and unintentional risks, including natural hazards, accidental damage and operational failures. By

combining advanced monitoring technologies, strategic risk assessment, and coordinated response mechanisms, this system can enhance resilience, ensuring the long-term security and functionality of vital underwater assets.

The proposed model for protecting seabed critical infrastructure should be designed to address several critical objectives, ensuring a comprehensive and effective security framework. These key tasks include:

- rapid threat detection and alert system – the framework must ensure the prompt identification of potential threats or security breaches, supported by a reliable notification mechanism;
- rapid response and countermeasures – any identified security violators should be quickly intercepted or neutralised to prevent further harm to critical infrastructure and maintain operational integrity;
- intrusion prevention and access control – robust security measures must be in place to prevent unauthorised access to protected areas while also minimising the impact of any breaches that do occur;
- impact mitigation and redundant strategies – the system should incorporate comprehensive response plans to minimise the consequences of attacks or accidents, ensuring a swift restoration of normal operations.

Studying and analysing The U.S. National Infrastructure Protection Plan (NIPP) provides a comprehensive overview of the potential threats facing national infrastructure and establishes a strategic framework for safeguarding these critical assets. The plan outlines two primary categories of action: counterthreat missions, which focus on identifying and neutralising imminent risks, and preparedness missions, which aim to enhance resilience and readiness against future threats.¹³ This dual approach ensures a balanced, proactive defence strategy, addressing both current vulnerabilities and long-term security needs.

The development of a robust defence system for seabed critical infrastructure should be based on the following key principles¹⁴:

- structured protection approach – security measures should be implemented in multiple levels, ensuring that each component of

the critical infrastructure system is adequately safeguarded against potential threats;

- clear distribution of tasks – protection duties should be clearly divided between maritime infrastructure operators and governmental authorities responsible for national security, ensuring accountability and efficiency;
- coordinated security efforts – effective defence requires seamless collaboration between infrastructure operators and national security forces, enabling a unified and proactive approach to threat mitigation;
- centralised command and control – the protection system must be managed through a centralised authority, ensuring clear communication, strategic coordination, and synchronised efforts across local, regional and national levels.

A comprehensive approach to safeguarding critical seabed infrastructure relies on a multi-tiered protection framework that seamlessly integrates ***physical, technological and operational level*** defences. This strategic model enhances resilience against a wide range of threats, as detailed in the previous section, by employing a structured combination of prevention, detection, response and recovery mechanisms. Each protective level functions autonomously yet reinforces the others, creating a robust, adaptive, and fail-safe defence system. By ensuring that no single vulnerability can compromise the entire infrastructure, this approach guarantees continuity, security and operational stability in the face of evolving risks.

The **physical level** focuses on the design and engineering of infrastructure to mitigate risks posed by both natural forces and human-induced threats. This protection level ensures structural resilience by incorporating physical protection, reducing the likelihood of damage and enhancing long-term durability. This protection level could include:

- one of the most effective strategies for safeguarding undersea cables and pipelines is *burial and trenching*, which involves embedding these critical assets beneath the seabed. This method provides robust protection against accidental damage from human activities, such as fishing operations and anchoring, as well as offering some resilience against

natural hazards like strong currents and seabed shifts. Studies conducted by Alcatel Submarine Networks (ASN) indicate that burying cables at depths ranging from 1.5 to 3 metres significantly reduces the risk of incidents involving fishing trawlers and ship anchors.¹⁵ Beyond mitigating immediate threats, burial and trenching also contribute to the long-term security and operational reliability of subsea networks;

- the application of *protective sheathing and specialised materials* is a crucial measure for reinforcing undersea cables and pipelines, providing additional defence against environmental and mechanical threats. These protective solutions serve multiple functions, including shielding against corrosion, abrasion, and physical impact, thereby extending the operational lifespan of maritime infrastructure;

- the use of *rock dumping and concrete matting* is a widely employed method for safeguarding undersea infrastructure by creating physical barriers that prevent unauthorised access and mitigate environmental and mechanical risks. These methods are commonly used in highly dynamic maritime environments, such as the Strait of Gibraltar, where strong tidal currents and shifting sediments can expose or destabilise subsea pipelines and cables.¹⁶ Additionally, advancements in engineered materials, such as eco-friendly artificial reefs and biologically compatible concrete, are being explored to balance infrastructure protection with marine habitat preservation.

At the **operational level**, the focus should be on implementing efficient procedures, seamless coordination, and rapid response mechanisms to safeguard seabed infrastructure and facilitate swift recovery in the event of an incident. This involves establishing comprehensive operational protocols that not only standardise and legalise all protection activities but also streamline the organisation and preparedness of assets within the protection system. These protocols encompass a wide range of preventive, monitoring, and emergency response procedures, ensuring that all involved entities operate under a cohesive and well-regulated framework to enhance security, resilience, and recovery efficiency. The seabed

critical infrastructure protection at the operational level includes:

- strong *response procedures* are essential for addressing any threats or damage to seabed infrastructure. This framework includes the following key components:

- real-time alerts;
- response teams;
- maritime support (naval forces or coast-guard);

- *collaboration across institutions*, integrating the strengths of governmental, military, and private sector organisations, is crucial for the swift deployment of response teams when seabed infrastructure faces threats. Examples from Norway's oil and gas sector illustrate the success of this collaborative approach, showing how effective coordination between public and private entities ensures a rapid and efficient response to maritime infrastructure breaches;¹⁷

- *redundancy* plays a crucial role in maintaining uninterrupted service, even if a portion of the infrastructure is damaged.¹⁸ Seabed communication networks, for example, often feature multiple parallel cables, enabling data to be rerouted in the event of a disruption. This redundancy significantly lowers the risk of widespread service outages. In addition, comprehensive *contingency plans* are essential, providing pre-established procedures for quickly redirecting communication traffic or energy supplies if infrastructure failure occurs. Critical offshore platforms should also have backup power and control systems in place, ensuring continued operation and minimising downtime during emergencies.

The **technological level** emphasises the use of advanced technologies to monitor, detect and respond to both physical and cyber threats. This should encompass:

- *surveillance system*: is vital to identifying potential threats or damage before they escalate. This can involve various technologies, such as Autonomous Underwater Vehicles (AUVs) conducting routine patrols and inspections, Unmanned Surface Vehicles (USVs) for surface-level monitoring and detection of nearby vessels or activities that may threaten the infrastructure, subsea sensors that detect irregularities like pressure changes or physical

impacts, and satellite systems to cover large areas and identify incidents.

– *cybersecurity*: subsea infrastructures like pipelines and energy platforms are often remotely managed through supervisory systems.¹⁹ To safeguard sensitive data exchanged between control systems and operational sites, encryption is crucial to prevent interception or manipulation. Intrusion Detection Systems (IDS) track network traffic for signs of suspicious activity, triggering alerts when potential threats are detected. To protect critical control systems, firewalls and network segmentation should isolate them from broader IT networks, blocking unauthorised access.²⁰ Furthermore, Artificial Intelligence (AI) can be utilised to identify unusual system behaviour.

– *AI-driven predictive maintenance* utilises machine learning algorithms to continuously monitor infrastructure conditions, identifying potential failures before they occur and ensuring timely upkeep. Sensors embedded in pipelines and cables track key factors such as pressure, vibration, temperature and movement. The collected data is analysed by AI algorithms to detect patterns and predict possible failures or vulnerabilities, enabling proactive maintenance and reducing the likelihood of unexpected downtime or damage.²¹

In conclusion, the second objective was successfully accomplished by presenting a structured protection of the seabed critical infrastructure. This framework was based on addressing several key tasks ensuring a comprehensive and effective security model. Using information integration from multiple sources to develop new perspectives, this approach to safeguarding critical seabed infrastructure relies on a multi-tiered protection framework that seamlessly integrates *physical, technological and operational level* defences. This model enhances resilience against a wide range of threats, as detailed in the previous section, by employing a structured combination of prevention, detection, response and recovery mechanisms.

3. Technology integration

The adoption of emerging technologies is essential in strengthening the security and

resilience of seabed critical infrastructure. By addressing capability gaps, these innovations enhance protection against evolving threats. Advanced sensors, autonomous systems, specialised sonar and cybersecurity solutions work together to create a comprehensive, multi-level defence system for maritime infrastructure.²²

Sensors are fundamental to maritime security, delivering crucial data for monitoring, detecting and responding to potential threats. They encompass a diverse range of acoustic and non-acoustic devices capable of detecting anomalies. To ensure effectiveness, these systems must meet specific operational requirements:

- high-power, wide-band acoustic transducers for long-range underwater threat detection in challenging conditions;
- compact, low-power unmanned undersea vehicle payloads for enhanced operational flexibility;
- undersea positioning systems for real-time monitoring of pipelines, cables and platforms;
- underwater acoustic communications ensuring continuous oversight and control;
- advanced detection algorithms to identify real threats and minimise false alarms;
- all-weather imaging systems (infrared, radar) for continuous monitoring in adverse conditions;
- high-frequency hardware and processing technologies for improved surveillance and threat analysis.²³

The Nord Stream gas pipeline exemplifies effective seabed infrastructure security through a multi-sensor network. By integrating hydrostatic, seismic, acoustic, optical and cyber sensors, operators ensure continuous surveillance, early threat detection and rapid response to anomalies. This approach highlights the critical role of sensor technology in maritime security, offering a scalable model for protecting vital infrastructure worldwide.

Sonar systems are essential for detecting and tracking underwater threats, using sound waves to map the underwater environment and identify both natural and artificial objects. These systems are the main underwater sensors used for protection of seabed critical infrastructure.

Passive sonar systems detect sounds from submarines, underwater drones and other vessels by listening for mechanical noise and propeller signatures. They enable stealth monitoring of potential adversaries attempting to evade detection. Active sonar systems emit sound pulses and analyse their reflections to map the seabed, inspect infrastructure and detect objects or vessels. High-frequency active sonar is especially useful in shallow waters for detailed imaging near offshore platforms and subsea cables. Synthetic Aperture Sonar (SAS) delivers high-resolution seabed imaging, enabling detailed inspections of seabed infrastructure. It is particularly effective in detecting small anomalies in pipelines or cables that may indicate damage or tampering. Sub-bottom profiling sonar detects objects buried beneath the seabed, aiding in the protection of buried cables and pipelines. It also identifies seabed shifts that could expose these structures to damage or interference.

Autonomous systems, encompassing both unmanned vehicles and autonomous platforms, have become indispensable in safeguarding and maintaining critical maritime infrastructure. Their integration into maritime operations significantly enhances capabilities beyond human limitations, offering persistent surveillance, rapid response and real-time situational awareness. These systems play a crucial role across a spectrum of maritime activities. They are extensively employed in surveillance and intelligence-gathering operations, ensuring continuous monitoring of maritime zones and detecting potential threats. Their ability to operate in challenging and hazardous environments makes them invaluable for mine countermeasures and anti-submarine warfare, where precision and risk mitigation are paramount.²⁴ Additionally, autonomous platforms serve as critical communication nodes, facilitating secure and reliable data transmission between naval assets. They also contribute to early warning systems by detecting anomalies and potential security breaches in maritime infrastructure. Their rapid deployment capabilities enhance response times in crisis situations, including search and rescue missions, where speed and accuracy are essential. As the maritime domain becomes increasingly com-

plex, the role of autonomous systems will continue to expand, providing enhanced security, operational efficiency, and resilience in protecting vital maritime infrastructure.

Effective detection and classification of small underwater threats, such as attack vehicles, listening devices, or acoustic sensors, require highly precise measurement capabilities. These can only be achieved through the deployment of advanced underwater vehicles, including autonomous underwater vehicles (AUVs) and remotely operated vehicles (ROVs), operating in close proximity to the seabed and equipped with high-precision sensor technologies.²⁵ AUVs and ROVs play a critical role in identifying and tracking potential threats in deep-sea environments where traditional detection methods are insufficient. Their ability to navigate complex underwater terrain enables them to conduct detailed inspections and gather high-resolution data, improving situational awareness and threat assessment.²⁶ Equipped with sonar, magnetometers and optical imaging systems, these vehicles can detect and classify even the smallest anomalies on the seabed, distinguishing between natural features and artificial devices.

Effective **command and control systems** are crucial for protecting critical seabed infrastructure from potential threats. This necessitates secure, reliable communication systems that enable real-time data sharing, situational awareness, and coordinated actions across diverse platforms and control centres. The integration of underwater, surface and aerial assets is key to ensuring rapid detection of threats and efficient decision-making. Advanced communication networks, such as satellite links, acoustic modems, and encrypted data transmission, improve coordination between naval forces, autonomous systems and surveillance units.

Furthermore, artificial intelligence and automation are increasingly enhancing command and control capabilities by analysing large volumes of sensor data, identifying anomalies, and suggesting optimal response strategies. A strong and synchronised command framework ensures quick action, minimising vulnerabilities and reinforcing the security of seabed infrastructure.

Satellite communication systems play a crucial role in the protection of seabed critical infrastructure by supporting the command and control framework. These systems provide reliable, high-bandwidth communication channels for real-time data exchange, even in remote and deep-sea environments, where traditional communication networks may fail.

Acoustic communication plays a pivotal role in coordinating the actions of various underwater assets, such as AUVs and ROVs, which are deployed for tasks like surveillance, infrastructure inspection and threat detection. By allowing real-time transmission of critical data – such as sonar readings, imagery and sensor outputs – acoustic modems ensure that control centres and operational teams receive up-to-date information necessary for making timely decisions. This is particularly important in high-risk or complex environments where quick action can prevent significant damage to seabed infrastructure or neutralise emerging threats. Moreover, underwater acoustic communication systems support enhanced operational efficiency by enabling two-way data exchange. Command centres can not only receive information from submerged assets but can also send commands or reconfigure mission parameters in real time. This ensures the dynamic management of resources, facilitating effective coordination and response to changing conditions underwater.

Command and Control (C2) Systems are designed to streamline the management and coordination of security operations by integrating data from a wide array of sensors, unmanned vehicles and surveillance platforms. These advanced systems leverage sophisticated algorithms to analyse and prioritise potential threats in real time, optimising response times and ensuring that human operators receive the most pertinent and actionable information when making critical security decisions. Automated C2 systems play a key role in managing complex and dynamic security environments, particularly in the protection of critical maritime infrastructure. By collecting and processing data from various sources – such as underwater acoustic sensors, sonar systems, radar and unmanned aerial and underwater vehicles

– these systems create a comprehensive and up-to-date situational picture. This enables decision-makers to gain immediate insight into the status of their assets and potential risks.

In conclusion, these technologies have been carefully developed to close existing capability gaps and strengthen the resilience of seabed critical infrastructure against evolving threats. Advanced sensors enable continuous monitoring and real-time detection of anomalies, while autonomous systems improve operational efficiency and minimise human risk in hazardous conditions. Specialised sonar technologies ensure precise underwater mapping and threat identification, facilitating early detection and swift response. Collectively, these innovations should be integrated in the proposed structured defence system that bolsters the security, stability and operational efficiency of vital seabed infrastructure.

Conclusion

This study has successfully addressed its three proposed objectives. First, it identified and systematically organised the key threats to undersea critical infrastructure, providing a clear understanding of the risks involved. Based on these findings, a structured protection system was proposed, offering a comprehensive approach for safeguarding critical seabed assets. Lastly, the research explored the integration of advanced technologies into this protection framework, demonstrating how innovative solutions can enhance resilience and threat mitigation. By fulfilling these objectives, the study provides a solid foundation for stakeholders seeking to enhance the security of undersea infrastructure in an increasingly complex maritime environment.

A comprehensive review of specialised literature has facilitated the identification and systematic classification of key threats to seabed critical infrastructure. This structured approach not only provides a solid foundation for further analysis but also enhances the overall understanding of the associated risks, enabling a more effective evaluation of protective measures. Furthermore, the study examined

human-driven hybrid activities targeting seabed infrastructure, aligning with the research objectives.

The second objective was effectively achieved through the development of a structured protection framework for seabed critical infrastructure. This model was designed around key tasks that ensure a comprehensive and robust security approach. By integrating information from multiple sources to generate new insights, the proposed multi-tiered protection system seamlessly combines physical, technical and operational defences. This framework enhances resilience against diverse threats by employing a well-structured blend of prevention, detection, response and recovery mechanisms.

The integration of advanced technologies plays a crucial role in enhancing the protection of seabed critical infrastructure. By addressing existing capability gaps, these innovations significantly improve resilience against emerging threats. Continuous monitoring through advanced sensors ensures real-time anomaly detection, while autonomous systems enhance operational efficiency and reduce human exposure to risk. Additionally, specialised sonar technologies provide precise underwater mapping and threat identification, enabling early detection and rapid response. When incorporated into the proposed structured defence system, these technological advancements strengthen the security, stability and operational effectiveness of vital seabed infrastructure.

Considering the seabed critical infrastructure in the Black Sea and the future project of Neptun Deep, Romania should prioritise a structured and technology-driven approach. Implementing advanced monitoring systems, such as autonomous underwater vehicles (AUVs) and sensor networks, will enable real-time threat detection and rapid response. Additionally, developing a multi-level defence strategy that integrates physical security measures, operational procedures and protocols and technological advancements to fill existing gaps could be essential to ensuring resilience against evolving risks. Only through the implementation of a well-developed and structured protection framework can Romania enhance security and ensure the long-term resilience of its maritime infrastructure.

Notes

¹ Diren Doğan and Deniz Çetikli. 2023. "Maritime Critical Infrastructure Protection (MCIP) In A Changing Security Environment". Study, İSTANBUL: Maritime Security Centre of Excellence (MARSEC COE).

² National Protective Security Authority. April 23. Accessed March 06, 2025. <https://www.npsa.gov.uk/critical-national-infrastructure-0>.

³ Arsalan Bilal. 2023. "Hybrid Warfare – New Threats, Complexity, and 'Trust' as the Antidote." NATO Review. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>.

⁴ Tobias Liebetrau and Christian Bueger. 2023. "Critical Maritime Infrastructure Protection: What's the Trouble?" Marine Policy, p. 155.

⁵ Helmi Pillai. 2023. "Protecting Europe's Critical Infrastructure from Russian Hybrid Threats." Centre for European Reform 2-3. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2023/protecting-europes-critical-infrastructure-russian-hybrid>.

⁶ *Ibidem*.

⁷ NATO. 2022. "NATO Strategic Concept." Madrid. Accessed March 09, 2025. <https://www.nato.int/strategic-concept/>

⁸ *Ibidem*.

⁹ UltramapGlobal. 2024. UltramapGlobal. August 04. Accessed March 06, 2025. <https://ultramapglobal.com/the-biggest-threat-to-subsea-cables/>

¹⁰ Olivia Solon and Mark Bergen. 2023. "Fishing Boats Can't Stop Running over Ocean Internet Cables." Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-24/fishing-boats-keep-running-over-ocean-internet-cables>. Accessed March 20, 2025.

¹¹ Sidharth Kaushal. 2023. "Stalking the Seabed: How Russia Targets Critical Undersea Infrastructure." RUSI Commentary. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/stalking-seabed-how-russia-targets-critical-undersea-infrastructure>.

¹² EU-NATO Task Force. 2023. "EU-NATO Task Force on the Resilience of Critical Infrastructure." Assessment Report. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216631.htm. Accessed April 09, 2025.

¹³ Department of Homeland Security. 2013. "NIPP 2013: Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience". Washington DC, USA: Department of Homeland Security. <https://www.cisa.gov/sites/default/files/2022-11/national-infrastructure-protection-plan-2013-508.pdf>. Accessed March 17, 2025.

¹⁴ Nedko Dimitrov. 2018. "Critical infrastructures Zone." In "Functional Zoning of the National Maritime Spaces for Creating an Information System for Management of the Shore Zones", pp. 168-187. Varna: Bulgarian Naval Academy.

¹⁵ Lionel Carter, Douglas Burnett, Stephen Drew, Graham Marle, Lonnie Hagadorn, Deborah Bartlett-McNeil, and Nigel Irvine. 2009. "Submarine Cables and the Oceans Connecting the World." UNEP-WCMC Biodiversity Series 31, pp. 21-40.

¹⁶ J. H. Vreeburg and J. Brouwers. 2020. "Subsea Pipeline Stabilization with Rock Dumping: Evaluating Stability in High-flow Environments." *"Marine Structures"* no. 2, pp. 102-115.

¹⁷ O. Lange, H. Bjørnsen and M. Olsen. 2017. "Coordinated Response Strategies for Offshore Infrastructure Protection: Lessons from Norway's Oil and Gas Sector." *"Journal of Maritime Operations and Logistics"* no. 3, pp. 145-162.

¹⁸ M. Rodríguez and S. Sheno. 2017. "Redundant Networks for Resilient Subsea Communication Systems." *"International Journal of Critical Infrastructure Protection"* no. 4, pp. 32-45.

¹⁹ Sergiu Mitrescu. 2025. "Protecting Critical Maritime Infrastructure in the Black Sea." Research, Bucharest: New Strategy Center, p. 19.

²⁰ *Ibidem*, p. 20.

²¹ NATO. 2021. "Maritime Unmanned Systems Innovation Advisory Board discuss NATO innovation in the maritime domain." November 13.

Accessed March 11, 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_188548.htm?selectedLocale=en

²² Njall Trausti Fridbertsson. 2023. "Protecting Critical Maritime Infrastructure – the Role of Technology". General Report, NATO Parliamentary Assembly

²³ BAE Systems. n.d. BAE Systems. Accessed March 11, 2025. <https://www.baesystems.com/en/product/maritime-sensing>.

²⁴ Daniel-Cornel Tănăsescu. 2020. "The maritime security strategy –analysis on using maritime autonomous systems for undersea challenges." Maritime Security Conference. Istanbul: NATO Maritime Security Centre of Excellence (MARSEC COE). 112-114.

²⁵ Marian-Vasile Sava and Lucian Valeriu Scipanov. 2024. "Doctrinal Approach To Gain Seabed Control - The Case Of Black Sea Security." *"Strategic Impact"* no. 2, pp. 87-96.

²⁶ Bryan Clark, Seth Cropsey and Timothy Walton. 2020. "Sustaining the Undersea Advantage: Disrupting Anti-Submarine Warfare Using Autonomous Systems". Study, Washington: Hudson Institute.

SECURITATE REGIONALĂ

Dynamics of the Patron-Client Relationship and the Resolution of Frozen Conflicts: The Case of Nagorno-Karabakh

Alexandru LUCINESCU, PhD

ABSTRACT

In October 2023, following a surprise military operation conducted by Azeri forces, the frozen conflict in Nagorno-Karabakh became the first of its kind to be brought to an end within the post-Soviet space. Given that the Russian Federation played a prominent role in this conflict even from its emergence, any consideration of its termination should take into account the interests of the Russian Federation as shaped by the war in Ukraine. Therefore, an explanation for the violent conclusion of the Nagorno-Karabakh frozen conflict is advanced in this paper by framing the Russian approach to it in terms of the theory of the patron-client relationship as adapted to secessionist frozen conflicts. The findings are given a broader formulation that could bear relevance for other frozen conflicts around the Black Sea.

Keywords: Nagorno-Karabakh, secessionist frozen conflict, patron-client relationship, post-Soviet space, Russian Federation, South Caucasus, Azerbaijan, Armenia

Alexandru Lucinescu (PhD in Intelligence and national security) is a senior researcher at the Institute for Political Studies of Defence and Military History.

Since the dissolution of the Soviet Union, frozen conflicts have emerged as a source of insecurity in the Black Sea Region and in all of them, the strategy of the Russian Federation to exert significant influence in the post-Soviet space was highly visible. When the aggression against Ukraine was launched in February 2022, such conflicts already existed in Transnistria, South Ossetia, Abkhazia, Nagorno-Karabakh and, according to some experts, also in Donbas (Eastern Ukraine)¹. During the war in Ukraine, the frozen conflict in Nagorno-Karabakh, which had long antagonised Azerbaijan and Armenia, ended following a surprising military action undertaken in 2023 by Azeri forces. This paper aims to apply a theoretical framework that could provide an explanation for the cessation of this frozen conflict and to this purpose it proceeds by first ana-

lysing the state of play in academic literature on the definition of frozen conflicts. Building on definitional aspects shared among various scholars, the paper further relies on the theory of the patron-client relationship to explore the dynamics of third-party involvement in secessionist frozen conflicts. The third strand of the paper consists in using the theory of the patron-client relationship for considering the international dimension of the frozen conflict in Nagorno-Karabakh, particularly the role assumed therein by the Russian Federation and its underpinning rationales that developed against the background of the war in Ukraine. The paper concludes by assessing the adequacy for the conflict in Nagorno-Karabakh of both the definitional elements generally associated with frozen conflicts and the central tenets of the patron-client relationship. Moreover,

from the circumstances which determined the Russian Federation to act for the termination of the frozen conflict in Nagorno-Karabakh, general conditions are abstracted that could bear influence on the policy pursued by the Russian Federation in relation to other frozen conflicts near the Black Sea.

Revolving around the question *Why has the frozen conflict in Nagorno-Karabakh terminated?*, the research approach developed in this article is primarily explanatory and relies on a qualitative methodology built upon an individual case study designed to apply a theory.

A theoretical background for the patron-client relationship in the context of secessionist frozen conflicts

Despite its frequency in academic literature, the theoretical consideration of the term *frozen conflict* is still developing² and it is expected that more conceptual clarity will eventually emerge. It is argued that, prior to the end of the Cold War, the term *frozen conflict* was absent from the field of international relations and had low currency in other domains, with psychology and psychiatry being its primary areas of use³. According to this reading, only in the 1990s did this term gradually begin to be used in connection with international affairs issues, namely with conflicts arising in states that had recently emerged from the dissolution of the Soviet Union⁴. However, attempts to formulate a definition of the concept are to be found even in the 1960s when Kalevi Holsti brought its contribution in this direction⁵. Holsti defines international conflicts as the existence of incompatible objectives held by two or more states and pursued by them through the effective use of force or the threat to resort to force⁶. He highlights the distinctiveness of frozen conflicts by contrasting them with passive settlement as a means of resolving conflicts. Thus, Holsti indicates that parties involved in a conflict reach a resolution through passive settlement when their commitment to those objectives underpinning their conflictual rela-

tionship diminishes over time and makes them to implicitly accept the existing *status quo* (e.g. the conflict between the Soviet Union and the United States over the division of Korea)⁷. In the case of frozen conflicts, the commitment of the parties to the objectives grounding their colliding positions does not diminish so that, even in the long run, the conflict is not heading towards a resolution (e.g. the issues of the German reunification and of Kashmir)⁸; consequently, the use of force or the threat of force could be said to be always looming in the case of a frozen conflict. It is also to be observed that, for Holsti, the freezing of a conflict is different not only from passive settlement but also from any other form of resolution, including military defeat (conquest), which means that parties to a frozen conflict are not engaged in an effort to resolve it but simply avoid, for the time being, to engage in any possible way of solving their differences. Taking into account that, for Holsti, an international conflict does not always imply the recourse to force, it means that frozen conflicts are not conceived by him as necessarily following from an armed conflict. Moreover, Holsti acknowledges that rebellion within a state aiming at secessionist objectives is a form of international territorial conflict when rebels and/or the government they fight against benefit from outside support⁹; consequently, it could be argued that it accords with his view to consider that frozen conflicts could also develop under such circumstances.

The definition provided for frozen conflicts by Holsti is generally absent from literature reviews of this topic¹⁰ where the theoretical contribution from 2009 by Valery Perry is indicated as an early attempt to consider the meaning of the concept¹¹. Elaborating on this suggestion, one could remark that Perry holds the view that a frozen conflict follows the cessation of an inconclusive armed conflict and it also implies the commitment to opposing interests that led up to violence does not decrease over time and is not seriously dealt with¹²; it follows that she does not regard a frozen conflict as a form of conflict resolution. On these grounds, Perry argues that frozen conflicts underpin only an imperfect peace. Moreover, Perry indicates that there are cases where the existence of a frozen conflict is made

possible by the involvement of external parties which constantly act to prevent the resurgence of violence. Given that Perry advanced her definition in relation to the situation in Bosnia and Herzegovina where she considered that secessionist objectives represented a threat to the existence of the state, her understanding of frozen conflicts implicitly addresses the interplay between external parties and supporters of secession.

Another definition was put forward in 2019 by Michal Smetana and Jan Ludvík who argue that a frozen conflict presupposes an international armed conflict that came to a halt and turned into a protracted conflict; a frozen conflict is, therefore, a peculiar type of protracted conflict that emerges in the aftermath of a war¹³. The two authors maintain that the dispute fuelling such a conflict remains ongoing and involves highly prominent issues for the parties involved so that the existing peace is just an unstable one which could easily give place to violence. Smetana and Ludvík indicate that the international character of a frozen conflict is present even when it takes place between a state and a state-like entity formed on its territory and which assumes state attributes (a *de facto* state) – including the possession of conventional armed forces – and which normally depends on a patronising external power¹⁴.

A definition of frozen conflicts was compiled in 2022 by Adriana Cuppuleri who indicates that they emerge after the cessation of an international armed conflict, usually, between a state enjoying international recognition and a *de facto* state from within its internationally recognised borders that claims therein territory, rights and independence for ethnic groups, and that the cessation of hostilities, not being grounded on a peace treaty, is an unstable one¹⁵. She also points out that the divergent interests of the parties to the conflict are constantly kept at high intensity. These features, Cuppuleri indicates, distinguish frozen conflicts from the peace process so that a frozen conflict should not be brought under the scope of conflict resolution¹⁶.

A comparative analysis of these definitions points out that there are significant similarities between them: the persistence of a high level of commitment to their objectives evinced by

the parties to the conflict, the possibility of secessionists to be party to the conflict, the risk of the outbreak of violence which makes peace unstable, the involvement of external powers. With the exception of Holsti, it is considered that frozen conflicts necessarily follow an armed conflict.

The definitions by Perry, Smetana and Ludvík, and Cuppuleri are intended to cover frozen conflicts as a phenomenon that is not confined to the territory of the former Soviet Union, albeit they are ordinarily associated with this geographic area¹⁷; it is to be mentioned that the conflicts in Abkhazia, South Ossetia, Transnistria and Nagorno-Karabakh are all regarded by Smetana, Ludvík and Cuppuleri as frozen conflicts from the former Soviet space. The broad geographical scope attributed to the definition of this concept is also obvious in the case of Holsti who considered it long before the dissolution of the Soviet Union. This comprehensive understanding makes it possible for present or past conflicts in various parts of the world to be ranked as frozen, e.g. Bosnia and Herzegovina after the signing of the Dayton Agreement¹⁸, Kosovo¹⁹, Northern Cyprus²⁰, Western Sahara²¹, Syria²², Korean Peninsula²³, Taiwan²⁴. It is telling in this respect that, applying to the period 1946-2011 the definition advanced by Smetana and Ludvík, a total number of 42 frozen conflicts have been identified, of which 17 opposed a state to a *de facto* state²⁵.

A narrower definition of frozen conflicts was put forward in 2017 by Thomas D. Grant who, considering that the conflicts in Transnistria, Nagorno-Karabakh, South Ossetia, and Abkhazia, all located in the former Soviet area, are archetypal frozen conflicts, argued that the definition of a frozen conflict should be built upon the characteristics of these conflicts²⁶. Consequently, he lists its following constitutive elements: the parties are a state and the separatists from its own territory who fight for self-determination with support from an external actor; following an armed conflict with the state, separatists have acquired control over part of the state's territory and have established therein a *de facto* state of their own which lacks any international recognition; the internal frontiers resulting

from the conflict are relatively stable for being grounded on juridical settlements, but the risk of renewed violence is always present; third parties are only occasionally and inconclusively involved in the resolution of the conflict. A relevant characteristic of this definition is that frozen conflicts develop exclusively between a state and a *de facto* state within its territory, an entity defined by Grant as lacking any international recognition of its independence. Another specificity of Grant's definition is that external powers are involved only on behalf of the *de facto* state. His account of frozen conflicts takes on from the definitions considered above the following elements: the preexistence of an armed conflict, the parties' high level of commitment to their opposed objectives, the status of secessionists as a party to the conflict, the continuous possibility for violence to re-emerge, the involvement of external powers. With respect to the first element, it is to be observed that it does not explicitly exclude the possibility for other armed conflicts to exist during the lifespan of a frozen conflict²⁷ albeit its tacit assumption seems to be that only its starting point is marked by an armed conflict.

It should be noted that the definitions under review do not convey the idea that the freezing of a conflict means it is petrified, or it lacks dynamics, and, consequently, these definitions evade the frequent objection brought to the concept of a frozen conflict on the grounds that it erroneously portrays conflicts as being static and thus as capable to remain virtually unchanged until a resolution is worked out²⁸. It is maintained that the dynamics of a frozen conflict encompass process such as the development of a political identity among separatists²⁹, their relationship with the host state³⁰ and third parties, including patron state(s), the interactions between the host state and third parties³¹.

The analysis will further concentrate on one aspect of the dynamics of frozen conflicts that figures in all definitions previously analysed, namely the involvement of external powers. Equally, because the paper focuses on the conflict in Nagorno-Karabakh, the role played by external powers will be considered against the background of frozen conflicts of a secessionist nature.

The presence of external powers in frozen conflicts with a secessionist underpinning could be adequately framed through the theoretical approach of the patron-client relationship. However, as argued by Rafael Biermann, there are currently serious shortcomings in the research on patron-client relationships within the context of conflicts serving secessionist objectives³². Biermann indicates that the study of how support by patrons influences secessionist conflicts addresses in an inconclusive manner the support to a host state provided by its patron, the rivalry between patrons of the host state and of the secessionists, and the cessation of a patron-client relationship³³. Biermann identifies four characteristics of the patron-client relationship³⁴: (1) it represents a partnership for tangible or/and intangible resource exchange that is voluntarily established and maintained by both sides; (2) it is grounded on an asymmetric power dependence in favour of the patron; (3) it entails flexibility resulting from various degrees of diffusion that inform the mutual obligations formally or informally assumed by both parties; (4) it is set up for a long period of time. He emphasises that, for an international actor to count as a patron, the support it provides must have a significant impact on the client's capacity to advance its objectives; when the support does not reach this threshold, the international actor providing it qualifies as a mere supporter/sponsor³⁵. As for the number and type of patrons that a client could have, Biermann considers that there could be a master state patron which monopolises the support received by a given client, multiple state and even non-state actors as patrons exerting relatively comparable influence upon a client, and non-state actors as the sole patrons of a client³⁶.

Filling the gap in the research on the cessation by a patron state of its support towards a *de facto* state, Nina Caspersen and Sophie Gueudet argue that this disengagement could take the extreme form of complete abandonment or could be manifested moderately as a reduction of provided economic and military support³⁷. In case the patronage comes to an end, the dissolution of the *de facto* state almost invariably follows, and, if its military component diminishes, the existence of the *de facto*

state is significantly endangered. The change in patron policy could be brought about by the support becoming too costly, exceeding its capacities, or preventing the achievement of other objectives that have taken priority; the last determinant could reflect the fact that the patron state receives significantly more advantages in return for supporting the host state³⁸. To counter the inability or the unwillingness of the patron state to effectively act in this capacity, the *de facto* state client could try to convince that state's leadership to revert its approach, but it's also possible for it to enter into a patronage relationship with another state³⁹. It is to be observed that the abandonment on the part of the patron state almost inevitably leads to the termination of the frozen conflict when the *ad hoc* state cannot find an alternative state willing to assume its patronage. Under these circumstances, the host state is capable to forcefully reinstall its control over the *de facto* state and, thus, to effectively put an end to the frozen conflict; relying on Holsti's terminology, it could be said that the host state is in the position to resolve the conflict with the *de facto* state by means of military victory (conquest).

In the next section, the involvement of the Russian Federation in the frozen conflict in Nagorno-Karabakh will be considered within the theoretical framework provided by the patron-client relationship operating in the context of secessionist frozen conflicts.

The Russian Federation and the frozen conflict in Nagorno-Karabakh: a patron-client relationship analysis

The conflict in Nagorno-Karabakh, a region within the internationally recognised borders of Azerbaijan, generated high contention between Armenia and Azerbaijan even during the Soviet era and was later turned into a frozen conflict with the signing, in 1994, of a Russian mediated ceasefire that ended the First Karabakh War⁴⁰. The outcome of the conflict benefited the Armenian side which secured control of almost all the breakaway region and several surrounding

areas thus consolidating the position of the so-called Republic of Artsakh which emerged therein as a *de facto* state⁴¹. Armenia provided all-out support for this *de facto* state, which received economic and military assistance from Erevan, with the effect that its military reliance on Armenia became indispensable for its security; a patron-client relationship was thus forged, where patronage was provided by Armenia⁴². Following the dissolution of the Soviet Union, Armenia developed, in turn, a heavy economic and military dependence on the Russian Federation which reached the point where Armenia could no longer effectively defend itself without Moscow's involvement; the Russian Federation thus emerged as the patron of Armenia⁴³.

The 1994 ceasefire proved relatively stable until 27 September 2020, when the Second Karabakh War broke out; however, an episode of significant violence had taken place in 2016. After six weeks of fighting this second war terminated and, once again, the Russian Federation acted as a mediator for the conclusion of a ceasefire. Unlike in the previous war, Azerbaijan dominated the battlefield due to its superior capabilities developed with the help of Türkiye⁴⁴ and therefore the terms of the ceasefire brought clear advantage to it⁴⁵. Azeri forces obtained control over the seven districts around Nagorno-Karabakh and over parts of Nagorno-Karabakh⁴⁶. As for Armenia, it had to completely withdraw its forces and turn over to Azerbaijan the Lachin region that includes the Lachin Corridor as the main connection left between Armenia and the *de facto* state in Nagorno-Karabakh. According to the ceasefire, Russian peacekeepers, made up of 1,960 military personnel, had to provide free access through the Lachin Corridor and monitor compliance with the agreement along the contact line in Nagorno-Karabakh; the initial period for the deployment of these forces was five years but it was possible to be automatically renewed for another five years if none of the parties opposed. Under these new circumstances, the security of the *de facto* state ended up depending solely on the peacekeeping force deployed by the Russian Federation which thus became its patron state with respect to military matters⁴⁷. Armenia provided economic

support to the *de facto* state in Nagorno-Karabakh for whom it continued to maintain patronage relationships in the economic area⁴⁸.

Moreover, the 2020 ceasefire turned the frozen conflict in Nagorno-Karabakh to one resembling other frozen conflicts in the former Soviet space (Donbas, Transnistria, South Ossetia, Abkhazia) where the Russian Federation also supported *de facto* states; however, in the case of Nagorno-Karabakh, it did not create a *de facto* state but only assumed patronage of an already existing one⁴⁹. Confronted with the incapacity of Armenia to militarily protect Nagorno-Karabakh, the so-called Republic of Artsakh aimed at consolidating relations with the Russian Federation that it publicly designated as the only guarantor of its security. The self-proclaimed authorities of the *de facto* state cultivated relations with the Russian Federation by developing defence programmes in coordination with the peacekeeping contingent, emphasising cultural and social connections with the Russians, and even by considering a possible incorporation into the Russian Federation⁵⁰. In turn, Moscow's involvement extended beyond the military sphere to encompass humanitarian, infrastructure and political support, with the latter area of cooperation consisting of informal parliamentary contacts⁵¹.

The political relations of the *de facto* state with Erevan became tensioned in April 2022, when Erevan showed signs of flexibility with respect to the independence of Nagorno-Karabakh, and especially in May 2023, when the Prime Minister of Armenia, Nikol Pashinyan, announced that, as part of a mutual recognition of territorial integrity between Armenia and Azerbaijan, Armenia was willing to accept the sovereignty of Azerbaijan over Nagorno-Karabakh⁵².

The 2020 ceasefire was put under strain by the fighting which erupted in 2021 and 2022 but also by the blocking of the Lachin Corridor, which started in December 2022; in connection with this crisis, Russian peacekeepers have been criticised for their passive attitude which contravened their obligations under the terms of the 2020 ceasefire⁵³. When, on 19 September 2023, Azerbaijan launched its military operation against the remaining part

of the *de facto* state in Nagorno-Karabakh, Armenia demanded the Russian peacekeepers to intervene, but this did not happen⁵⁴. The overwhelming superiority of Azeri forces enabled them to take control of the whole of Nagorno-Karabakh and thus to terminate the functioning of the *de facto* state therein⁵⁵.

The conflict in Nagorno-Karabakh displays the core characteristics of the broad understanding of frozen conflicts that have been considered in the first section. More exactly, it emerged in the aftermath of the First Karabakh War, Azerbaijan and the *de facto* state from the breakaway region remained highly committed to their conflicting positions until the conflict terminated in 2023, the threat of renewed violence was always present and even erupted several times, and, finally, the Russian Federation, Armenia and Türkiye had been external powers that got involved in the conflict. With respect to the first characteristic, it is to be observed that the lifespan of the conflict in Nagorno-Karabakh included not only one, but two wars (First Karabakh War and Second Karabakh War), a situation which is not excluded by this characteristic, but which deviates from what could be considered its underlying assumption: armed conflict as only the beginning of a frozen conflict.

From the distinctive features of the narrow perspective on frozen conflicts, equally discussed within the previous section, it is present the feature that parties to it are a *de facto* state (the so-called Republic of Artsakh) and the state on whose territory that entity emerged (Azerbaijan). The support provided by external actors exclusively to the *de facto* state is an absent feature because the so-called Republic of Artsakh was backed by Armenia and later by the Russian Federation, while Azerbaijan also enjoyed the constant support of Türkiye.

It could be concluded that the conflict in Nagorno-Karabakh falls within the scope of the core elements that define frozen conflicts.

Considering the evolution of the frozen conflict in Nagorno-Karabakh from the point of view of one of the key constituents of the definition of frozen conflicts, namely the patron-client relationship, it is to be observed that Armenia is considered to have functioned as a patron state for the *de facto* state in that

region from 1994 to September 2023⁵⁶. Also, the Russian Federation, which is thought as operating in all this period as the patron state of Armenia⁵⁷, became equally the patron state for the *de facto* state in Nagorno-Karabakh following the entering into force of the 2020 ceasefire⁵⁸. Under the new circumstances arising from the 2020 ceasefire, the military security of the *de facto* state was no longer provided by Armenia but by the Russian Federation while Armenia remained the main source of economic support. Given the military dependence of Armenia on the Russian Federation since the 2020 ceasefire, Moscow acted as a direct patron for both Armenia and Nagorno-Karabakh. The changes at the level of patronage brought about by the 2020 ceasefire directed the efforts of the *de facto* state towards consolidating the replacement of Armenia with the Russian Federation as its security guarantor and towards gaining political support from Moscow for its territorial claims amid the wavering support of the Armenian government. Within the framework of the patron-client relationship, during the frozen conflict in Nagorno-Karabakh, Azerbaijan represented the host state in relation with the *de facto* state established in the breakaway region, while Türkiye is regarded by some scholars as gradually becoming the patron state of Azerbaijan⁵⁹.

The status of the Russian Federation as the patron of the *de facto* state of Nagorno-Karabakh plainly results from applying the four characteristics of the patron-client relationship identified by Biermann. With respect to the first one, the Russian Federation provided military security in return for the leverage it obtained in connection with both Armenia and Azerbaijan, but also with Türkiye that strongly backed the latter. Also, Russia was willing to assume patronage over Nagorno-Karabakh and the *de facto* state welcomed this arrangement as an adequate solution under pressing circumstances.

The second characteristic is present because the power of the Russian Federation far exceeded the power available to the *de facto* state, while the third characteristic is recognisable by the fact that the Russian Federation assumed obligations through the 2020 cease-

fire, but it was also active outside this formal framework by exploring political ties with the *de facto* state with the effect that the relationship was not a straightforward one. Finally, the 2020 ceasefire provided the possibility of the Russian peacekeeping forces to be maintained for ten years. It follows that the Russian Federation could not be regarded as a mere sponsor for the *de facto* state, to use the terms of Biermann, but clearly qualified as a patron for it. Relying on the typology of patrons advanced by Biermann, it could be said that the Nagorno-Karabakh case is illustrative for multiple state patronship because both Armenia and the Russian Federation acted as patrons for the *de facto* state; Moscow monopolised the military support, but the economic support rested mostly with Erevan.

The passive attitude of the Russian peacekeepers during the military operation undertaken by the Azeri forces in September 2023 represents the abandonment by a patron of its *de facto* state client, a dysfunctionality in the patron-client relationship that is ranked by Caspersen and Gueudet as the most extreme form of it on grounds of its devastating consequences on the existence of the *de facto* state. The explanation for the attitude of the Russian Federation should be looked for among the reasons leading up to the termination of a patron-client relationship at the initiative of the patron, namely becoming excessively costly, requiring capacities beyond those available, or standing in the way of far more important objectives.

Biermann argues that the position of the Russian Federation reflected its assessment that siding with Azerbaijan and implicitly with Türkiye, that is with the host state and its patron state, was clearly more advantageous⁶⁰. Caspersen and Gueudet consider that this re-orientation in Russian policy in South Caucasus mirrored geopolitical changes but equally reflected a reduction in the capacities of the Russian Federation⁶¹.

The shortage in the capacities of the Russian Federation to enforce the provisions of the 2020 ceasefire is often indicated as a reason for its decision not to interfere with the military operation conducted by Azeri forces. The weakness of the Russian Federation,

resulted from its setbacks in Ukraine, where the war was already going on for over a year, manifested in the military field but also in the area of international legitimacy. The Ukrainian front was absorbing most of Russian military resources, obliging Moscow to give it absolute priority, and, therefore, to engage its forces in South Caucasus would have exposed it to overstretching. In this line of reasoning, the collapse of the *de facto* state in Nagorno-Karabakh represented a rebalancing of power relations to the disadvantage of Russia that found itself bogged down in Ukraine⁶².

Another explanation provided for the acquiescence of the Russian Federation to the Azeri military operation was its deteriorating relations with Armenia which, under the Prime Minister Nikol Pashinyan, had begun to consolidate relations with Western states⁶³. The cooperation with European Union was consolidated by the holding in January 2023 of the first meeting of the high-level Armenia–EU Political and Security Dialogue and the launch, in February 2023, of the European Union Mission in Armenia⁶⁴. The same year, accusing the inadequate reaction of the Collective Security Treaty Organization to the 2021 and 2022 breaches of the 2020 ceasefire, Armenia refused to allow the organisation to conduct an exercise on its territory, declined the nominalisation of a deputy head of the organisation and withdrew its representative to it⁶⁵. Also, just prior to the operation in Nagorno-Karabakh conducted by Azeri forces, the peacekeeping training exercise Eagle Partner took place in Armenia and involved military personnel from the United States⁶⁶. The link between the attitude of the Russian peacekeepers and the dissatisfaction of the Russian Federation with the foreign policy pursued by Armenia was made apparent by Dmitry Medvedev, the chairman of Russia's Security Council, who alluded, on 19 September, to the Armenia-NATO connections as a cause for the events in Nagorno-Karabakh⁶⁷. It is maintained that the Russian Federation intended to use the collapse of the *de facto* state from Nagorno-Karabakh as a trigger for the political collapse of Pashinyan government and subsequent access to power of politicians favourable to Russia⁶⁸; such an outcome was

highly useful for Moscow in context of the war in Ukraine. The abandonment of control over Nagorno-Karabakh was thus designed to exercise control over Armenia. It is relevant in this context the opinion that in 1994 the Russian Federation tipped the balance of the First Karabakh War in favour of Armenians because Azerbaijan, under president Abulfaz Elchibey, started in 1992 to orient its foreign policy towards the West, an approach which included the cultivation of close links with Türkiye, while distancing itself from Moscow through declining membership in the Community of Independent States (CIS) and advancing demands for the closure of Russian military bases on its territory⁶⁹. By trying to turn Armenia away from its pro-Western orientation, Moscow sided with Azerbaijan, Türkiye and Iran which were all concerned about Armenia strengthening relations with both the European Union and the United States⁷⁰.

A powerful determinant factor for the approach followed by the Russian Federation with respect to the termination of the frozen conflict in Nagorno-Karabakh is considered to be its growing economic dependence on Azerbaijan, resulting from international sanctions imposed to Moscow since February 2022⁷¹. Azerbaijan was indispensable for the completion of the International North-South Transit Corridor (INSTC) connecting the Russian Federation to the Persian Gulf by passing through Iran⁷². The prolongation of the war in Ukraine forced Russia to prioritise INSTC and in May 2023 it had concluded with Iran an important agreement on building the railroad component of this project. Moreover, the importance of Baku for Russian energy exports was equally enhanced against the background of mounting international pressure on the Russian Federation⁷³. The preference of the Russian Federation for Azerbaijan over Armenia cannot be separated from the *Declaration on Allied Cooperation between the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan* signed in Moscow on 22 February 2022⁷⁴ and was latter mirrored by Vladimir Putin in the August 2024 state visit to Baku⁷⁵. The importance attributed by Russia to Azerbaijan was increased by the balancing of the latter between the interests of the Russian Federation and those of the West as proved by

the commitment of Baku to the territorial integrity of Ukraine⁷⁶ and the memorandum of understanding it signed on 18 July 2022 for exporting more gas to the European Union amidst its efforts to reduce energy dependence on Moscow⁷⁷. Moreover, another key leverage of Azerbaijan over Russia was the firm support it received on the part of Türkiye which, similar to Azerbaijan, developed a balancing position within the context of the war in Ukraine and thus provided Moscow with the much-needed economic opportunities and diplomatic mediation⁷⁸.

It follows that the Russian Federation was determined to allow the carrying out of the Azeri military operation from September 2023 by a combination of two types of factors arising from its involvement in the war in Ukraine: the reduction of its military capacities and the prevalence of the interest to develop its economic cooperation with Azerbaijan, to consolidate economic and diplomatic relations with Türkiye as supporter of Azerbaijan, and to hinder the Euro-Atlantic integration of Armenia as a means to maintain a significant influence over it. These considerations correspond to the causes underpinning the abandonment of a *de facto* client state by its patron.

Conclusions

The conflict in Nagorno-Karabakh falls under the definition of frozen conflicts and its termination conforms to the functioning of the patron-client relationship within the context of a frozen conflict involving a *de facto* secessionist state. In the general terms of the patron-client relationship, the end to this frozen conflict could be described as follows: the patron state that provides military security to a *de facto* state established on the territory of a host state decides to cease patronage relations and the host state takes advantage of the vulnerability of the *de facto* state and resolves the conflict by completely defeating it militarily. Equally within the framework of the patron-client relationship, the abandonment by the Russian Federation of its client from Nagorno-Karabakh finds this general explanation: the patron state of a *de facto* secessionist state involved in a frozen

conflict finds it more difficult to direct military resources towards protecting its client, obtains greater economic and political advantages from siding with the host state and its most important international supporter, and has a really dysfunctional relationship with the state that acts as the other patron for the *de facto* state. Taking into account these considerations, it could be suggested that the remaining frozen conflicts around the Black Sea could be expected to terminate by a combination of two factors that are likely to bear significant influence on the Russian Federation's decision to cease supporting the *de facto* states involved in these conflicts: a substantial decrease of the Russian military power and a significant degree of economic and political dependence on the host state and its most supportive international actors. When these factors are simultaneously present, they are not necessarily conducive to a violent resolution of these frozen conflicts so that ending them peacefully remains a possibility. Moreover, the precedent set by the conclusion of the frozen conflict in Nagorno-Karabakh could contribute to ending all frozen conflicts in the vicinity of the Black Sea which, therefore, are not to be regarded as virtually irresolvable.

Notes

¹ Dan Dungaciu, Jakub M. Godzimirski, *Russia and Frozen Conflicts in the Black Sea Region*. Flanks Policy Brief, pp. 6-7, New Strategy Center, The Norwegian Institute of International Affairs, 2020, <https://www.newstrategycenter.ro/wp-content/uploads/2019/11/FLANKS-Policy-Brief-Russia-and-Frozen-Conflicts-in-the-Black-Sea-Region.pdf>, 12.02.2025. On the existence of a frozen conflict in Donbas see Dominique Arel, Jesse Driscoll, *Ukraine's Unnamed War. Before the Russian Invasion of 2022*, chapter 8, Cambridge, Cambridge University Press, 2023 and Jan Ludvik, Vojtech Bahensky, *The Russia-Ukraine frozen conflict: Evidence from an expert survey*, Comparative Strategy, vol. 43, no. 2, 2024, pp. 104–117, <https://doi.org/10.1080/01495933.2024.2317250>.

² Michal Smetana, Jan Ludvik, *Between war and peace: a dynamic reconceptualization of frozen conflicts*, p. 3, Asia Europe Journal, vol. 17, no. 4, 2019, pp. 1–14, <https://doi.org/10.1007/s10308-018-0521-x> and Adriana Cuppuleri, *Russia and Frozen Conflicts in the Post-Soviet Space*, pp. 1331-1332 in Oliver P. Richmond, Gëzim Visoka (eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022.

³ Thomas D. Grant, *Frozen Conflicts and International Law*, Cornell International Law Journal, pp. 363-364, vol. 50, no. 3, 2017, pp. 361-413.

⁴ Thomas D. Grant, *op. cit.*, pp. 363-364 and Michal Smetana, Jan Ludvík, *op. cit.*, p. 1, 2.

⁵ Dan Dungaciu, Jakub M. Godzimirski, *op. cit.*, p. 4.

⁶ K. J. Holsti, *Resolving International Conflicts: A Taxonomy of Behavior and Some Figures on Procedures*, pp. 272-274, The Journal of Conflict Resolution, vol. 10, no. 3, 1966, pp. 272-296.

⁷ *Ibidem*, pp. 281-282. One could observe that Holsti puts the term of passive settlement between quotation marks which means that he considered it to have only an informal use in that period.

⁸ *Ibidem*, p. 283.

⁹ *Ibidem*, p. 273.

¹⁰ Michal Smetana, Jan Ludvík, *op. cit.*, pp. 3, 4 and Adriana Cuppuleri, *op. cit.*, p. 1332.

¹¹ Michal Smetana, Jan Ludvík, *op. cit.*, pp. 3, 4.

¹² Valery Perry, *At Cross Purposes? Democratization and Peace Implementation Strategies in Bosnia and Herzegovina's Frozen Conflict*, p. 36, Human Rights Review, vol. 10, no. 1, 2009, pp. 35-54, DOI 10.1007/s12142-008-0090-2.

¹³ Michal Smetana, Jan Ludvík, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵ Adriana Cuppuleri, *op. cit.*, pp. 1331, 1332.

¹⁶ *Ibidem*, p. 1332.

¹⁷ Michal Smetana, Jan Ludvík, *op. cit.*, p. 2, Adriana Cuppuleri, *op. cit.*, p. 1332. See also Lucie Konečná, *Modern Frozen Conflicts: Conditions for the Occurrence of the Phenomenon*, p. 4, Obrana a strategie, no. 2, 2022, pp. 3-18, DOI:10.3849/1802-7199.22.2022.02.003-018 ("According to some scientists, the notion of frozenness may imply (...) that such conflicts appear only in the post-Soviet space.")

¹⁸ Valery Perry, *op. cit.*, p. 36.

¹⁹ Bezen Balamir Coskun, *Resolving the Conflict Between Serbia and Kosovo: Can Turkey Act as a Mediator?* pp. 297, 298 in Branislav Radelić, Mustafa Cüneyt Özşahin (eds.), *Turkey's Return to the Western Balkans: Policies of Continuity and Transformation*, Cham, Springer, 2022 and Anton Bebler, *The Serbia-Kosovo conflict* in Anton Bebler (ed.), *Frozen conflicts in Europe*, Verlag Barbara Budrich, 2015.

²⁰ Anton Bebler, *Introduction*, p. 1, in Anton Bebler (ed.), *Frozen conflicts*, Europe, Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2015.

²¹ Carolina Chavez Fregoso, Nikola Zivkovic, *Western Sahara: a frozen conflict*, Journal of Regional Security, vol. 7, no. 2, 2012, pp. 139-150, DOI: 10.11643/issn.2217-995X122SPZ21.

²² Mona Yacoubian, *Syria's Frozen Conflict Heats Up*, 3 December 2024, United States Institute for Peace, <https://www.usip.org/publications/2024/12/syrias-frozen-conflict-heats>, 22.01.2025.

²³ Adriana Cuppuleri, *op. cit.*, p. 1331, Stefano Felician, *North and South Korea: a frozen conflict on the verge of unfreezing?* Istituto Affari Internazionali Working Papers 11/24, 2011, https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/iai/0023128/f_0023128_18918.pdf, 13.01.2025.

²⁴ Lucie Konečná, *op. cit.*, p. 5.

²⁵ Kamil Christoph Klosek, Vojtěch Bahenský, Michal Smetana, Jan Ludvík, *Frozen conflicts in world politics: A new dataset*, figure 2, Journal of Peace Research, vol. 58, no. 4, 2021, pp. 849-858, <https://doi.org/10.1177/0022343320929726>.

²⁶ Thomas D. Grant, *op. cit.*, pp. 390-397.

²⁷ See, for example, Selim Kurt and Göktürk Tüysüzöğlu who consider that both the First and the Second Karabakh War are part of the frozen conflict from Nagorno-Karabakh (See Selim Kurt, Göktürk Tüysüzöğlu, *Is Nagorno-Karabakh no longer a frozen conflict zone after the 2020 war?* pp. 53, 54, International Journal, vol. 78, no. 1-2, 2023, pp. 41-59, DOI: 10.1177/00207020231179048).

²⁸ Filon Morar, *The Myth of 'Frozen conflicts': transcending illusive Dilemmas*, p. 11, Per Concordiam, vol. 1, no. 2, 2018, https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2020-06/pC_V1N2_en.pdf, 11.03.2025, Sergiu Mitrescu, Andrei Pavel, *Frozen Conflicts in the Heat of War. The Changing Tide in the Black Sea Region*, pp. 6, 7, New Strategy Center, Bucharest, 2023, <https://news-strategycenter.ro/en/nsc-study-frozen-conflicts-in-the-heat-of-war-the-changing-tide-in-the-black-sea-region/>, 15.03.2025, Dov Lynch, *New thinking about 'frozen' conflicts*, p. 192, Helsinki Monitor, vol. 16, no. 3, 2005, pp. 192-195, Laurence Broers, *From "frozen conflict" to enduring rivalry: reassessing the Nagorny Karabakh conflict*, p. 557, Nationalities Papers, vol. 43, no. 4, 2015, pp. 556-576.

²⁹ Dov Lynch, *op. cit.*, p. 192.

³⁰ The state on whose territory the secessionist conflict takes place is called parent state but also host state. Given that the term *parent state* implies an emotional connection that is not necessarily present (see Rafael Biermann, *Patron-client relations in secessionist conflict: introducing the special issue*, note 1, Territory, Politics, Governance, vol. 13, no. 1, 2025, <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2410236>, 24.01.2025), I consider that *host state* is a more adequate term to describe the complex nature of the relationship between a *de facto* state and the state it strives to secede from.

³¹ Dan Dungaciu, Jakub M. Godzimirski, *op. cit.*, pp. 4, 5.

³² Rafael Biermann, *op. cit.*, p. 2.

³³ For this latter deficiency see Rafael Biermann, *Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda*, pp. 18, 21, Territory, Politics, Governance, vol. 13, no. 1, 2025, pp. 9-27, <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2318467> and Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *'No longer what you used to be': Renegotiating relations between de facto states and their patrons*, p. 179, European Journal of International Relations, vol. 31, no. 1, pp. 178-202, 2025 doi.org/10.1177/13540661241295690. Caspersen and Gueudet indicate that the failing of a patron state to respect its commitment of support towards a *de facto* state is generally not considered through the lens of the patron-client relationship approach because this approach is usually used to analyse dysfunctions between full-fledged states engaged in such hierarchical interaction.

³⁴ Rafael Biermann, *Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda*, pp. 11, 13.

³⁵ *Ibidem*, p. 15.

³⁶ *Ibidem*, pp. 14, 15.

³⁷ Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, p. 183.

³⁸ *Ibidem*, p. 183. Rafael Biermann, *Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda*, p. 21.

³⁹ Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, p. 184.

⁴⁰ The First Karabakh War began in 1988 but started to be fought on a large scale in 1991 when Nagorno-Karabakh declared its independence from Azerbaijan (See Walter Landgraf, Nareg Seferian, A "Frozen Conflict" Boils Over: Nagorno-Karabakh in 2023 and Future Implications, January 2024, <https://www.fpri.org/article/2024/01/a-frozen-conflict-boils-over-nagorno-karabakh-in-2023-and-future-implications/>, 18.12.2024).

⁴¹ Sergiu Mitrescu, Andrei Pavel, *op. cit.*, p. 9, International Crisis Group, *The Nagorno-Karabakh Conflict: A Visual Explainer*, <https://www.crisisgroup.org/content/nagorno-karabakh-conflict-visual-explainer>, 23.01.2025.

⁴² Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, p. 9, Thomas de Waal, *Armenia Navigates a Path Away From Russia*, July 11, 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/07/armenia-navigates-a-path-away-from-russia?lang=en>, 15.11.2024.

⁴³ Thomas de Waal, *op. cit.*, and Eva Hartog, *Russia shrugs as Azerbaijan attacks Nagorno-Karabakh*, 20 September 2023, <https://www.politico.eu/article/while-azerbaijan-attacks-nagorno-karabakh-moscow-leans-back/>, 22.01.2025, Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, p. 190.

⁴⁴ Galina M. Yemelianova, *The De Facto State of Nagorno-Karabakh: Historical and Geopolitical Perspectives*, p. 1355, *Europe-Asia Studies*, vol. 75, no. 8, October 2023, pp. 1336-1359.

⁴⁵ Sergiu Mitrescu, Andrei Pavel, *op. cit.*, p. 9. For the text of the agreement see *Statement by the Prime Minister of the Republic of Armenia, the President of the Republic of Azerbaijan and the President of the Russian Federation*, 10.11.2020, <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/statement20by20azerbaijan20armenia20and20russia.pdf>, 22.01.2025.

⁴⁶ Alexa Fults, Paul Stronski, *The Ukraine War Is Reshaping the Armenia-Azerbaijan Conflict*, 25 April 2022, <https://carnegieendowment.org/posts/2022/04/the-ukraine-war-is-reshaping-the-armenia-azerbaijan-conflict?lang=en>, 13.02.2025.

⁴⁷ Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, pp. 187, 190.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 194, 195.

⁴⁹ Vladimir Socor, *Russia's Karabakh Protectorate Taking Clearer Shape* (Part Two), *Eurasia Daily Monitor*, vol. 18, no. 46, 22 March 2021, <https://jamestown.org/program/russias-karabakh-protectorate-taking-clearer-shape-part-two/>, 09.12.2024.

⁵⁰ Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, pp. 190, 191.

⁵¹ *Ibidem*, p. 190, Vladimir Socor, *op. cit.*

⁵² Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, p. 187, Ani Mejlumyan, *Officials in Karabakh break with Armenia over negotiations*, 15 April 2022, <https://eurasianet.org/>

officials-in-karabakh-break-with-armenia-over-negotiations, 22.01.2025.

⁵³ Claire Mills, *What is happening in Nagorno-Karabakh?* pp. 6, 7, Research Briefing Number 9862, 28 September 2023, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9862/CBP-9862.pdf>, 11.01.2025 and Walter Landgraf, Nareg Seferian, *op. cit.*

⁵⁴ Katarzyna Chawryło, Miłosz Bartosiewicz, *Russia seals the demise of Nagorno-Karabakh*, 05 October 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-10-05/russia-seals-demise-nagorno-karabakh>, 08.01.2025 and Eva Hartog, *op. cit.*

⁵⁵ Walter Landgraf, Nareg Seferian, *op. cit.*

⁵⁶ Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, pp. 186, 187.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 190.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 190, 191 and Rafael Biermann, *Patron-client relations in secessionist conflict: introducing the special issue*, p. 3.

⁵⁹ Rafael Biermann, *Patron-client relations in secessionist conflict: introducing the special issue*, p. 3.

⁶⁰ Rafael Biermann, *Conceptualising patron-client relations in secessionist conflict. A research agenda*, p. 21.

⁶¹ Nina Caspersen, Sophie Gueudet, *op. cit.*, p. 191.

⁶² For military impairment as an explanation for the default by the Russian Federation on its responsibilities assumed through the 2020 ceasefire see Katarzyna Chawryło Miłosz Bartosiewicz, *Russia seals the demise of Nagorno-Karabakh*, 05 October 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-10-05/russia-seals-demise-nagorno-karabakh>, 07.11.2024, Joshua Kucera, *One Winner Of The Ukraine War Is Azerbaijan*, 23 April 2024, <https://www.rferl.org/a/azerbaijan-winner-caucasus-ukraine-war-russia-relations/32917647.html>, 11.03.2025, Walter Landgraf, Nareg Seferian, *op. cit.*, Marius Ghincea, Alina Inayeh, *Security Cooperation in the Wider Black Sea Region*, January 2024, <https://www.global-focus.eu/wp-content/uploads/2024/01/Security-Cooperation-in-the-Wider-Black-Sea-Region.pdf>, 16.02.2025, Mathieu Droin, Tina Dolbaia, Abigail Edwards, *A Renewed Nagorno-Karabakh Conflict: Reading Between the Front Lines*, 22 September 2023, <https://www.csis.org/analysis/renewed-nagorno-karabakh-conflict-reading-between-front-lines>, 25.03.2025, Thomas de Waal, *op. cit.*

⁶³ Eva Hartog, *op. cit.*, Mathieu Droin, Tina Dolbaia, Abigail Edwards, *op. cit.*, Thomas de Waal, *op. cit.*

⁶⁴ European External Action Service, *EU Mission in Armenia*, https://www.eeas.europa.eu/euma_en?s=41 02 83.

⁶⁵ Armenia's Membership In Russian-Led Defense Bloc 'Frozen', 23 February 2024, <https://www.azatutyun.am/a/32832284.html>.

⁶⁶ Eagle Partner Exercise Builds Upon Longstanding U.S.-Armenian Security Cooperation, <https://am.usembassy.gov/eagle-partner/>.

⁶⁷ Clare Sebastian, Anna Chernova, Katharina Krebs, Tim Lister, Christian Edwards, *Nagorno-Karabakh crisis lays bare Armenia's deteriorating relations with Russia*, 20 September 2023, <https://edition.cnn.com/2023/09/20/asia/nagorno-karabakh-russia-reaction-intl/index.html>, 14.03.2025.

⁶⁸ Eva Hartog, *op. cit.*

⁶⁹ Zaur Shiriyev, *Azerbaijan's Relations with Russia. Closer by Default?*, pp. 6, 7, Chatam House. The Royal Institute of International Affairs, Research Paper, March 2019, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-03-14-Azerbaijan2.pdf>, 19.02.2025.

⁷⁰ The shared preoccupation of the four states towards an increased level of EU and US involvement in Armenia took the form of almost similar statements issued by those states following the EU-US-Armenia high-level meeting in support of the Republic of Armenia's resilience that took place on 5 April 2024 in Brussels (See Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs, No. 55, 4 April 2024, Regarding the Trilateral Meeting Between Armenia, the USA and the EU to be Held in Brussels on 5 April 2024, 5 April 2024, https://www.mfa.gov.tr/no_-55_-ermenistan-abd-ve-ab-arasinda-5-nisan-2024-tarihinde-bruksel-de-duzenlenecek-uclu-toplanti-hk.en.mfa; The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Foreign Ministry statement in connection with the high-level Armenia-US-EU format meeting, 5 April 2024, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1942789/; Republic of Azerbaijan, Ministry of Foreign Affairs, No. 136/24, Response by Aykhan Hajizada, MFA Spokesperson, to the media inquiry on a joint EU-Armenia-US conference to be held on 5 April 2024 in Brussels, <https://www.mfa.gov.az/en/news/no13624>; Islamic Republic of Iran, Ministry of Foreign Affairs, <https://en.mfa.ir/portal/newsview/743174/Kanaani-urges-regional-cooperation-for-peace-in-Caucasus>).

⁷¹ Thomas de Waal, *op. cit.*

⁷² Joshua Kucera, *op. cit.*

⁷³ Kirill Krivosheev, *The Cost of Russia's Friendship With Azerbaijan*, 7 May 2024, <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/05/the-cost-of-russias-friendship-with-azerbaijan?lang=en>, 22.03.2025.

⁷⁴ Declaration on allied interaction between the Republic of Azerbaijan and the Russian Federation, 22 February 2022, <https://president.az/en/articles/view/55498>, 14.12.2024.

⁷⁵ Krzysztof Strachota, Miłosz Bartosiewicz, *Putin visits Baku: a partnership of convenience*, 21 August 2024, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-08-21/putin-visits-baku-a-partnership-convenience>, 15. 01.2025.

⁷⁶ Toghrul Ali, *Elevating Azerbaijan-Ukraine Strategic Partnership: Mine Clearing Unveils New Dimensions*, 24 August 2023, <https://www.caspianpolicy.org/research/security-and-politics-program-spp/elevating-azerbaijan-ukraine-strategic-partnership-mine-clearing-unveils-new-dimensions>, 05.11.2024; Republic of Azerbaijan Ministry of Foreign Affairs, No. 466/22, Head of the Press Service Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan, Leyla Abdullayeva, answers the question of AZERTAG, <https://www.mfa.gov.az/en/news/no46622>, 05.11.2024.

⁷⁷ European Commission, *Diversification of gas supply sources and routes*, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/diversification-gas-supply-sources-and-routes_en, 06.12.2023

⁷⁸ Sinan Ülgen, *Türkiye and Russia: An Unequal Partnership*, 24 October 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/turkiye-and-russia-an-unequal-partnership?lang=en>, 18.01.2025, Alper Coşkun, Alexander Gabuev, Marc Pierini, Francesco Siccardi, and Temur Umarov, *Understanding Türkiye's Entanglement With Russia*, 15 October 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/understanding-turkiyes-entanglement-with-russia?lang=en>, 16.03.2025.

Cyber in War. A Concise Analysis of the Cyber Dimension of the Russian Federation's War of Aggression in Ukraine

Liana Andreea NEGOIȚĂ, PhD

ABSTRACT

This article explores the impact of cyber in war by observing the cyber dimension of the Russian Federation's war of aggression in Ukraine, situating it within the broader framework of contemporary warfare and cyber operations. It argues that Russia's cyber operations, which were intensified since the invasion of Ukraine on 24 February 2022, represent a continuation of earlier regional cyber campaigns designed to spread propaganda, manipulate information and undermine national resilience. Drawing on a range of academic and policy sources, the article highlights how Russia has weaponised cyber capabilities to target critical infrastructure, electoral systems and public trust in institutions. The analysis concludes that the effectiveness of cyber operations depends on the vulnerabilities of the targeted systems, and underscores the increasing importance of cyber defence and international cooperation facing any type of digital aggression. Cyber is becoming even more important in war – in present times and in future conflicts and confrontations. Thus, the cyber dimension needs to be taken into consideration before, during and after a conflict in order to have an integrated approach.

Keywords: cyber operations, hybrid, Ukraine, Russian Federation, defence, conflicts, integrated approach

Liana Andreea Negoită is Head of NATO Section within the Defence Policy Direction, in the Ministry of National Defence.

Rethinking cyber warfare in the digital age

War and national security today are conceptualised and operationalised beyond the traditional sphere¹ through new types of interactions, confrontations of ideas, narratives, and interests that test superiority via psychological missions targeting the enemy's technological infrastructure and resilience². By combining psychological and cyber capabilities with technological means, aggressor states aim to destabilise domestic politics, economy and social conditions by undermining national

security and interfering in electoral and decision-making processes³.

The war of aggression launched by the Russian Federation in Ukraine on 24 February 2022, and still ongoing, represents a relevant example of the integration of cyber operations into the sphere of military and political actions aimed at destabilising the enemy.

In this analysis, I argue that the cyberattacks carried out by Russia in Ukraine since the beginning of the war represent a continuation of Russia's cyber offensive in the region, through which Kremlin authorities maintain propaganda and disinformation. The multiplication and recurrence of Russian cyberattacks

have contributed to the accumulation of significant expertise for strengthening resilience, with the help of specialised assistance from the USA, the United Kingdom, and European Union member states⁴.

The conceptual and theoretical framework underlying this research highlights the strategic and complementary role of cyberattacks, which occur in and through cyberspace to support military campaigns by destabilising critical infrastructures and promoting the Russian model as an alternative to the Western one⁵. On one hand, hard cyberattacks have a destructive role and target the enemy's resilience, infrastructure and logistics. The hard cyberattacks deployed by Russia against Ukraine's critical infrastructure aimed at shaping the battlefield and creating the necessary preconditions for a swift and successful military intervention. On the other hand, soft digital influence operations are designed to employ narratives that amplify propaganda and disinformation, exacerbate social and ethnic divisions, undermine public trust in government authorities, and weaken the attacked state's alliances with external partners⁶.

In the modern information age, the informational space has become an integral front of warfare. The concept of hybrid war⁷ describes *a new way of war*, which is employed by Russia to sustain an aggressive geopolitical campaign⁸, aimed at asserting its status as a great power, while simultaneously undermining the West's ability to contain it⁹. The pro-Russian narratives propagated in Crimea and Ukraine through cyberattacks have pursued a political objective: to distort the principles of international law and assert a so-called moral obligation to protect the Russian population¹⁰.

Academic scholarship and experts highlight that the war in Ukraine is marked by the extensive use of cyber tools and emerging technologies. This conflict has become a multidimensional phenomenon, in a landscape where cyberspace rivals the conventional battlefield in importance, and the boundaries between them are increasingly unreadable. The study *Russia's War on Ukraine: The Implications for the Global Nuclear Order*¹¹ provides a detailed analysis of how the Russian Federation employs irregular warfare strategies, relying on

instruments of power – including cyber capabilities – within the so-called *grey zone*. The authors argue that Russia combines cyberattacks, disinformation campaigns and the threat of escalation to destabilise Ukraine and intimidate the international community, without crossing the line that would trigger a collective military response. A key insight from the book is that cyber operations have created a new conflict ecology in which war is no longer confined to the physical battlefield, but extends deeply into the informational and cyber domains, undermining collective security and eroding established international norms¹². Another essential dimension of the conflict, as emphasised in the volume, concerns the integration of emerging and disruptive technologies – such as artificial intelligence (AI), drones and hypersonic weapons – into Russia's military strategy. Russia has used these tools not only to gain tactical advantages, but also to weaken Ukraine's critical infrastructure, particularly through cyberattacks targeting energy networks, communication systems and governmental services. A. Vicente, P. Sinovets, and J. Théron and other contributors to the edited study¹³ also examine Russia's efforts to disrupt commercial satellite networks used by Ukraine, carrying out cyberattacks against ground-based infrastructure, rather than the satellites themselves, in order to avoid international escalation. Despite Russia's significant investments in such technologies, their effectiveness has been constrained by Ukraine's adaptive capabilities and the technological and informational support provided by Western allies.

Russia's cyberattacks in Ukraine and the region must be understood in a broader context, defined by Russia's cyber strategy and positioning. It is relevant to note that the cyber domain has been defined by the Kremlin's political elite as an expression of "information confrontation"¹⁴. Russia's positioning reflects a unique approach focused on reviving and adapting Soviet-era constructs ("reflexive control", "active measures" and reality disruption through "maskirovka") to new circumstances and technological developments¹⁵.

Russia's activities in "information confrontation" have been and continue to be supported by intelligence agencies (e.g., GRU – Main

Intelligence Directorate; FSB – Federal Security Service; SVR – Foreign Intelligence Service) and proxies (“patriotic hackers”) who act on the information-technical and information-psychological dimensions to influence election outcomes, destabilise domestic decision-making processes and reduce trust in institutions (e.g., through anti-vaccine conspiracies during the COVID-19 pandemic)¹⁶.

For researchers, experts and decision-makers, the integration of cyberattacks into the modern doctrine of warfare brings to light several new elements that must be taken into account. These include: (1) the need to strengthen the resilience of the civilian population and their behaviour within the informational and online space during times of war or severe crises; (2) the continuous development and reinforcement of the informational front by attracting both resources and specialised professionals; (3) a systematic approach to information warfare involving national agencies, local communities and international stakeholders; (4) and the effective management of real-time communication, alongside the preservation of morale and trust between authorities, military personnel and civilians¹⁷.

Russia’s cyber offensive in Ukraine: Strategy, tools and impact

In recent years, Russia’s “cyber offensive” has relied on informational operations as part of strategic information campaigns and military operations aimed at destabilising, undermining and gaining control over the adversary’s information space through propaganda and disinformation¹⁸. Russia’s repertoire has included DDoS attacks (denial-of-service), website hacking, leaks of sensitive information, the use of trolls (human-controlled online profiles) and bots (automated content processing)¹⁹.

By intentionally and irresponsibly weaponising cyber capabilities, Russia has aimed to amplify offensive cyber operations through associated cognitive effects. It has thus become a unique example of a contemporary cyber power testing its capabilities through com-

plex techniques involving intelligence services, proxy actors and new technologies to cause unprecedented damage in targeted states²⁰.

The information confrontation targeting Ukraine highlights the means, techniques and technical and psychological methods used by Russia to influence the 2014 referendum for the annexation of Crimea. Operations targeting the National Security and Defense Council, the Central Electoral Commission and the national press agency Ukrinform aimed to disrupt the electoral process and interfere in decision-making to produce regional instability and fear among the population²¹.

In 2015 and 2016, Ukraine fell victim to Russian cyberattacks targeting its energy and railway infrastructure. By using some of the most destructive malware programs, Russia sought a tactical victory in the region by disrupting Ukraine’s critical infrastructure (e.g., telecommunications, banking, transportation, water supply and energy supply)²².

The invasion of Ukraine by the Russian Federation on 24 February 2022 was preceded by a cyber offensive targeting the European Viasat network, which caused communication disruptions in several institutions and public companies in Ukraine and Central Europe (Willett, 2022). Subsequently, we could notice that Russia’s strategy focused on Ukrainian critical infrastructure and the collection of personal data about Ukrainian citizens. Two months after the outbreak of the war (late April 2022), Microsoft reported identifying over 237 Russian cyber operations targeting Ukraine. Some of these (40 discrete destructive attacks) successfully affected dozens of organisations in Ukraine, while other malware attacks were neutralised by Ukrainian authorities (e.g., the “Industroyer2” attack that could have interrupted electricity supply for 2 million consumers)²³. However, Microsoft’s assessment indicated that Ukraine did not manage to disable the effects of cyberattacks on a large and national scale²⁴.

Through the sophistication, integration, and overlap of cyberattacks with military operations on Ukrainian territory, Russia aimed to exploit security breaches in the enemy’s critical infrastructure (e.g., the occupation of the Zaporizhian nuclear power plant). In the

cyber domain, Russia's capabilities have proven to be limited and insufficient to undermine Ukraine's cyber security, which has been enhanced through the support and assistance from the USA, the United Kingdom and EU member states²⁵. Resistance against Russia was also supported by volunteer groups (described as justice-seeking activists), who formed Ukraine's "IT Army" (e.g., Anonymous, the Cyber Partisans, the Elves), which launched DDoS and ransomware attacks²⁶.

Conclusions: Cyber resilience and the new frontline of national security

The Russian Federation's behaviour in the cyber offensive in Ukraine reveals the complexity of the cyber landscape. We can also notice that there is no recipe for success in this domain and the effectiveness of subversive and destabilising actions depends to a large extent on the security breaches of the targeted party. The stakes and implications of the Russian Federation's war of aggression in Ukraine have led to the involvement of state and non-state actors, altering the balance of power between the belligerent forces. Russia's use of cyber tools – ranging from DDoS attacks and malware to psychological operations and strategic disinformation – illustrates how digital warfare has become a central component of modern conflict. Yet, Ukraine's adaptive response, supported by international partnerships and grassroots cyber activism, demonstrates that cyber resilience can be cultivated even under extreme pressure.

Moreover, the case of Ukraine underscores the need for robust cyber defence strategies that are multidimensional, incorporating technical infrastructure, institutional preparedness and cross-border collaboration. The cyber domain is no longer a separate or auxiliary theatre of war. It is deeply embedded in military, political and social systems. As geopolitical rivalries become increasingly digital, strengthening cybersecurity must be perceived as a core element of national security and appropriate measures must be taken in this regard.

The lessons learnt from the Ukrainian case highlight that future conflicts will not be conducted only on the battlefield, but also across interconnected digital networks where information, infrastructure and trust are all at stake. Moreover, both researchers and practitioners need to take into consideration the importance of cyber dimension for future conflicts.

For researchers, experts and decision-makers, the integration of cyberattacks into modern warfare doctrine reveals new strategic dimensions. One key aspect is the need to strengthen the resilience of the civilian population, particularly in how individuals behave and respond within the informational and on-line environment during times of war or severe crises. This includes a strong education campaign about disinformation and promoting media literacy. At the same time, there is an imperative to reinforce and continuously improve the informational front by investing in resources, technologies and recruiting qualified specialists capable of identifying, countering, and neutralising hostile narratives and cyber threats²⁷.

Furthermore, a systematic approach to information warfare is essential – one that engages national agencies, local communities and international stakeholders in a coordinated effort. This includes the management of real-time communication, ensuring timely and credible information flows between institutions and the public, while also sustaining morale and trust among authorities, the military and civilians. These elements underscore the importance of strategic communication tools, not only as a reactive measure, but also as a proactive component of an efficient and effective security and defence policy, which is adapted to current security context and threats. In the case of hybrid threats and digital aggression, cyber resilience becomes a collective responsibility, requiring both institutional preparedness and societal engagement²⁸. In conclusion, cyber dimension proves its relevance and impact on the national security and the case study of the Russian war in Ukraine is a significant example in this regard. Cyber is becoming even more important in war – in present times and in future conflicts and confrontations. Therefore, the cyber dimension

needs to be taken into consideration before, during and after a conflict in order to have an integrated approach.

Notes

¹ See the following studies, that illustrate how cyber operations are conceptualised and operationalised beyond the traditional military sphere: B. Buchanan, *The Hacker and the State: Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2020); J. B. Arquilla, *The New Challenge of Cyber Warfare* (Cambridge: Policy Press, 2021); D. Broeders, "Cyber Intelligence and International Security: Breaking the Legal and Diplomatic Silence?" *Intelligence and National Security* 39, no. 7 (2024): 1213–1229.

² J. Hakala and J. Melnychuk, *Russia's Strategy in Cyberspace* (Riga: NATO StratCom COE, 2021).

³ D. Broeders, *op.cit.*; L. Kello, *The Virtual Weapon and International Order* (New Haven: Yale University Press, 2017).

⁴ M. Willett, "The Cyber Dimension of the Russia–Ukraine War," *Survival* 64, no. 5 (2022): 7–26.

⁵ K. Arnold, P. Pijpers, P. Ducheine, and Peter Schrijver, "Assessing the Dogs of Cyberwar: Reflections on the Dynamics of Operations in Cyberspace during the Russia-Ukraine War," in *Reflections on the Russia-Ukraine War*, ed. M. Rothman, L. Peperkamp, and S. J. H. Rietjens, 1st ed. (Leiden: Leiden University Press, 2024), 231–256.

⁶ *Ibidem*.

⁷ NATO's concept of "hybrid war" refers to a blend of military and non-military tactics – including cyber attacks, disinformation and economic pressure – used to destabilise and influence adversaries without crossing the threshold of conventional warfare. See NATO, "Hybrid War – Hybrid Response," *NATO Review*, 1 July 2014, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/07/01/hybrid-war-hybrid-response/index.html>, accessed April 14, 2025.

⁸ A. Rácz, *Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist*, FIIA Report No. 43 (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2015).

⁹ M. Galeotti, *Russian Political War: Moving Beyond the Hybrid*, 1st ed. (London and New York: Routledge, 2019).

¹⁰ V. Fedorchak, *The Russia-Ukraine War: Towards Resilient Fighting Power*, 1st ed. (London and New York: Routledge, 2024).

¹¹ A. Vicente, P. Sinovets, and J. Théron, eds., *Russia's War on Ukraine: The Implications for the Global Nuclear Order* (Cham: Springer, 2023).

¹² *Ibidem*, p. 30.

¹³ *Ibidem*, pp. 55–65.

¹⁴ J. Hakala and J. Melnychuk, *Russia's Strategy in Cyberspace* (Riga: NATO StratCom COE, 2021).

¹⁵ D. Dubov, *The War in Cyberspace: Russia's War in Ukraine*, Series No. 2 (Tallinn: International Centre for Defence and Security, 2022).

¹⁶ Hakala and J. Melnychuk, *op.cit.*

¹⁷ V. Fedorchak, *The Russia-Ukraine War: Towards Resilient Fighting Power*, 1st ed. (London and New York: Routledge, 2024).

¹⁸ M. Willett, "The Cyber Dimension of the Russia–Ukraine War," *Survival* 64, no. 5 (2022): 7–26.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Hakala and J. Melnychuk, *op.cit.*; D. Dubov, *op.cit.*

²¹ *Ibidem*.

²² M. Willett, *op.cit.*

²³ *Ibidem*.

²⁴ The Microsoft report provides detailed insights into the timing, methods and coordination of Russia's cyberattacks against Ukraine, highlighting how cyber operations were integrated with military actions to disrupt critical infrastructure and spread disinformation. See Microsoft Digital Security Unit, "An Overview of Russia's Cyberattack Activity in Ukraine," *Special Report: Ukraine* (2022).

²⁵ This study offers a summary of key cybersecurity developments in Ukraine during the Russia-Ukraine war, placing them in the broader context of global cyber conflict. It highlights trends, tactics and international responses that have led some analysts to describe the situation as the world's first full-scale cyber war. See *Cyber Digest*, "Review of Cybersecurity News in Ukraine, Tendencies, and World Events Related to the First World Cyber War" (2024).

²⁶ M. Willett, *op.cit.*

²⁷ V. Fedorchak, *op.cit.*

²⁸ *Ibidem*.

The SEDM Process: Analytical Overview and Considerations for the Future

Violeta-Elena NICOLESCU, PhD

ABSTRACT

The hereby article proposes the reader a short review of the structure and organisation of the South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) Process, a regional initiative which dates back in 1996. Next, the reader will be led through the elements which sometimes challenge the effectiveness of the initiative, arriving at the legitimate question of whether what has been done so far within SEDM is enough to keep the initiative strong and relevant for the region to which it pertains. Among security challenges such as the Russian war of aggression against Ukraine or even the obvious changes of approach within the international security architecture starting 2025, the author tries to identify potential steps for a closer connection of SEDM to NATO and the EU, as well as to answer to the question of SEDM's relevance.

Keywords: South-Eastern Europe Defence Ministerial, SEDM, NATO, EU, defence, regional, initiative, relevant

Violeta-Elena Nicolescu holds a PhD in National Security and Intelligence and brings over 20 years of expertise in the fields of security and defence, with a particular focus on South-Eastern Europe. Her research and professional background span particularly defence policy, with focus on programmatic documents and implementation of the national approach within the NATO and European Union contexts. She has contributed to academic and policy discourse, offering informed analysis on regional security cooperation and multilateral defence initiatives, serving also as director of the SEDM Secretariat during Romania's rotational Chairmanship of SEDM during 2023 and 2025.

Foreward

The end of the Cold War in 1991 ushered in a profound transformation of the European security landscape. In the wake of bipolar confrontation, the newly emergent order demanded novel mechanisms of cooperation to ensure regional stability, particularly in South-Eastern Europe – a region long characterised by volatility and contested spheres of influence. In this context, military cooperation frameworks gained renewed strategic importance, not only as confidence-building tools, but also as platforms for collective action and institutional integration. Regional military cooperation became a bridge between post-conflict fragility and the aspirations of Euro-Atlantic integration.

The South-Eastern Europe Defence Ministerial Process (SEDM) emerged in 1996 as one such framework. While numerous other cooperative structures – such as NATO's Partnership for Peace, the EU's Common Security and Defence Policy, or the Central European Defence Cooperation¹ – sought to institutionalise defence collaboration across the continent, SEDM distinguished itself through its emphasis on regional ownership, multinational participation, and practical engagement, especially via the Multinational Peace Force South-Eastern Europe (SEEBRIG). This regional initiative, unlike broader or more formal alliances, blended political dialogue with operational capability, targeting both interoperability and mutual trust among its members.

The creation of SEDM signalled, at the time, the interest and openness of the member states for strategic alignment with Euro-Atlantic structures, the need for enhancement of national defence capabilities, but also for political legitimacy and international visibility.

Thus, member states viewed participation as a stepping stone towards greater integration into NATO and the European Union. SEDM participation signalled, at the same time, a commitment to Western defence norms and interoperability standards, thus increasing their attractiveness as partners in broader alliances.

Moreover, through joint exercises and shared operational planning, the initiative created the prospects for improved professionalism and capabilities of the member states' national armed forces, often with access to training and resources they might not have obtained alone. At the time and, in some cases even nowadays, small and medium-sized states in the region lacked the capacity to ensure their own security individually. Thus, SEDM offered a cooperative structure that allowed burden-sharing, while increasing collective defence readiness.

Ultimately, by joining a multinational initiative backed by NATO members and major powers, smaller states were to gain diplomatic recognition and legitimacy, reinforcing their sovereignty and international standing.

This article seeks to provide an analytical overview of the SEDM process, examining its origins, institutional design and operational outcomes. It aims to answer a central research question: why did states choose to create and participate in SEDM? The Neorealist perspective in International Relations Theory views states as rational actors pursuing security, power and wealth in an anarchic environment. Yet, in military affairs, cooperation remains rare and fragile unless states are confident in the benign intentions of their partners. SEDM, therefore, presents an intriguing case: it suggests that, under certain regional and historical conditions, even states operating within a self-help system can choose to cooperate militarily – provided they do not fear the relative gains of others and believe that cooperation enhances, rather than threatens, their long-term strategic interests.

Short review of SEDM's history, structure and organisation

The South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) Process is a regional format initiated in 1996, with the aim of enhancing political and military cooperation among countries in South-Eastern Europe. It was initiated as part of broader efforts to promote regional security cooperation and Euro-Atlantic integration in the Balkans after the Yugoslav wars. The United States was a driving force behind the initiative, against the background that the U.S. was deeply involved in Balkan peacekeeping and stabilisation after the conflicts in Bosnia and Kosovo, while American policy emphasised multilateral engagement and regional ownership of security processes in South-Eastern Europe. According to literature² in the field, in March 1996, US Secretary of Defence William Perry proposed the creation of the initiative – which was to be named the South-Eastern Defence Ministerial Process – at a defence ministers' meeting in Tirana – which became the event that laid the foundation for the nowadays SEDM.

As it was initially designed, its primary objective³ remains to promote mutual understanding, confidence and collaboration among member nations to bolster regional stability and security, but other key objectives of the SEDM Process also include: promoting mutual understanding and cooperation by fostering good neighbourly relations and collaborative efforts among member countries; contributing to regional and global security, through initiatives like the Multinational Peace Force South-Eastern Europe (MPFSEE) and its operational component, the South-Eastern Europe Brigade (SEEBRIG), which could contribute to peacekeeping and stability efforts both regionally and worldwide; enhancing interoperability, by improving the capability of SEEBRIG to deploy in peace support missions and facilitating its employment in such operations; supporting Euro-Atlantic integration, by assisting member nations in their processes of integration into Euro-Atlantic institutions; implementing and developing projects, which also leads to strengthening defence cooperation and capabilities; *open doors* policy, by

welcoming new members to broaden the effectiveness of the initiative; and cooperating with international organisations such as the United Nations (UN), European Union (EU), North Atlantic Treaty Organisation (NATO), and Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) to align efforts and share best practices.

As of November 2023, SEDM comprises 16 member countries: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Georgia, Greece, Italy, Montenegro, North Macedonia, Romania, Serbia, Slovenia, Türkiye, Ukraine, United States, Moldova (approved as a full member in November 2023, under the efforts of the SEDM rotational Chairmanship held at the time by Romania). Before attaining membership, the Republic of Moldova had been an observer since 2003. Within SEDM, the member states have various membership status related to NATO and the EU membership which, among others, has determined the pace of the initiative as a whole. Thus, there are: five NATO and non-EU members (Albania, Montenegro, North Macedonia, Türkiye, the US), six NATO and EU members⁴ (Bulgaria, Croatia, Greece, Italy, Romania, Slovenia), four NATO members and EU candidates (Albania, Montenegro, North Macedonia, Türkiye), five NATO partners and EU candidates (Bosnia and Herzegovina, Georgia, Republic of Moldova, Serbia, Ukraine).

The South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) Process is underpinned by several foundational agreements and protocols that establish its legal framework. As such, there is *The Multinational Peace Force South-Eastern Europe (MPFSEE) Agreement*⁵ (1998), which led to the creation of the MPFSEE and its operational arm, the South-Eastern Europe Brigade (SEEBRIG). The document outlines the objectives, structure and operational guidelines for these multinational forces, emphasising regional cooperation in peace support operations.

On the other hand, the *Agreement on the Establishment of a Coordination Committee*⁶ (2000), recognising the expansion of initiatives within the SEDM framework, established the SEDM Coordination Committee (SEDM-CC). The SEDM-CC serves as an advisory politi-

co-military body to coordinate and steer various SEDM activities beyond the scope of the Politico-Military Steering Committee (PMSC).

These agreements collectively provide the legal foundation for the SEDM Process, facilitating enhanced political and military collaboration among member nations to promote stability and security in South-Eastern Europe.

In terms of structure and organisation, SEDM operates through several mechanisms. Thus, there are formats such as annual ministerial meetings, which are regular gatherings of defence ministers to discuss and decide on matters of regional security and cooperation. Such meetings are similar to NATO defence ministerial meetings and have an associated joint declaration⁷. In addition, the annual Deputy Chiefs of Defence (DCHODs) meetings provide advice to the SEDM defence ministers and also conclude with a joint declaration. Although it is also a discussion format, the Coordination Committee (SEDM-CC) convenes to provide policy guidelines for all projects initiated within SEDM and regularly meets twice a year (customarily in March and September). The Politico-Military Steering Committee (PMSC) – the body which governs the activities of the MPFSEE and SEEBRIG and is focused on the operational aspects and deployment readiness – is organised, similarly to the meetings of the SEDM Coordination Committee, twice a year, according to the same schedule.

Through these structures, SEDM facilitates dialogue, coordinates joint military activities and implements projects aimed at enhancing defence capabilities and interoperability among member nations. In addition to these, depending on the status of various projects, expert working groups, forums or anniversary ceremonies are conducted. The SEDM initiative has an interesting chairing mechanism – on the one hand, the CC/PMSC formats are chaired every two years by a SEDM member state which assumed this role according to a previously agreed calendar; on the other hand, SEEBRIG's command is assumed every three years by a MPFSEE nation, also in accordance with a previously agreed calendar. The latest SEDM rotational chairmanship was taken over⁸ by Romania from Bulgaria in August

2023 and will be handed over to Greece in August 2025, while the Hellenic Commander of SEEBRIG handed over the command of the brigade in August 2023 to an Albanian general who, in turn, will hand it over to a Bulgarian successor in September 2026. Another unique element of the initiative concerns the rotational headquarters of the brigade, which is held by a MPFSEE nation for a period of four years. The SEEBRIG HQ, which is currently hosted in Kumanovo, the Republic of North Macedonia, will relocate in 2026 to the Republic of Türkiye.

Key projects of SEDM

The South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) Process encompasses several key projects aimed at enhancing regional co-operation, interoperability and security among its member nations. At the heart of the SEDM initiative is the nucleus represented by the *South-Eastern Europe Brigade (SEEBRIG)*. Established in 1999, SEEBRIG is a multinational peace force designed to participate in peace support operations, humanitarian assistance, and disaster relief. It serves as a platform for improving interoperability and fostering military cooperation among member countries. It is comprised of approximately 5,000 troops, including four mechanised infantry battalions and an Engineer Task Force, and its units remain in their home countries, but can be deployed collectively for peacekeeping operations under the auspices of the UN, NATO or the EU. Undoubtedly, SEEBRIG is the core of this regional initiative. From February to August 2006, SEEBRIG was deployed in Afghanistan as part of the International Security Assistance Force (ISAF) and during this mission, SEEBRIG's command took over⁹ the responsibilities of the Kabul Multinational Brigade and conducted security and assistance operations to support the Government of Afghanistan in maintaining a safe and secure environment. Since then, SEEBRIG has not been deployed in any other operational missions, but it continues to maintain readiness for potential future peace support operations. It is important to make a clear distinction be-

tween the SEDM and the MPFSEE, respectively the Coordination Committee, which is the dialogue format for the sixteen SEDM countries, and the Politico-Military Steering Committee which is the dialogue format of the six MPFSEE countries (Albania, Bulgaria, Greece, North Macedonia, Romania and Türkiye, all NATO member states).

In addition to SEEBRIG, some member states have invested efforts in several SEDM projects, which are voluntarily led by the nations, on a rotational basis. As such, the *Inter-connection of Military Hospitals (IMIHO)* is a project aimed at connecting military hospitals across SEDM member states, facilitating the exchange of medical information, expertise and resources. By connecting experts in the military medicine field, it enhances regional medical support capabilities, especially during joint operations or emergencies.

Another project is the *South-Eastern Europe Simulation Network (SEESIM)* which focuses on conducting simulation exercises to improve crisis response and management among member nations. The added value of this project is that these exercises enhance coordination and readiness for various scenarios, including natural disasters and security threats.

Acknowledging the growing importance of the Women, Peace and Security Agenda, SEDM also owns a project in the field of *Female Leaders in Security and Defence (FLSD)*, an initiative which promotes the role of women in the security and defence sectors within the region and aims to foster gender equality and empower female leaders through conferences, workshops, and networking opportunities.

A more recent project of the regional initiative is *Resilience*¹⁰, which is designed to strengthen the resilience of SEDM member nations against various security challenges. It involves collaborative efforts to identify vulnerabilities, share best practices, and develop strategies to enhance national and regional resilience and it was proposed by Romania during its rotational chairmanship (2023-2025) and approved by the SEDM defence ministers in November 2024, in Tirana.

While these projects collectively contribute to the SEDM Process' objectives of promoting

mutual understanding, enhancing defence capabilities, and ensuring regional stability in South-Eastern Europe, there is room for more engagement by the nations and, for a more fruitful result, for a connection with NATO and the EU in the various fields of the projects.

Challenges on the road. Positive prospects

Evaluating the pace of previous project implementation, as well as the continued objective of engaging SEEBRIG in a mission or operation, one could say that the South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) Process faces several challenges that impact its effectiveness in promoting regional security and cooperation. Among these are diverse security priorities, resource constraints and operational coordination.

It is fair to say that SEDM member countries have varying security concerns and priorities, influenced by their unique geopolitical situations. Aligning these diverse interests to achieve common objectives sometimes poses challenges for the organisation. Resource constraints also arise from differences in defence budgets and military capabilities among member states, that can limit the scope and effectiveness of joint initiatives. Smaller or less economically robust nations may struggle to contribute equally to collective defence efforts. For those SEDM countries which are also NATO and EU members it is more difficult, as they must also meet the requirements of the NATO Defence Investment Pledge¹¹ and, more recently, they will have to very attentively and quite rapidly analyse how to best implement, nationally and at EU level, the recent instruments announced, in March 2025, by the European Commission and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Kaja Kallas. These include the *White Paper of European Defence – Readiness 2030*¹² and, consequently, the €150 billion SAFE (Security Action for Europe) instrument, based on joint borrowing.

Operational coordination represents another challenge. Coordinating multinational military exercises requires overcoming logistical, communication and interoperability challenges and ensuring that all member na-

tions can effectively collaborate during joint activities is essential for mission success. The SEEBRIG has an annual schedule of exercises, which significantly contributes to increasing interoperability. On the other hand, interoperability is best tested during missions, hence the need for engaging in one.

Addressing these challenges necessitates continuous dialogue, mutual understanding, and a commitment to collaborative solutions among SEDM member states to enhance regional security and stability.

Taking into account the elements above and in the current strategic context, marked by heightened regional instability and evolving security challenges, the South-Eastern Europe Defence Ministerial Process can enhance its effectiveness through several key actions: enhancing SEEBRIG's operational readiness; aligning with international organisations; developing new collaborative projects; and enhancing political-military dialogue.

Thus, efforts should first concentrate on strengthening the South-Eastern Europe Brigade (SEEBRIG) to serve as a rapid response force for regional crises. This involves regular joint exercises, streamlined command structures, and improved logistical support to ensure swift deployment when necessary. These kinds of activities have already been in place for many years and the challenge is to achieve even more.

Aligning with international organisations means deepening collaboration with entities such as NATO, the EU, UN, and OSCE to synchronise efforts, share intelligence, and coordinate responses to security threats. This alignment enhances interoperability and leverages broader resources for regional stability. The focus should be on engaging SEEBRIG in missions and operations, particularly within the area of common interest – the Western Balkans. However, cooperation should not be viewed only through the SEEBRIG lens. NATO and the EU have extensive resources when it comes to the domains pertaining to other SEDM projects, such as simulation exercises, resilience or Women, Peace and Security agenda.

This brings us to the need to initiate projects that address contemporary security

issues, such as cyber defence, counter-terrorism, and disaster response. These initiatives can build resilience against emerging threats and enhance cooperative capabilities among member states.

Enhancing political-military dialogue may include increasing the number of high-level meetings and communication channels among defence ministers and military leaders which, apart from the trust they can foster and the best practices they can share, can set the prospects for ensuring unified strategies in addressing security concerns, given the increasing dynamics of security developments in the South-Eastern Europe region.

By implementing these measures, the SEDM Process has the prospects to constantly adapt to the current strategic environment, reinforcing its role in promoting peace, stability and cooperation in South-Eastern Europe. SEEBRIG could thus play a significant role in enhancing security and stability in the Western Balkans through several strategic approaches: participation in peace support operations; disaster relief and humanitarian assistance; building interoperability and trust; supporting security sector reform; enhancing regional cooperation.

SEEBRIG is structured to engage in peace support missions under mandates from international organisations such as the United Nations (UN), NATO, or the European Union (EU). Its deployment in the Western Balkans could help manage and mitigate conflicts, contributing to regional stability.

Beyond military operations, SEEBRIG has developed capabilities for disaster relief within the framework of the SEEDRO project (Employment of SEEBRIG in Disaster Relief Operations). Deploying SEEBRIG in response to natural disasters or humanitarian crises in the Western Balkans can enhance regional resilience and cooperation.

Also, regular joint exercises and training programmes conducted by SEEBRIG foster interoperability among the armed forces of member nations. These activities not only enhance military readiness but also build mutual trust and understanding, which are crucial for long-term security in the Western Balkans.

SEEBRIG can assist Western Balkan countries in reforming their security sectors by

sharing best practices and providing training that aligns with democratic principles and international standards. Such support contributes to the development of accountable and effective security institutions.

At the same time, incorporating SEEBRIG into the security framework of the Western Balkans leverages its multinational composition and operational experience, thereby contributing effectively to peace and stability in the region.

One of the lines of efforts that requires more work is enhancing SEDM's connections with NATO and the European Union (EU). Relating to the similarities of these international organisations, the SEDM Process could consider strategies such as: participating in joint exercises and training; establishing liaison offices; collaborating on capability development; engaging in policy dialogues; supporting EU and NATO missions; and facilitating membership integration, not necessarily in this order.

Thus, engaging in combined military exercises and training programmes with those planned by NATO and the EU can definitely improve interoperability and readiness for joint operations. In this endeavour, but also with effects on creating synergies between the SEDM and the two organisations at large, establishing liaison offices by assigning representatives to NATO and EU headquarters could facilitate communication, coordination, and information sharing.

Capability development is a field which, particularly due to the evolutions of the security architecture starting January 2025, will be for a long time a priority for European countries. In addition, supporting EU and NATO missions may also be one of the lines of action which would lead to a closer relationship with the two organisations. Offering SEDM resources and personnel to support EU- and NATO-led missions would demonstrate commitment to collective security efforts.

Moreover, engaging in policy dialogues by participating actively in policy discussions and forums organised by NATO and the EU can help contribute regional perspectives and stay informed about broader security strategies.

Last but not least, assisting SEDM member nations aspiring to join NATO or the EU

– by aligning SEDM activities with accession requirements and providing platforms for dialogue and cooperation – would facilitate membership integration, in a scenery in which the EU enlargement to Western Balkans countries has reached a strategic fatigue. Implementing these measures can strengthen SEDM's ties with NATO and the EU, contributing to a more integrated and effective regional security framework.

An incentive that would help revitalise SEDM would possibly be represented by a strategic review of the initiative. Such a process would involve a comprehensive assessment of its objectives, structures and activities to ensure alignment with current regional security dynamics and to enhance its effectiveness. Similar to how NATO managed in 2020 its “NATO 2030: United for a New Era” initiative by assigning a group of senior experts – not within NATO, but relevant figures who had previously worked in NATO positions or in key roles within member states –, SEDM could also envisage a process that could be led by a review committee comprising representatives from SEDM member nations, defence experts, and relevant stakeholders to oversee the review process. After defining the areas to be evaluated, such as organisational structure, operational effectiveness, partnerships, and alignment with international security frameworks, the next step would be to gather quantitative and qualitative data on SEDM's past and current initiatives, performance metrics, and feedback from member states and partners. Eventually, the strategic recommendations would be actionable proposals to address identified gaps, improve coordination, and adapt to evolving security challenges. In SEDM's past, there have been initiatives to conduct strategic reviews within its framework. For example, during Greece's chairmanship, efforts were made to revitalise the SEDM Strategic Review, emphasising the importance of enhancing the process' effectiveness and visibility. Additionally, the 35th SEDM Coordination Committee meeting in 2016 included discussions on future developments and a strategic review of SEDM projects. Almost a decade later, it is perhaps time to reopen the subject and, in line with the security evolutions starting February 2022

up to mid-2025, with effects in the Black Sea region, more extensively in the South-Eastern Europe and, at large, in the entire world, it would be productive to realign priorities regarding common interests and resources.

It is, of course, worth mentioning that, under Romania's rotational chairmanship starting July 2023, several key initiatives have been prioritised within SEDM. Firstly, the focus was placed on enhancing SEEBRIG capabilities. Thus, a Concept to enhance the visibility and capabilities of the brigade was put forward by Romania in 2023 and later on approved by the defence ministers in 2024. Thus, the path for improving the operational capabilities of SEEBRIG, aiming to enable participation in missions and operations, has been paved.

Secondly, efforts have been made to revitalise SEDM projects, by attracting more active engagement into existing projects and identifying new ones relevant to the current strategic context. Thus, one of the most relevant examples is the adoption of a new SEDM project, the one on Resilience, which will be led for two consecutive years by the proposing country.

Another line of effort pursued was that of promoting cooperation with international organisations, particularly with NATO, the EU and the UN, with a level of ambition determined by the possibility for SEEBRIG to be engaged in missions or operations.

Supporting the Republic of Moldova in becoming a fully-fledged SEDM member state, similar to the support granted to Georgia years ago, during another rotational Romanian presidency, was another tenure objective that Romania has successfully managed to attain¹³.

Conclusions

Looking ahead, one could conclude that SEDM's prospects are in fact promising, particularly in a strategic scenery which becomes more and more focused on regional initiatives, against the background of realignment of diplomatic priorities starting in 2025. It is clear, though, that, even with a clear focus on enhancing regional cooperation, improving military capabilities and fostering stronger

ties with international partners, these goals can only be achieved when political will meets resources and the former is stronger than the latter. These efforts are crucial in addressing evolving security challenges and promoting stability in South-Eastern Europe and the pace of SEDM will depend significantly, among other elements, on the strength, will and proactiveness of the chairing countries.

Notes for the readers

For a general overview of post-Cold War regional military cooperation in Europe, see Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, 2nd ed., Palgrave Macmillan, 2014, pp. 85-103; and Dimitar Bechev, *Constructing South East Europe. The Politics of Balkan Regional Cooperation*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 9-13, 59-146.

• **Realist and Neorealist perspectives on international military cooperation** argue that states cooperate primarily when their strategic interests align and when trust and transparency reduce the fear of exploitation. See Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, 1979; and Robert Jervis, *Cooperation under the Security Dilemma*, *World Politics* 30, no. 2, 1978, pp. 167-214.

• **The origins of the SEDM process can be traced to the 1996 Defence Ministerial in Tirana**, Albania, which emphasised regional dialogue, transparency, and joint peacekeeping initiatives. See Dimitar Bechev, *op. cit.*, pp. 106-115.

• **On the significance of SEEBRIG (South-Eastern Europe Brigade)** there is little literature on the topic. However, as a concrete operational output of SEDM, see Admiral T. Joseph Lopez, *Political-Military Success in the Balkans*, July 7, 2011, *Wilson Center*.

• **The value of regional military cooperation as a trust-building mechanism** is emphasised in numerous post-conflict environments. See Michael Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, U.S. Institute of Peace, 1996, especially in the context of Southeast Europe.

• **Military exercises like SEVEN STARS under SEEBRIG have had an outsized sym-**

bolic and operational role in fostering interoperability and showcasing regional readiness. See *SEEBRIG 2004-2024 Stars Informer Bulletins* on SEEBRIG official website.

• **On the dynamics of the Romanian Chairmanship of SEDM during 2023-2025** see the *official websites of SEDM* (sedmprocess.org), *SEEBRIG* (seebrig.org) and *Romanian Ministry of National Defence* (the media corner).

• **Future prospects for the SEDM process depend heavily on shifting regional geopolitics, EU enlargement fatigue, and the evolving NATO posture in the Black Sea region.** For a contemporary assessment, see Valentin Naumescu's *The EU's Enlargement and NATO's Prospects in the Context of the War and Post-War Political Dynamics*, in *Eastern Journal of European Studies*, October 2024.

Notes

¹ Austria, Croatia, the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia, with Poland as observer.

² Bechev, Dimitar, *Constructing South East Europe. The Politics of Balkan Regional Cooperation*, 2011, Palgrave Macmillan, p. 112.

³ *What is SEDM? History and Objectives*, SEDM official website, <https://www.sedmprocess.org/#content>.

⁴ All SEDM states which are EU members are also NATO fully-fledged members.

⁵ *The Multinational Peace Force South-Eastern Europe (MPFSEE) Agreement* (1998), SEDM official website, <https://seebrig.org/download/2524/?tmstv=1746967281>.

⁶ *Agreement on the Establishment of a Coordination Committee* (2000), SEDM official website, <https://seebrig.org/download/2527/?tmstv=1746967281>.

⁷ Joint Declarations related to SEDM ministerial and DCHODs meeting, SEDM official website, https://www.sedmprocess.org/web/sedmp/documents/-/document_library_display/pYzMeJWuDE6B/view/33174?_110_INSTANCE_pYzMeJWuDE6B_redirect=https%3A%2F%2Fwww.sedmprocess.org%2Fweb%2Fsedmp%2Fdocuments%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_pYzMeJWuDE6B%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2.

⁸ *SEDM-CC/PMSC Chairmanship and COMSEEBRIG Handover-Takeover Ceremony*, August 31, 2023, SEEBRIG official website, <https://seebrig.org/2023/08/22/sedm-cc-pmsc-chairmanship-and-comseebrig-handover-takeover-ceremony-31-august-2023/>.

⁹ SEEBRIG at the end of the mission in Afghanistan, press release, August 8, 2006, <https://english.mapn.ro/>

cpresa/1218_SEEBRIG-at-the-end-of-the-mission-in-Afghanistan.

¹⁰ *SEDM Political-Military Steering Committee and Coordination Committee Meetings*, press release, March 26, 2025, https://english.mapn.ro/cpresa/6478_sedm-political-military-steering-committee-and-coordination-committee-meetings.

¹¹ *Funding NATO*, April 5, 2025, NATO official website, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm.

¹² *White Paper on European Defence – Readiness 2030* presented by the European Commission and the

EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy on March 19, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf.

¹³ South-Eastern Europe Defence Ministerial (SEDM) Meeting in Ankara, press release, November 22, 2023, [https://english.mapn.ro/cpresa/6126_South-Eastern-Europe-Defence-Ministerial-\(SEDM\)-Meeting-in-Ankara-](https://english.mapn.ro/cpresa/6126_South-Eastern-Europe-Defence-Ministerial-(SEDM)-Meeting-in-Ankara-).

Valul de migrație în Europa, efect accelerat al războaielor – Implicații pentru România

Ionela Viorica CONSTANTIN

ABSTRACT

In the past decade, Europe has witnessed successive waves of migration, dramatically intensified by armed conflicts in its eastern and southern neighborhoods. The war in Ukraine, which began in 2014 and escalated significantly in 2022, has produced one of the largest humanitarian and security crises in the region, with profound implications at Euro-Atlantic level.

The objective of this article is to analyse the causes and consequences of the migration wave triggered by armed conflicts, emphasising the socio-economic, political, and security implications for Romania.

Keywords: migration, war of aggression, refugees, institutional responses, Romania's response to crisis

Ionela Viorica Constantin is Head of the PM's Office Air Forces, International Representation and Defence Information Department for Defence Policy, Planning and International Relations of the Ministry of National Defence.

1. Introducere

Europa contemporană se confruntă cu o dinamică imigraționistă profund influențată de contextul geopolitic și umanitar la nivel internațional. Războaiele, instabilitatea politică, sărăcia și degradarea mediului conduc la mișcări masive ale populației, iar efectele acestor fenomene se resimt cu intensitate sporită în spațiul european. În acest peisaj tensionat, războiul de agresiune declanșat de Federația Rusă împotriva Ucrainei în anul 2022 a adus în atenția publicului și a decidenților politici realitatea generată de migrația forțată, declanșând cel mai amplu val de refugiați de pe continentul european de la Cel de-Al Doilea Război Mondial, până în prezent¹.

România, prin poziția sa geostrategică și prin apartenența la Uniunea Europeană și NATO, s-a regăsit în prima linie de reacție. Capacitatea de sprijin a refugiaților ucraineni,

mobilizarea resurselor interne, solidaritatea exprimată la nivel civic și instituțional, dar și contribuția militară în sprijinul Ucrainei conturează un profil național activ.

În paralel, migrația dinspre Orientul Mijlociu și Africa, alimentată de instabilitatea constantă din state precum Siria, Irak, Sudan, Eritreea sau Somalia, adaugă o nouă dimensiune acestui fenomen. Aceste fluxuri de refugiați multidimensionale ridică întrebări complexe despre viabilitatea sistemelor de acordare a azilului, solidaritatea europeană, capacitatea de integrare și securitatea regională².

Cu toate acestea, dincolo de dimensiunea instituțională, migrația este în primul rând despre oameni. Despre povești personale, adaptare și speranță care modelează prezentul și viitorul Europei. Astfel, consider relevantă o analiză care să reflecte nu doar fenomenul în sine, ci și implicațiile sale asupra societății românești și europene.

Prin intermediul acestei teme, se evidențiază modul în care România, prin poziția sa, își redefineste rolul în contextul geopolitic actual.

Articolul de față își propune să analizeze migrația în Europa din perspectiva declanșatorilor de natură conflictuală și geopolitică, punând accent pe cazul Ucrainei și pe implicațiile directe pentru România. Sunt explorate cauzele migrației, reacțiile instituționale europene, cadrul oferit de Agenția Europeană pentru Migrație, precum și specificul național al răspunsului României. Printr-o abordare calitativă, cu ancorare în teorii sociologice și în paradigma securității societale, cercetarea conturează o imagine integrată a fenomenului. Accentul este pus pe interdependențele dintre politicile de securitate, presiunile sociale și imperativele umanitare, oferind o analiză actuală și relevantă pentru înțelegerea migrației în Europa contemporană.

2. Metodologie și instrumente de cercetare

Tema cercetării este fenomenul migrației în Europa, ca efect direct și indirect al conflictelor armate, cu accent pe migrația generată de războiul din Ucraina. Cercetarea urmărește să răspundă la următoarele întrebări: (1) Cum influențează conflictele armate recente valorile de migrație în Europa? (2) Ce rol are România în această ecuație geopolitică și umanitară? (3) Cum gestionează Uniunea Europeană migrația forțată? Ipotezele de lucru sunt: (a) războiul generează o accelerare semnificativă a migrației forțate; (b) România are un rol strategic în sprijinirea refugiaților și consolidarea securității în regiune.

Studiul utilizează o metodologie calitativă, centrată pe analiza de conținut a documentelor publice, rapoartelor guvernamentale, comunicatelor organizațiilor internaționale și literaturii academice relevante. Sunt aplicate teorii sociologice ale migrației, cum ar fi teoria migrației în lanț și a rețelilor sociale, precum și elemente din teoria securității, în special dimensiunea societală formulată de Școala de la Copenhaga. În ediția a 6-a a lucrării *The Age*

of Migration (2020), autorii Stephen Castles, Hein de Haas și Mark J. Miller discută teoria securității societale în contextul migrației internaționale, abordând modul în care migrația poate fi percepută ca o amenințare la adresa identității culturale și coeziunii sociale³. Astfel, migrația este analizată atât ca fenomen umanitar, cât și ca potențial factor de securizare în discursul politic european.

3. Fenomenul migrației în Europa

În Europa, după căderea Cortinei de Fier, mobilitatea populației a cunoscut o creștere semnificativă, în special dinspre Est către Vest, ca o consecință a căutării unui trai mai bun.

Extinderea Uniunii Europene (UE) către fostele state comuniste a condus la liberalizarea pieței muncii și la o migrație economică internă semnificativă⁴. State precum Polonia, România și Bulgaria au fost printre principalii exportatori de forță de muncă către țări ca Germania, Italia și Regatul Unit.

Migrația forțată este un fenomen complex, care are la bază o serie de factori economici, sociali, politici și de securitate.

Migrația din Africa are cauze complexe: sărăcia extremă, lipsa accesului la resurse, conflictul etno-religios, regimuri dictatoriale, precum și efectele severe ale schimbărilor climatice precum seceta prelungită și deșertificarea. Țări precum Sudan, Somalia, Mali, Nigeria și Eritreea generează fluxuri constante de persoane care traversează deșertul Sahara și Marea Mediterană. Europa este percepută ca refugiu, dar capacitatea de primire și integrare este limitată, ceea ce determină tensiuni sociale și politice în unele state.

În contextul actual, războaiele și conflictele armate reprezintă factori determinanți ai mobilității populației la scară largă. Migrația care are la bază o cauză determinată de război nu este un fenomen nou, dar amploarea evoluțiilor recente este fără precedent.

Războiul din Siria (2011- prezent) a condus la schimbarea locuinței a peste 13 milioane de persoane, dintre care un număr semnificativ a căutat refugiu în Europa⁵.

În prezent, Europa se confruntă cu un nou val de migrație semnificativ determinat de

războiul de agresiune al Federației Ruse asupra Ucrainei, dar și de instabilitatea constantă din Orientul Mijlociu și Africa de Nord.

4. Războiul ca factor catalizator al migrației

Războiul de agresiune al Federației Ruse asupra Ucrainei reprezintă unul dintre cele mai puternice catalizatoare ale fenomenului migrației în Europa contemporană. Conflictul a început în anul 2014, odată cu anexarea ilegală a Peninsulei Crimeea de către Federația Rusă și escaladarea luptelor din regiunea Donbas. Astfel, tensiunile persistente au culminat în anul 2022 cu lansarea unei invazii la scară largă, generându-se cea mai mare criză umanitară de pe continentul european de la Cel de-Al Doilea Război Mondial. Potrivit datelor furnizate de UNHCR, peste 8 milioane de persoane au fost forțate să părăsească Ucraina până la finalul anului 2023, dintre care, peste 4 milioane au solicitat protecție temporară în Uniunea Europeană⁶ (UNHCR, 2024).

Spre deosebire de criza migrației din anul 2015, când fluxul a fost predominant din afara granițelor Europei, criza ucraineană a generat solidaritate regională și a supus la test capacitățile statelor vecine de a răspunde rapid și eficient. În acest context, România a devenit un actor important, deschizându-și granițele pentru un număr semnificativ de refugiați, oferindu-le astfel sprijin logistic, medical și social.

Conform Agenției ONU pentru Refugiați (UNHCR), în martie 2024, peste 10 milioane de persoane din Ucraina fie au părăsit țara, fie au fost strămutate⁷. Din numărul total, în România s-au înregistrat aproximativ 3,5 milioane de treceri de frontieră. Dintre aceștia, peste 100.000 au rămas pe termen mediu și lung în țara noastră⁸.

Emigranții ucraineni sunt în cea mai mare parte femei, copii și persoane în vârstă, deoarece bărbații apti de luptă au fost înrolați în armata ucraineană. Această categorie demografică a impus politici specifice de integrare, adaptate nevoilor sociale și psihologice ale grupurilor vulnerabile⁹.

5. Răspunsul Uniunii Europene

Uniunea Europeană s-a confruntat cu o provocare majoră odată cu declanșarea războiului din Ucraina și cu valurile migratorii din Africa și Orientul Mijlociu. În fața acestor crize, UE a activat mecanisme instituționale deja existente, dar și instrumente de urgență. Cel mai semnificativ răspuns în cazul Ucrainei a fost activarea pentru prima dată a Mecanismului de Protecție Temporară, în baza Directivei 2001/55/CE¹⁰.

Acest mecanism le-a oferit refugiaților ucraineni acces imediat și uniform în toate statele membre la educație, sănătate, locuri de muncă și protecție socială.

UE a mobilizat, de asemenea, fonduri substanțiale din instrumentele de coeziune și din Fondul pentru Azil, Migrație și Integrare (AMIF), oferind sprijin financiar statelor care au primit un număr ridicat de refugiați.

Frontex și Agenția Uniunii Europene pentru Azil au fost implicate în susținerea capacităților naționale, în special la frontierele României, Poloniei și Slovaciei.

Mai mult decât atât, UE a lansat platforme digitale comune pentru înregistrarea refugiaților, precum și inițiative de colaborare cu organizații precum UNHCR, UNICEF și Crucea Roșie¹¹.

Cu toate acestea, divergențele între statele membre UE persistă. În timp ce țări din Europa Centrală și de Est au demonstrat o solidaritate remarcabilă, alte state au manifestat rezerve în privința mecanismelor de redistribuire. Criza a evidențiat atât progresele în materie de coordonare europeană, cât și limitele structurale ale unei politici comune de migrație încă insuficient consolidate.

6. România între responsabilitate și constrângeri

România, ca stat vecin și membru al UE și NATO, s-a confruntat cu o presiune semnificativă la granițele sale estice. La scurt timp după declanșarea războiului din Ucraina, autoritățile române au activat planuri de urgență și au colaborat cu agenții internaționale precum UNHCR, IOM și UNICEF pentru a organiza

puncte de primire, spații de tranzit și centre de asistență umanitară. Pe lângă intervenția statului, societatea civilă, organizațiile religioase și voluntarii au avut un rol crucial în oferirea de hrană, cazare și sprijin psihologic refugiaților.

Până în toamna anului 2024, România a înregistrat aproximativ 120.000 de persoane care au rămas pe termen mediu sau lung în țară, majoritatea fiind femei și copii. Refugiații ucraineni au beneficiat de acces la servicii de sănătate, educație, locuri de muncă și protecție socială prin deciziile autorităților naționale și prin activarea Mecanismului de Protecție Temporară al Uniunii Europene. De asemenea, România a investit în infrastructura logistică și digitală pentru a gestiona eficient fluxurile de persoane și pentru a asigura o coordonare interinstituțională.

Este important de menționat că această criză a demonstrat o capacitate administrativă remarcabilă. Astfel, integrarea elevilor ucraineni în școli a presupus adaptări curriculare și suport lingvistic, iar în domeniul sănătății s-a înregistrat o creștere a solicitărilor în spitalele din județele de graniță.

Pe termen scurt, impactul economic al migrației a fost complex. Pe de o parte, sprijinul acordat refugiaților a generat foarte multe cheltuieli publice neprevăzute. Pe de altă parte, în contextul deficitului de forță de muncă în unele sectoare precum construcțiile, agricultura și serviciile, integrarea emigranților a oferit o sursă necontestabilă de capital uman¹².

Totodată, criza migrației a influențat discursul politic intern. Partide populiste sau naționaliste au încercat să exploateze temerile populației legate de pierderea identității culturale sau de „invazia” refugiaților. Cu toate acestea, în cazul refugiaților ucraineni, percepția publică a fost mai degrabă favorabilă, contrastând cu reacțiile populației în cazul crizei siriene din anul 2015.

România a oferit un sprijin semnificativ Ucrainei din perspectiva securității, implicându-se activ în diverse domenii pentru a susține eforturile de apărare și stabilitate regională, astfel:

Asistență militară și cooperare în domeniul apărării:

- **Donații de echipamente militare:** România a donat Ucrainei un sistem de apărare antiaeri-

ană Patriot, demonstrând astfel angajamentul său în sprijinirea capacităților defensive ale Ucrainei.

- **Centru de instruire pentru piloți de aeronave F-16:** În iulie 2023, România a aprobat înființarea unui centru de instruire pentru piloți de aeronave F-16 la Baza 86 Aeriană. Acest centru servește ca hub regional pentru instruirea piloților români și aliați, inclusiv ucraineni, contribuind la consolidarea capacităților aeriene de luptă ale Ucrainei.

Cooperare în domeniul securității interne:

- **Combaterea crimei organizate și a traficului ilegal:** În octombrie 2024, România și Ucraina au demarat o inițiativă care a condus la intensificarea colaborării în domeniul combaterii crimei organizate, traficului de persoane și a drogurilor. Ministrul român de interne, Cătălin Predoiu, a subliniat importanța acestei cooperări pentru securitatea regională și euroatlantică¹³.

Diplomație și sprijin politic:

- **Susținerea demersurilor privind integrarea în Uniunea Europeană a Ucrainei:** România a fost unul dintre susținătorii constanți ai parcursului european al Ucrainei, oferind sprijin în negocierile la nivel diplomatic și participând activ la inițiative regionale.

Prin aceste demersuri, România își reafirmă rolul de partener strategic al Ucrainei, contribuind la eforturile comune de asigurare și consolidare a stabilității în regiune.

Prin poziționarea geostrategică, România este un pilon esențial al rezilienței regionale în calitate de partener activ în politicile de migrație, securitate și ajutor umanitar ale UE și NATO.

7. Provocări viitoare

Valul de emigranți ucraineni generat de războiul de agresiune al Federației Ruse a condus nu doar la o criză umanitară semnificativă, ci și la o serie de provocări pe termen mediu și lung pentru România, inclusiv din perspectiva securității naționale și regionale. Deși răspunsul inițial al statului român a fost unul solidar și eficient, viitorul aduce o serie de riscuri,

amenințări și vulnerabilități care necesită a fi analizate în vederea identificării unor soluții, astfel:

- presiunea asupra infrastructurii critice și a sistemelor publice;
- posibile infiltrări sau riscuri de securitate asociate războiului hibrid;
- propaganda pro-rusă, dezinformarea și tentativele de destabilizare socială;
- dificultăți de integrare socioeconomică;
- dificultăți de integrare pe piața muncii, în sistemul educațional și în comunități locale.

Migrația generată de război nu este un fenomen temporar. Chiar și în eventualitatea încheierii conflictului din Ucraina, este necesară o perioadă îndelungată pentru reconstrucție și revenire la normalitate.

8. Concluzii

În concluzie, migrația în Europa este un fenomen care nu poate fi tratat doar ca o urgență temporară. Este un proces complex care necesită politici coerente, colaborare internațională și o abordare echilibrată între conceptele de securitate și umanitate. România prezintă nu doar responsabilități intensificate, ci și oportunitatea de a influența pozitiv modul în care regiunea răspunde provocărilor viitoare.

Pentru România, migrația forțată nu este doar o provocare umanitară, ci și un test de reziliență instituțională. Răspunsul rapid oferit în cazul refugiaților ucraineni a demonstrat un potențial administrativ și civic remarcabil, însă provocările nu se opresc aici. Pe termen lung, integrarea socioeconomică a imigranților, prevenirea tensiunilor sociale, adaptarea sistemelor educaționale și sanitare, dar și gestionarea riscurilor de securitate devin priorități reale. România are șansa de a transforma aceste provocări într-o strategie socială durabilă, învățând din crizele actuale și anticipând viitoarele dinamici ale fluxului de imigranți.

Totodată, migrația provenită din Siria, Irak și statele africane aduce în discuție o altă dimensiune a problemei: aceea a migrației constante. Aceste valuri de migrație pun o presiune constantă asupra capacității Uniunii Europene de a răspunde coerent. Agenda

Europeană pentru Migrație oferă un cadru general, dar diferențele de abordare dintre statele membre arată că solidaritatea europeană este încă o construcție fragilă.

Pe baza cercetării și a analizei realizate, se confirmă ipoteza conform căreia războiul de agresiune din Ucraina a declanșat unul dintre cele mai masive valuri de migrație forțată din istoria recentă a Europei, afectând în mod direct toate statele de frontieră, dar mai ales România. Aceasta s-a remarcat nu doar prin capacitatea sa de a gestiona rapid și empatic un flux fără precedent de refugiați, ci și printr-un rol tot mai vizibil în arhitectura de securitate a regiunii. Asistența oferită Ucrainei, inclusiv donația sistemului de rachete Patriot și sprijinul în formarea piloților de aeronave F-16, nu reprezintă doar decizii politice sau militare, ci contribuții strategice care pot accelera procesul de stabilizare a regiunii.

Valul de migrație provocat de războiul de agresiune din Ucraina a testat capacitatea Europei de a reacționa solidar și eficient în fața unei crize umanitare de proporții. Cu toate acestea, valul de emigranți din Ucraina nu reprezintă doar o provocare umanitară, ci și o provocare la adresa securității naționale, care necesită o abordare multidimensională.

Dincolo de aspectele logistice și economice, migrația forțată devine un test al umanității, al rezilienței sociale și al viziunii strategice. Este imperios necesar ca România să continue să joace un rol activ atât în sprijinirea refugiaților, cât și în consolidarea arhitecturii de securitate europeană.

România are responsabilitatea de a gestiona inteligent această criză, balansând între solidaritate și vigilență, pentru asigurarea stabilității interne și a securității regionale și euroatlantice.

Fenomenul migrației în Europa, accelerat de conflictele armate recente, rămâne o provocare multidimensională care testează limitele solidarității, ale capacității administrative și ale coeziunii sociale. Pe măsură ce războaiele se prelungesc, iar crizele climatice și economice se adâncesc, Europa devine tot mai frecvent un punct de destinație – dar și de tensiune – pentru oameni care caută siguranță, stabilitate și un viitor mai bun.

Note

¹ International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2022*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr-2022_0.pdf, accesat în martie 2025.

² Amnesty International, *The State of the World's Refugees*, 2023, https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gadsource=1&gbraid=0AAADiFSPRnhCeTgqHpyDSLprWjfDXgw&gclid=EAIAI QobChMIudLGw975jAMVFpaDBx3ouCpPEAAYASAAEgKaFPD_BwE, accesat în martie 2025.

³ Castles, S., De Haas, H., Miller, M.J., *The Age of Migration*, 6th ed., Palgrave Macmillan, pp. 37-42, 2020.

⁴ European Union, *EU Enlargement*, 2022, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_en, accesat în martie 2025.

⁵ UNHCR, *Syria Emergency*, <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html>, accesat în martie 2025.

⁶ Castles, S., De Haas, H., Miller, M.J., *The Age of Migration*, 6th ed., Palgrave Macmillan, 2025.

⁷ UNHCR, *Ukraine Situation Flash Update*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, accesat în martie 2025.

⁸ Guvernul României, *Raport privind gestionarea refugiaților ucraineni*, 2024, https://protectieucraina.gov.ro/1/wp-content/uploads/2024/12/Monthly-report_-july-Romanian.pdf, accesat în martie 2025.

⁹ UNICEF România, *Războiul din Ucraina afectează grav sănătatea mintală, educația și dezvoltarea copiilor*, 2023, <https://www.unicef.org/romania/ro/pove%C8%99ti/r%C4%83zboiul-din-ucraina-afecteaz%C4%83-grav-s%C4%83n%C4%83tatea-mintal%C4%83-educa%C8%9Bia-%C8%99i-dezvoltarea-copiilor>, accesat în martie 2025.

¹⁰ European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng>, accesat în aprilie 2025.

¹¹ European Commission, "Migration to and from the EU", 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#:~:text=In%202023%2C%20around%2014%2C000%20people,55%25%20of%20the%20people%20resettled, accesat în martie 2025.

¹² Economedica.ro, *ANALIZĂ – Migrația în România: Anul 2022 a fost primul în care în toate județele au venit mai mulți cetățeni decât au plecat/ Populația rezidentă s-a majorat prin masivă imigrare a ucrainenilor și a muncitorilor străini*, 2024, <https://economedica.ro/analiza-migratia-in-romania-anul-2022-a-fost-primul-in-care-in-toate-judetele-au-venit-mai-multi-cetateni-decat-au-plecat-populatia-rezidenta-s-a-majorat-prin-masiva-imigrare-a-ucrainenilor-si-a-mun.html?uord=kV-xKeyxgTNhU8%3D9PYtmLSVzSdkunFOFDy9xpmcIJyxhig-TSKPPF2KU3lzVus1rdSemWdclIp%3DSHrFIVRBMECPQF2kOFNzQtDuxXp0xTyZkGAtHrKfiG9pHnS9Po4zZCFP9LsA>, accesat în martie 2025.

¹³ Cătălin Predoiu, Ministrul Afacerilor Interne, declarație în cadrul Conferinței Ministeriale privind operaționalizarea Pactului privind migrația și azilul, Gent, Belgia, aprilie 2024, <https://www.bursa.ro/catalin-predoiu-romania-este-pregatita-sa-implementeze-pactul-privind-migratia-si-azilul-89594254>, accesat în aprilie 2025.

Implicarea Turciei în războiul civil sirian

Andrei-Cristian FLORE

ABSTRACT

The Syrian Civil War has been ongoing since 2011. The fall of the Assad regime doesn't mean the end of the conflict, but it marks the beginning of a new stage. One of the most important actors that played a crucial role in this conflict is Türkiye. This country was present diplomatically in Syria even before The Arab Spring that started the long civil war. The start of the war marked a huge rift in the Turkish-Syrian relations. Before Recep Tayyip Erdoğan had friendly relations with Bashar al-Assad, but the conflict changed their relation, the former supporting the opposition against the latter, both politically and militarily. Currently, the main rivalry over Syria is between Türkiye and Israel, as the first and the latter have contradicting goals with their common neighbour. Ankara managed to overthrow the Assad regime, and instated the rebels that they backed in Damascus. The rapid growing of the turkish influence disturbs Tel Aviv, thus resulting into a new rivalry over Syria's fate. The aim of this research paper is to show that Türkiye had its own regional foreign policy, called by many neo-ottomanism, regarding Syria, even disagreements with partners like USA and with countries who had the same goal as Israel (overthrowing Assad).

Keywords: Türkiye, civil war, Syria, Neo-Ottomanism, foreign policy, The Arab Spring

Andrei-Cristian Flore has a bachelor degree in Political Sciences from the University of Bucharest, currently pursues a history master degree program at the same university, The History and Practice in The International Relations. Research Assistant at the Institute for Political Studies of Defence and Military History.

I. Introducere

Scopul acestei lucrări este de a urmări traseul Turciei, din poziția sa de putere regională, în cadrul războiului civil din Siria. Pentru a putea înțelege modul de abordare al Ankara față de conflictul vecin, articolul va începe prin prezentarea intereselor turce în regiune, respectiv în relația cu Damascul. Acestea vor fi analizate prin poziția geografică a Turciei în raport cu tranzitul energetic spre Europa. De asemenea, ideea de neo-otomanism va fi prezentată prin renunțarea la secularismul forțat și deschiderea înregistrată în politica externă a Ankara față de fostele comunități ale Imperiului Otoman, respectiv în relație cu Siria. A doua parte are rolul de a analiza izbucnirea

războiului civil din Siria și perspectiva Turciei asupra sa. Se prezintă modul în care „Primăvara Arabă” a avut un impact negativ asupra relațiilor turco-siriene, fapt ce a dus la implicarea activă a Turciei în susținerea rebelilor din Siria. Elementul kurd este și el adus în discuție în capitol, ca fiind o amenințare asupra integrității naționale turce, fapt ce este cauzat de prezența etniei respective pe teritoriul ambelor state. Cea de-a treia secțiune se axează pe competitorii și aliații cu care Turcia are divergențe de interes în cadrul Siriei. Iran și Federația Rusă au susținut regimul Assad, iar în această parte se prezintă cum și de ce au ales să se implice ferm împotriva unei schimbări de regim, așa cum dorea Turcia. SUA, aliat al Turciei, și Israelul, deși aveau în comun cu Turcia dorința de a înlătura regimul lui Bashar al-Assad, deranjau puternic Turcia prin

susținerea lor față de minoritatea kurdă din Siria. Ultima parte acoperă sfârșitul regimului Assad, urmat de confruntarea dintre Israel și Turcia și accentuarea rivalității lor privind soarta Siriei.

Ceea ce m-a motivat să aleg această temă de cercetare este schimbarea de regim din Siria ce s-a petrecut la finele anului trecut. Conflictul a început în anul 2011, iar în 2024 a căzut regimul lui Bashar al-Assad. Totuși acest eveniment nu a marcat încetarea conflictului, ci mai degrabă a marcat trecerea către un nou capitol. Astfel am ales să prezint modul în care Turcia s-a implicat în acest conflict și de ce Siria este importantă pentru Ankara.

Ipoteza de cercetare: În cercetarea de față considerăm că Turcia este un stat ce are dorința de a-și modela propria politică externă în regiunea Orientului Mijlociu, respectiv Levant, într-un mod independent față de SUA.

Metodologia folosită în cadrul cercetării este analiza literaturii de specialitate. Sursele dominante sunt cele secundare, așadar cărți și articole pe subiect, dar au fost folosite și articole de presă ce conțin declarații ale unor oficiali de stat, acestea fiind surse primare. Autorii folosiți sunt turci, israelieni, arabi și americani. Recursul la o multitudine de autori, din medii și cu perspective diferite, ajută la redactarea unei lucrări cât mai obiective.

II. Interesele Turciei în regiune

Rolul pe care îl are această parte este de a expune ce obiective regionale principale are Turcia în Orientul Mijlociu, dar și legătura dintre interesele sale și vecinul sudic, Siria. Subiectele ce vor fi abordate sunt: poziția geografică în relație cu aspectul economic, în special sectorul energetic, dar și trecutul istoric otoman al Turciei folosit ca mijloc diplomatic în politica externă a Ankarei, curent politic clasificat de mulți autori drept neo-otomanism.

Turcia este poziționată geografic la limita a două continente, Europa și Asia. Această localizare transformă Republica Turcă într-un punct de legătură între lumea europeană și cea asiatică. Această dispunere geostrategică oferă Ankarei oportunitatea de a fi un intermediar pentru statele exportatoare de combustibili din

Orientul Mijlociu, care doresc să-și exporte produsele pe piața europeană. De asemenea, și importatorii europeni, în special membrii UE, apelează la serviciile Turciei pentru infrastructura de transport al combustibilului. Așadar, poziția geografică periferică de care dispune statul turc îi oferă un avantaj major în relația sa cu statele arabe, dar și cu cele europene.¹

Deși poziția reprezintă un avantaj considerabil, Turcia nu beneficiază însă de un nivel de producție propriu de gaz și petrol suficient de ridicat pentru a-și satisface necesitățile la nivel intern. Lipsa de rezerve considerabile de combustibili fosili a obligat Ankara să importe cantitatea necesară de la state din proximitate. Printre acestea se numără și Federația Rusă, care este un rival al Turciei în Orientul Mijlociu, dar și un partener economic, în vulnerabilul sector energetic. Pentru a reduce dependența față de Rusia, statul turc și-a diversificat sursele din sfera energetică prin colaborarea cu Iran, Azerbaidjan, dar mai ales cu state din Orientul Mijlociu, Siria fiind un partener important. Ceea ce oferă Turciei un avantaj este sistemul său economic, similar cu corporatismul, unde privatul lucrează și pentru interesele statului. BOTAS, compania turcească ce construiește conducte și facilitează transportul combustibililor fosili, lucrează strâns cu guvernul de la Ankara. Astfel, prin exercitarea controlului asupra sectorului energetic, Turcia se bucură de un avantaj strategic pentru că își poate asigura cu ușurință cantitatea necesară pentru consumul intern, iar pe plan extern poate politiza sectorul energetic, transformându-l într-un atu geopolitic.²

Pentru a își îndeplini ambițiile ce privesc sectorul energetic, Turcia are nevoie de parteneri, iar dată fiind poziția sa geografică îi este foarte ușor să-i găsească, Iranul, Azerbaidjanul și Rusia³ fiind deja printre ei. Totuși unul dintre cei mai doriți parteneri pentru Turcia este Qatarul. Scopul acestui parteneriat este de a transporta gazul din Golful Persic pe piața europeană printr-o conductă. Proiectul a fost inițiat în 2009, fiind în faza de plan, dar a fost abandonat în 2011, din cauza izbucnirii războiului civil în Siria. După căderea regimului Assad, ministrul energiei și al resurselor naturale, Alparslan Bayraktar, readuce în discuție planul acestui gazoduct, Qatar–Turcia.⁴

La momentul actual, identitatea otomană joacă un rol important pentru politica externă turcă. Rolul trecutului imperial pe care Turcia îl are a fost valorificat de fostul ministru de externe, Ahmet Davutoğlu. El a creat conceptul de Adâncime Strategică pentru politica externă turcă. Una dintre ideile enunțate este „Adâncimea Istorică”, care se referă la valorificarea poziției de urmaș al Imperiului Otoman pe plan diplomatic. Totuși trebuie menționat că neo-otomanismul nu e un curent politic care a pornit de la Erdogan sau Davutoğlu. Rădăcinile sale provin din secularizarea forțată a Turciei, sub egida Kemalismului, care promova identitatea națională turcă fără elementul islamic. De asemenea naționalismul (turc) este un pilon esențial al kemalismului, fapt ce a antagonizat populația kurdă. Astfel, fostul președinte turc, Turgut Ozal, a adoptat un discurs legat de trecutul otoman, dar mai ales de importanța elementului islamic. Această decizie, considerată de mulți ca fiind un început al neo-otomanismului, avea rolul de a crea o unitate între turci și kurzi, bazată pe religia comună.⁵

Includerea factorului confesional în plan politic nu a avut doar un rol intern, fiind menit pentru îmbunătățirea relațiilor turco-kurde și detașarea de secularismul forțat, ci și în plan extern aducea o schimbare radicală. S-a trecut de la „orice vecin poate fi un inamic” la „orice vecin este un potențial partener”, Ankara deschizându-se pe plan diplomatic. Prin această schimbare de perspectivă, Turcia își ia angajamentul de a colabora mult mai strâns cu fostele comunități ce au făcut parte din Imperiul Otoman. Strategia menționată este creată și pentru a concura cu Arabia Saudită, care promovează Wahhabismul, și cu Iranul, care se folosește de minoritățile šiite. De asemenea, Ahmet Davutoğlu consideră, prin doctrina sa, că Turcia trebuie să respingă titlul de pod între civilizații și să-și asume o identitate de centru civilizațional. Prin această schimbare, Turcia are intenția de a-și stabili propria viziune geopolitică, care să nu se rezume la a fi la periferia NATO.⁶

Siria a fost și încă este un teatru geopolitic foarte important pentru Turcia. Relațiile dintre Ankara și Damasc sunt un punct vital pentru strategia turcă în regiune. Importanța

relației se datorează în special poziționării geografice față de Republica Turcă. Orice proiect care vizează Estul Mediteranei sau contactul cu Peninsula Arabă va trebui să ia în calcul relația cu Republica Arabă Siriană. Dorința de întărire a acestei relații s-a manifestat mutual. Ambele țări își doreau să valorifice trecutul otoman, cu scopul consolidării relației bilaterale. În 2004, ambele țări recunosc entitatea autonomă kurdă din nordul Irakului drept o prezență indezerabilă, din cauza riscului de separatism etnic. Un alt pas spre îmbunătățirea relației turco-siriene a fost recunoașterea granițelor Turciei de către Siria, astfel renunțând la regiunea Hatay. Disputa teritorială a fost aplanată și prin construirea unui baraj hidroenergetic comun. Buna înțelegere dintre Turcia și Siria a prezentat Ankarei șansa de a-și valorifica oportunitățile diplomatice în Levant. Astfel, la inițiativa Ankarei, se creează o organizație de cooperare economică regională, numită „Proiectul Levant”. Grupul era format din Turcia, Siria, Iordania și Liban. Scopul acestei organizații era de a spori prosperitatea în Mediterana de Est.⁷ Această inițiativă a fost posibilă exclusiv prin îmbunătățirea relațiilor turco-siriene, deci se poate afirma că Siria este calea de acces a Turciei spre îndeplinirea ambițiilor sale geopolitice. Fără vecinul său sudic, Ankara nu poate crea o sferă proprie de influență în Orientul Mijlociu.

III. Izbucnirea Războiului civil sirian și perspectiva Turciei

Această secțiune are rolul de a expune cauzele izbucnirii războiului civil din Siria și care era perspectiva Turciei în legătură cu schimbarea radicală de situație. Relevanța subiectului stă în faptul că, după cum am demonstrat anterior, Siria este o componentă vitală în puzzle-ul geopolitic al Ankarei. Pentru o înțelegere cât mai bună a evenimentului în cauză se vor aduce în discuție întâi, pe scurt, Primăvara Arabă în Siria, accentuarea amenințării separatismului kurd și susținerea propriilor rebeli.

Războiul civil din Siria este o componentă a Primăverii Arabe, eveniment în cadrul căruia, începând din anul 2010, multiple proteste au

erupt în Orientul Mijlociu și Africa de Nord, uneori având ca rezultat prăbușirea regimurilor existente. Printre țările afectate s-au numărat Tunisia, Libia, Egipt și Bahrain (revoltele au fost înăbușite prin intervenție străină). Observând aceste evenimente, liderul Siriei, Bashar al-Assad, afirma că situația din Siria e diferită, dar totuși e conectată cu situațiile din celelalte țări arabe. Conexiunea Siriei nu reiese doar din identitatea comună, arabo-musulmană, ci și din problemele interne. Aceste dileme de natură domestică sunt în principal inegalitățile sociale și economice și regimurile represive combinate cu corupție și nepotism. Totuși Assad avea dreptate în faptul că Siria este diferită. Compoziția etnoreligioasă a țării este una mozaică, ceea ce este și o sursă de instabilitate. Acest lucru a fost cauzat de o promovare a alawiților în poziții administrative, ceea ce a provocat nemulțumire în rândul populației sunite majoritare. Tensiunile dintre secte au luat avânt odată cu creșterea tensiunilor interne. În Siria protestele au început de la arestarea unor tineri din Daara, pentru un graffiti anti-Assad. Protestele s-au înmulțit treptat, odată cu represiunea. Nemulțumirile au generat manifestații pe întregul teritoriu al Siriei, cauzele fiind diferite în funcție de regiune. Din cauza represiunii violente a regimului Assad, țări occidentale au aplicat sancțiuni Siriei, ceea ce a provocat demonstrații pro-Assad. Astfel în Siria s-au format două tabere, cea a susținătorilor lui Bashar al-Assad și opoziția.⁸

Turcia a adoptat o poziție activă în raport cu evenimentele din Siria. Pentru Ankara, instabilitatea din Siria era o amenințare clară pentru planurile sale, în special după eforturile depuse pentru îmbunătățirea relațiilor cu Damascul. Pierderea bunelor relații cu Siria ar fi însemnat o limitare severă a inițiativelor regionale turce. Inițial, Erdogan și Davutoğlu l-au sfătuit pe Assad să încerce să adopte reforme pentru a mulțumi protestatarii. Liderul sirian a refuzat. În principal din cauza cerințelor președintelui Turciei de a se realiza o conciliere cu membrii Frăției Musulmane și de a îi accepta la guvernare. În urma neacceptării compromisurilor cerute, Turcia a ales să condamne regimul lui Bashar al-Assad. Astfel Erdogan a oferit sprijin opoziției prin permi-

siunea de a-și desfășura activitățile pe teritoriul Turciei. În Hatay, formațiunea militară a opoziției, Armata Liberă Siriană, a primit ajutor din partea forțelor armate turce. În același timp, membrii politici ai opoziției lui Assad s-au adunat în Turcia sub numele de Consiliul Național Sirian. Această organizație este una de tip umbrelă, nu domină o orientare politică sau vreo ideologie, dar este important de menționat că majoritatea erau afiliați Frăției Musulmane.⁹ Acceptarea unor asemenea ideologii face parte din ce am menționat în prima secțiune, și anume reluarea legăturilor cu lumea musulmană, ca datorie post-ottomană și ieșirea de sub secularismul forțat kemalist, de asemenea contracarând influența wahhabistă a Arabiei Saudite.

Ca răspuns pentru susținerea opoziției de către Turcia, Siria s-a folosit de minoritatea kurdă. Am menționat și în prima secțiune existența tensiunilor turco-kurde, așa-zisul neotomanism fiind utilizat de Oczaal ca metodă de apropiere între cele două comunități, pe baza religiei comune. Totuși chestiunea separatismului kurd a fost și încă este o problemă pentru Turcia. Înainte ca Ankara să susțină opoziția lui Assad, exista o cooperare între cele două state în temperarea iredentismului kurd. Însă de când Turcia a găzduit opoziția regimului lui Assad, Siria a început să colaboreze cu minoritatea kurdă, oferindu-le o poziție bună și sprijin pentru a opera în Siria. Astfel, una dintre temerile Ankarei s-a accentuat, și anume cea a apariției unei alte zone autonome kurde la granița lor, prima fiind cea din Irak. Ceea ce face kurzii din Siria un pericol pentru securitatea Turciei este propria percepție asupra lor înșiși, prin asociere cu cei de pe frontul de acasă. Cu o regiune autonomă existentă în Irak și cu una în plină formare în Siria, Ankara are motive să se teamă de un efect de domino ce-i poate amenința integritatea națională. Faptul că YPG (formațiunea militară kurdă din Siria) cooperează cu PKK (Partidul Muncitoresc din Kurdistan) nu face decât să confirme temerile turce.¹⁰ Deci implicarea Turciei în războiul civil din Siria are și o dimensiune legată de menținerea integrității naționale. Unul dintre cele mai rele scenarii pentru Ankara ar fi fost dacă kurzii din Irak și Siria s-ar fi unit și ar fi format o entitate statală. Acest fapt ar fi putut

cauza o feroare în cadrul populației kurde din Turcia.

Ankara a jucat un rol extrem de important în ceea ce privește susținerea rebelilor anti-Assad. Armata Liberă Siriană nu era o organizație unitară. Era compusă din multe miliții formate de la oameni de rând până la dezertori din Armata Arabă Siriană. Ideologic vorbind, deși majoritatea protestatarilor care au intrat în atenția publicului occidental păreau a fi liberali și cu orientări seculare, totuși realitatea era că Armata Liberă Siriană avea în număr majoritar miliții ce erau afiliate cu Frăția Musulmană, care la rândul său conținea un spectru larg de orientări politice islamice. Nu este surprinzător faptul că Turcia este țara gazdă, având în vedere proximitatea sa, dar mai ales faptul că Erdogan i-a mai cerut lui Bashar eliberarea unora dintre membrii Frăției Musulmane. Inițial, rebelii s-au bucurat de puțin succes, până la bătălia pentru Aleppo unde competiția dintre grupările de rebeli a dus la rezultate dezastruoase. În anul 2012, pentru a spori coeziunea, se înființează Comandamentul Militar Suprem pentru Armata Liberă Siriană, cu baza în Antalya. Turcia se va folosi mai târziu de rebeli nu numai pentru a susține o schimbare de regim în Siria, ci și pentru a îngădi acțiunile milițiilor kurde.¹¹ Ankara a jucat un rol semnificativ în contextul războiului civil din Siria, prin permiterea organizării Armatei Libere Siriene pe teritoriul său. A îngăduit formarea unei forțe militare care să lupte cu Armata Arabă Siriană, ceea ce i-a asigurat o implicare regională continuă. De asemenea, acest lucru demonstrează că Siria este importantă pentru Turcia, iar ruperea relațiilor cu regimul lui Bashar Al-Assad nu marchează o încetare a interesului în regiune, ci o continuitate indiferent de formă.

IV. Competiția opozanților și divergențe cu aliații – Iran, Rusia, SUA, Israel

Scopul acestei secțiuni este de a identifica principalii competitori ai Turciei, în cadrul Războiului Civil Sirian. Subiecții discuției vor fi: Iran și Rusia ca aliați ai Regimului Assad,

ISIS, SUA și Israel. Republica Islamică Iran și Federația Rusă vor fi luate împreună, dat fiind faptul că ambele susțin regimul Assad. Totuși e de notat că între cele două state există o competiție pentru influența în Orientul Mijlociu, Moscova nedorind ca Teheran să aibă o poziție mult prea dominantă în regiune.¹²

Siria și Iran au un parteneriat strategic ce datează din 1979, când regimul șahului s-a încheiat. Puterea politică de la Teheran era a unui ayatollah, Iranul devenind astfel o republică islamică. Predecesorul lui Bashar, tatăl său, Hafez al-Assad a recunoscut foarte repede noul guvern al Iranului și au devenit parteneri. Această apropiere a rezultat din faptul că Siria se simțea trădată de Egipt, care semnasese o pace cu Israelul și se apropia de SUA. De asemenea Hafez se temea și de o invazie din partea Irakului. Când în Siria a izbucnit războiul civil, Iranul a trimis militari din IRGC pentru a consilia și ajuta la coordonarea forțelor lui Assad. Ofițerii iranieni au format și miliții pentru a ajuta Armata Arabă Siriană (care se confrunta cu o lipsă de personal), chemând și forțele Hezbollah din Liban. Nelipsit a fost și ajutorul non-militar, economic și cibernetic. Pentru Iran, Siria reprezintă o componentă importantă pentru „Axa de Rezistență” facilitând un mijloc de legătură între Teheran și milițiile šiite. Pe lângă importanța sa logistică, strategia iraniană valorifică proximitatea Siriei față de Israel, un adversar al Iranului. Izbucnirea războiului civil și punerea în pericol a regimului Assad au reprezentat un risc de a pierde legătura terestră dintre Iran și Hezbollah și un aliat important. Scopurile militare ale Teheranului și Ankarei erau antagonice. Scopul militar al Turciei era de a-l înlătura pe Bashar al-Assad de la guvernare, pentru a instaura un nou regim. Aici apare rivalitatea sunito – šiită. După cum am zis și în prima parte, așa-zisul neo-otomanism se baza pe legăturile istorice cu comunitățile din Orientul Mijlociu pe care statul turc le-a moștenit de la Imperiul Otoman. Pe de altă parte, strategia externă a Iranului se bazează pe utilizarea minorităților šiite pentru a-și manifesta controlul și exporta revoluția islamică.¹³

Precum Iranul, Federația Rusă privea Siria ca pe un aliat de o importanță deosebită, dată fiind poziția sa geografică. Coasta siriană găzduiește baza navală rusă din portul Tartus.

Rusia folosește acest port încă din anul 2005, orientarea politicii externe ruse în Orientul Mijlociu fiind un rezultat al doctrinei Primakov. De asemenea există și o legătură istorică, Hafez Al-Assad fiind apropiat de URSS și blocul estic. Ca rezultat al acestui istoric ruso-sirian, în Siria exista și o comunitate rusă. Aceasta s-a format după destrămarea Uniunii Sovietice, fiind alcătuită din ingineri și muncitori ce au modernizat portul din Tartus. Relevanța acestei comunități vine din faptul că doctrina militară rusă din 2010, respectiv 2014, justifică intervenția militară pentru protejarea minorităților rusofone. În anul 2015, Federația Rusă decide să intervină sub pretextul unor operațiuni antiteroriste, dar și în interesul protejării minorității ruse. Astfel, pe lângă bazele sale navale, Rusia își stabilește aici și o bază aeriană pentru a sprijini operațiunile împotriva ISIS. În ciuda faptului că Moscova a declarat că sprijinul aerian este îndreptat împotriva teroriștilor, acesta a fost folosit și pentru a ajuta Armata Liberă Siriană în lupta sa cu forțele rebele.¹⁴ Precum Iranul, Rusia avea în plan salvarea regimului Assad, pentru a-și menține bazele navale din estul Mediteranei. Pe lângă faptul că sprijinea tabăra opusă intereselor turce, Rusia a acordat sprijin kurzilor pentru lupta lor împotriva Statului Islamic. Moscova a recunoscut milițiile YPG ca actor legitim în cadrul războiului civil din Siria. Liderul kurd din Turcia, Abdullah Öcalan, primise oferta de a se stabili în Rusia, nu departe de Moscova. Kurzii s-au dovedit a fi pentru Moscova o unealtă utilă în cadrul negocierilor cu Ankara, prin susținerea participării lor la conferințe de pace, dar și la vizite oficiale. Așadar, pe lângă sprijinirea lui Bashar al-Assad împotriva Armatei Libere Siriene, Federația Rusă deranja Turcia și prin relația apropiată cu minoritatea kurdă. După cum am menționat și în secțiunile anterioare, Ankara vede kurzii ca pe o problemă internă, rădăcinile neo-otomanismului incluzând și eforturile lui Turgut Ozal de a crește coeziunea dintre turci și minoritatea în cauză. Susținerea YPG-ului, care e considerată organizație teroristă de către Turcia, nu poate fi trecută cu vederea, în special când sunt asistați în timp ce se luptă cu milițiile sponsorizate de Ankara.¹⁵

La începutul războiului civil din Siria, Statele Unite ale Americii favorizau aceeași soluție precum Turcia, și anume detronarea lui Bashar al-Assad de la conducerea Damascului. Totuși, având în vedere că rezultatul dorit nu a fost atins în timpul anului 2013, precum Ahmet Davutoğlu prezisese, Washingtonul și-a regândit politica sa față de Siria. Războiul prelungit și emergența ISIS au schimbat direcția de concentrare a SUA, adăugând faptul că, spre deosebire de Muammar Gaddafi și Saddam Hussein, liderul Siriei a reușit să securizeze sprijin extern din partea Iranului și Rusiei. De asemenea, odată cu expansiunea alarmantă a Statului Islamic, Washingtonul și-a redirecționat sprijinul militar spre o altă grupare armată din Siria. Miliția kurdă YPG a fost cea aleasă, pentru a primi sprijin militar și politic în lupta sa contra ISIS. A beneficiat de echipament sofisticat și instruire din partea personalului militar american. Sprijinul politic s-a materializat prin vizite oficiale din partea Washingtonului, prin sosirea trimisului special pentru lupta împotriva Statului Islamic. Această acțiune a atras nemulțumirea Turciei, care insista asupra susținerii Armatei Libere Siriene, dar SUA considera că facțiunea respectivă nu e suficient de unită. YPG este considerată de Ankara ca fiind o organizație teroristă alături de PKK. Teama lor principală este ca armele pe care Washingtonul le furnizează kurzilor din Siria să nu ajungă să fie operate de grupările teroriste din sud-estul Turciei. Anul 2013 s-a dovedit a fi dezastruos pentru relațiile turco-americane. Vizita lui Erdogan în SUA nu s-a soldat cu rezultate favorabile. Barack Obama, atunci președinte în funcție, s-a arătat nemulțumit de situația din Siria, unul dintre cele mai dure reproșuri la adresa Turciei fiind sprijinul logistic oferit unor grupări islamiste.¹⁶

În contextul războiului civil din Siria, Israel și Turcia au avut poziții diferite într-o temă extrem de sensibilă pentru Ankara, și anume chestiunea kurzilor. După cum am menționat și în secțiunile anterioare, pentru statul turc este deosebit de important ca Republica Arabă Siriană să-și păstreze integritatea teritorială în urma schimbării de regim. Motivul pentru care Turcia susține menținerea cu strictețe a frontierelor siriene este acela că desprinderea minorității kurde ar fi un precedent foarte

periculos, având în vedere existența unei regiuni autonome kurde în Irak. Astfel, apariția unei noi zone autonome la graniță, în prelungirea celei existente, ar fi fost și este un risc mult prea mare pentru Ankara. Israelul, pe de altă parte, are o viziune opusă. Sprijină entitățile non-arabe pentru a găsi parteneri care să nu îi fie ostili sau care să nu reprezinte o amenințare existențială. De asemenea, susținerea formării unui stat kurd ar avea ca rol, într-un scenariu favorabil Israelului, găsirea unui aliat împotriva Iranului. Pe lângă dorința de a crea un alt opozant Teheranului în regiune, un alt beneficiu ar fi fost slăbirea Siriei, care, istoric, a fost dușman al Israelului încă de la fondarea sa. Turcia, pe de altă parte, urmărea o schimbare de regim, prin ascensiunea majorității sunnite, dar considera important ca minoritatea kurdă să nu producă secesiunea. Această frică a Turciei era legată de prezența PKK, YPG și KRG, care ar fi putut colabora spre crearea unei posibile insurecții pe teritoriul turc.¹⁷ Divergența principală dintre Israel și Turcia, în cadrul războiului civil sirian, provine deci din ceea ce pentru Turcia este o amenințare asupra integrității sale național-teritoriale, iar pentru Israel, un posibil aliat împotriva Iranului și a altor state arabe vecine ce erau percepute drept amenințări.

V. Situația actuală: Căderea regimului Assad și rivalitatea turco-israeliană

Această secțiune are rolul de a descrie situația actuală a conflictului din Siria, care pare să treacă la o nouă fază și modul în care s-au succedat evenimentele semnificative. Este vorba de căderea regimului lui Bashar al-Assad și intensificarea rivalității turco-israeliene.

La sfârșitul anului 2024 s-a încheiat președinția lui Bashar al-Assad. Acest final s-a produs prin ofensiva surpriză a HTS (Hay'at Tahrir al-Sham), împreună cu Armata Națională Siriană. Forțele guvernului au fost copleșite de rapiditatea forțelor rebele din Idlib. Ofensiva fulgerătoare a fost cuplată cu o revoltă în sudul Damascului, în Daara, locul unde au început primele proteste anti-Assad. Noul lider al

Siriei este Ahmed al-Sharaa, știut de asemenea sub numele Abu Mohammad al-Jolani. El este cunoscut pentru istoricul său în cadrul unor organizații jihadiste precum Jabhat al-Nusra și al-Qaeda.¹⁸

Căderea regimului lui Bashar al-Assad a avut o nuanță pozitivă atât pentru agenda Turciei, cât și a Israelului. Ankara a reușit să aducă la Damasc o nouă conducere, sunită, după cum și-a dorit, iar Tel-Avivul s-a bucurat de eliminarea prezenței iraniene pe teritoriul sirian.¹⁹ La prăbușirea conducerii siriene au contribuit atât tabăra turcă, cât și cea israeliană. Benjamin Netanyahu susține că prin lupta Israelului cu Hezbollah și Iran a reușit să diminueze prezența lor în Siria, și astfel a creat o fereastră de oportunitate pentru ca opoziția din Idlib să acționeze. Rolul Turciei a fost menționat și în cea de a doua secțiune, prin găzduirea opoziției pe teritoriul său, oferind asistență politică și militară. Reorganizarea și dotarea forțelor rebele a fost una dintre principalele preocupări ale Ankarei. În regiunea Idlib, influența turcă s-a concretizat prin intermediul prezenței militare, dar și prin modelarea facțiunilor din cadrul Armatei Naționale Siriene, prin crearea unor miliții naționaliste-islamice, pentru a contracara salafistii.²⁰

Ceea ce neliniștea totuși Israelul era natura noului regim. Existau puternice îndoieli legate de renunțarea la orientarea jihadistă a lui Ahmed al-Sharaa. Drept urmare, conducerea israeliană ia decizia de a acționa pentru a se asigura că Siria nu va reprezenta o amenințare. Prima măsură luată a fost bombardarea țării, pentru a distruge orice echipament militar ce putea fi folosit împotriva lor. Aviația militară israeliană a efectuat peste 400 de zboruri cu scopul de a elimina orice capabilitate antiaeriană și depozitele de rachete ce ar fi putut fi folosite de noua administrație siriană împotriva lor. Unul dintre cele mai importante succese declarate de către Israel a fost bombardarea potențialelor locații unde se aflau arme chimice. Cea de-a doua măsură luată de Tel-Aviv a fost extinderea zonei de control din Siria și asupra regiunii Golan. Având în vedere că noul guvern de la Damasc a ajuns să fie instaurat datorită forțelor de luptă pregătite de Turcia, o reacție din partea sa era de așteptat. Ministrul de externe al Turciei, Hakan Fidan, aduce în

atenție faptul că extinderea ocupației israeliene încalcă tratate semnate anterior cu Siria și împiedică stabilizarea regiunii. De asemenea, una dintre învinuirile aduse Israelului a fost politica de extindere a colonizării asupra regiunii Golan, Tel-Avivul fiind acuzat de expansionism.²¹

O altă divergență dintre Turcia și Israel a fost generată de problematica reorganizării Siriei. Ankara dorește ca integritatea teritorială a vecinului său de la sud să fie asigurată, iar forma de administrare să fie centralizată. Tel Aviv propune o direcție total opusă, urmărind transformarea Siriei într-un stat federal, cu regiuni administrative bazate pe criterii etnice. Această propunere a Israelului are la bază sprijinul oferit pentru minoritățile din Siria, în special druzii și kurzii. După cum am precizat anterior, o componentă importantă a strategiei israeliene este reprezentată de alianțe și parteneriate strategice cu entități statale sau etnice non-arabe. Abordarea lor se poate vedea și în propunerea privind federalizarea Siriei. Scopul era de a slăbi controlul Damascului asupra regiunilor populate de minorități etnoreligioase. Astfel minoritatea druză își stabilește o zonă de autonomie, primind promisiuni de protecție din partea lui Benjamin Netanyahu. Totuși liderul minorității druze a afirmat că nu are ca scop crearea unui stat separat, ci doar o creștere a reprezentării. Israelul a încercat să continue susținerea minorității kurde din nord-estul Siriei, cunoscută sub numele de SDF (Forțele Democrate Siriene). Scopul era de a convinge forțele kurde să nu întrerupă lupta împotriva milițiilor susținute de Ankara, fiind promise inclusiv acțiuni de lobby în SUA, pentru a garanta un mijloc de aprovizionare cu armament. Totuși încercarea de a convinge forțele kurde să-și continue operațiunile împotriva noului regim a eșuat până în prezent. Mazloun Abdi și Ahmed al-Sharaa, liderii kurzilor, au semnat un acord pentru integrarea structurilor autonome kurde, civile și militare, în cadrul statului sirian. Această înțelegere a fost vitală pentru Damasc, deoarece reda accesul către câmpurile de petrol aflate sub controlul kurd. Dar și Turcia a avut parte de o victorie în acest plan. Prin adeziunea instituțională a kurzilor la cadrul politico-administrativ sirian, Ankara a reușit să păstreze integritatea terito-

rială a Siriei, prevenind apariția unei noi regiuni autonome kurde.²²

Dorința Turciei de a stabili baze militare în Siria reprezintă o altă amenințare în percepția Israelului. Tel Aviv consideră o prezență a forțelor armate turce pe teritoriul sirian drept o tentativă a Ankarei de a transforma Siria într-un stat satelit. Ca urmare, forțele aeriene israeliene au bombardat infrastructura și locațiile unde Turcia și-ar fi poziționat ulterior trupele. Ministrul de externe israelian, Gideon Saar, l-a avertizat pe Ahmed al-Sharaa că Israelul nu va accepta forțe ostile în apropierea frontierelor sale. De asemenea, pentru a contesta influența turcă, Tel Avivul a decis să susțină, în dialogul său cu SUA, menținerea bazelor militare rusești pe coasta siriană.²³

VI. Concluzii

În urma cercetării efectuate putem confirma faptul că Turcia a dezvoltat o politică externă proprie, care nu coincide cu cea a Statelor Unite ale Americii (țară aliată în cadrul NATO). Una dintre divergențele majore existente între Ankara și Washington a fost problematica kurdă. SUA și-a îndreptat susținerea spre minoritatea kurdă odată cu emergența Statului Islamic, văzându-i ca fiind cei mai eficienți în combaterea ISIS. De asemenea, faptul că Armata Liberă Siriană nu a reușit să răstoarne regimul lui Assad suficient de repede a fost una dintre cauzele pentru care relația turco-americană a cunoscut o regresie.

Implicarea Turciei în războiul civil din Siria a fost determinată de două puncte importante din agenda lor de politică externă, analizate în cadrul acestei lucrări. Primul face referire la poziția geografică a Turciei, care-i facilitează rolul de punct de tranzit pentru combustibili spre Europa. Cel de-al doilea face referire la moștenirea istorică, de succesori al Imperiului Otoman, ce trebuie folosită ca avantaj diplomatic în relația cu comunitățile și țările ce au făcut parte din imperiu, inclusiv Siria. Primăvara Arabă a schimbat radical relația Ankara-Damasc, ceea ce a dus la susținerea politico-militară a opoziției anti-Assad. În cadrul conflictului, Turcia s-a confruntat cu susținătorii

lui Assad, Iran și Federația Rusă, care împiedicau obiectivul Ankerei de a schimba regimul de la Damasc. Acest fapt a prelungit conflictul prin asistența pe care a primit-o Armata Liberă Siriană din partea Moscovei și Teheranului. De asemenea au existat și divergențe cu SUA și Israel, care, deși doreau ca regimul lui Assad să cadă, iritau Turcia prin susținerea kurzilor din nord-estul Siriei. Divergența dintre Ankara și Tel Aviv a degenerat într-o rivalitate pentru soarta Siriei. Cele două state au obiective diferite. Turcia dorește o Sirie centralizată, aflată în sfera sa de influență, iar Israelul dorește ca Siria să se federalizeze pe criterii etnoreligioase spre a slăbi controlul centrului. Prima nu dorește o autonomie kurdă la frontiera sa, iar cel din urmă a scăpat de prezența iraniană din statul vecin și nu dorește o prezență a altei puteri ostile.

Note

¹ Mehran Kamrava, *The Great Game in West Asia*, Oxford University Press, 2016, p. 83-95.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Elai Rettig, How Turkey's Plans Affect Israel's Regional Ambitions, BESA, 2025; vezi de asemenea Handan Kazanci, Türkiye-Qatar natural gas pipeline could be revived, says Turkish energy minister, Anadolu Agency – Energy Terminal, 2024.

⁵ M. Hakan Yavuz, *Nostalgia for the Empire: The Politics of Neo-Ottomanism*, Oxford University Press, 2020, p. 22, 111-112, 185-186.

⁶ *Ibidem*, p. 111-112, 122, 185-186.

⁷ Serhat Ahmet Erkmen și Mehmet Emin Erendor, *The Security Dimensions of the Syrian Civil War, The Case of Türkiye*, CRC Press, 2025, p. 30-32.

⁸ Christopher Phillips, *The Battle for Syria International Rivalry in The New Middle East*, Yale University Press, 2020, p. 64-65, 84-86.

⁹ *Ibidem*, p. 70-72; vezi de asemenea Serhat Ahmet Erkmen și Mehmet Emin Erendor, *The Security Dimensions of the Syrian Civil War, The Case of Türkiye*, CRC Press, 2025, p. 34-35.

¹⁰ Serhat Ahmet Erkmen și Mehmet Emin Erendor, *The Security Dimensions of the Syrian Civil War, The Case of Türkiye*, publicat de CRC Press, 2025, p. 35-36; vezi

de asemenea Özden Zeynep Oktav, Emel Parlar Dal, Ali Murat Kurşun, *Violent Non-state Actors and The Syrian Civil War – The ISIS and YPG Cases*, Springer, 2018, p. 81.

¹¹ *Ibidem*, p. 126-129; vezi de asemenea Serhat Ahmet Erkmen și Mehmet Emin Erendor, *The Security Dimensions of the Syrian Civil War, The Case of Türkiye*, publicat de CRC Press, 2025, p. 36.

¹² *Ibidem*, p. 153-154.

¹³ *Ibidem*, p. 83-88, 149-152, 156, 161.

¹⁴ *Ibidem*, p. 69-71, 150, 154, 213, 217-218, 222.

¹⁵ Özden Zeynep Oktav, Emel Parlar Dal, Ali Murat Kurşun, *Violent Non-state Actors and The Syrian Civil War – The ISIS and YPG Cases*, Springer, 2018, p. 160-162.

¹⁶ *Ibidem*, p. 164-165; vezi de asemenea Ahmet Insel, Turcia lui Erdogan între visul democrației și tentația autoritară, La Decouverte, 2015, p. 154-155.

¹⁷ Özden Zeynep Oktav, Emel Parlar Dal, Ali Murat Kurşun, *Violent Non-state Actors and The Syrian Civil War – The ISIS and YPG Cases*, publicat de Springer, 2018, p. 83-84.

¹⁸ Philip Loft și Claire Mills, Syria After Assad: Consequences and Interim Authorities 2025, 2025, House of Commons Library, p. 11-12; vezi de asemenea Dareen Khalifa și Mairav Zonszein, How Israel's Overreach in Syria May Backfire, 2025, International Crisis Group.

¹⁹ Dareen Khalifa și Mairav Zonszein, How Israel's Overreach in Syria May Backfire, 2025, International Crisis Group.

²⁰ Patrick Kingsley, Israel Claims Credit for al-Assad's Ouster, but Sees Risk in His Absence, 2024, The New York Times; vezi de asemenea Serhat Ahmet Erkmen și Mehmet Emin Erendor, *The Security Dimensions of the Syrian Civil War, The Case of Türkiye*, CRC Press, 2025, p. 23.

²¹ Dareen Khalifa și Mairav Zonszein, How Israel's Overreach in Syria May Backfire, 2025, International Crisis Group, vezi de asemenea Philip Loft și Claire Mills, Syria after Assad: Consequences and interim authorities, House of Commons Library, 2025, p. 41-43; vezi de asemenea Ragıp Soylu, Turkey says Israeli Occupation in Syria is 'Expansionist', Middle East Eye, 2025.

²² *Ibidem*; vezi de asemenea Muhammad Hussein, Israel's Men in Syria: Tel Aviv is exploiting the Kurds as proxies for its occupation, 2025, publicat de Middle East Monitor; vezi de asemenea Ruth Michaelson, Obaida Hamad, 'We will keep protesting': Druze minority demands a voice in New Syria, 2025, The Guardian; vezi de asemenea David Gritten, Lina Sinjab, Kurdish-led SDF agrees to integrate with Syrian government forces, 2025, BBC.

²³ Ismail Yasha, Israel's concerns regarding Turkish influence in Syria, 2025, Middle East Monitor; vezi de asemenea Maya Gebeily, Humeyra Pamuk, Exclusive: Israel lobbies US to keep Russian bases in a weak Syria, 2025, Reuters.

The Re-Emergence of Bilateral Relations in Defence in a Multilateral World

Dorin GAL, PhD

ABSTRACT

In an increasingly interconnected and complex global landscape, the interplay between bilateral and multilateral relations has become a cornerstone of international diplomacy. While multilateralism emphasises collective action and global cooperation, bilateral relations in defence offer unique advantages that complement and enhance the broader multilateral framework.

In today's interconnected world, the dynamics of international diplomacy are intricately woven, with nations navigating complex political, economic, and security landscapes. Multilateralism, as a concept, thrives on inclusivity, promoting collective action through large-scale agreements, alliances, and global organisations like the United Nations or NATO. It emphasises universal cooperation to address broad issues such as climate change, global health, and international security. However, while multilateralism is crucial for tackling these global challenges, its scope often comes with limitations. Consensus-building in multilateral settings can be slow, as the diverse interests of multiple stakeholders must align. This is where bilateral relations in defence shine as a complementary and sometimes primary approach.

Keywords: globalisation, bilateral relations, multilateralism, UN, NATO, populism, western institutions

Dorin Gal has been working for the Romanian Ministry of National Defence since 2022.

He has a PhD in Intelligence and National Security from the "Carol I" National Defence University. His doctoral thesis is called: "Populism as a threat to global and European security". He also has a Master's degree in Diplomacy and International Negotiations and a Bachelor degree in International Relations and European Studies.

He is currently working for the Directorate for international cooperation in the field of defence.

He has published a number of papers and analyses regarding national defence and populism as a threat to national security.

What is it about bilateral relations?

Bilateral relations allow for focused, one-on-one partnerships between two nations. These relations are tailored to address specific defence needs, fostering deeper trust and collaboration.

In today's volatile and complex climate, characterised by the reshaping of the world order and the emergence of more types of actors than ever before, there is a psychological tendency to revert to a more traditional form of interaction that used to work: bilateral relations.

Globalisation as a world-wide effect continues to affect our daily lives. While technological changes and advancements significantly reinforce this tendency, but it is not the sole cause of it. This process is continuously sustained and maintained by a politico-military process that is the durable consequence of a post-Cold War logic that led states to work towards a relatively-open, stable, transparent and rule-based international order¹.

The tendency of global governance to shift towards a more multipolar world, which sees many actors able to adapt and increase their significance in the international scope, has

become the ethos of the 21st century, but it did not come without consequences.

The desire to enshrine multilateralism as the “end-all-be-all” of international relations formats was contradicted by the way international relations continued to be conducted at a working level. The 2003 European Security Strategy of the European Union mentioned even then about “effective multilateralism” and the ability of such formats to deal efficiently with modern-day challenges. On the one hand, this type of speech was primarily designed for the universal, binding and irrefutable systems that tie together present-day international relations – with the United Nations at its core². On the other hand, such a notion begins and ends with the premise that all actors involved will abide by the rules and norms agreed by all in international relations which, as we have been seeing, with devastating consequences, for more than three years, is not always the case.

From this point of view, the mix and mash of EU policy, a complex-yet-effective strategy of bilateralism, inter-regionalism and multilateralism, is one of the most accurate example of modern international diplomacy. While the subject of the paper is not an analysis of bilateral and multilateral relations in the European Union, it is interesting to point out the correlation between the faults of EU foreign policy and the renewed elevation of bilateral relations, particularly in the field of defence, as being solid proof of the scope of this paper.

In their essence, competition and cooperation are two inextricably linked items. This sole argument, perhaps, also adds weight to understanding the predominance of bilateral relations in these last years, particularly in the field of defence.

In social terms, competition and cooperation are often seen as being on the opposite ends of the spectrum, but multilateralism shows that cooperation can and is often used to enhance one actor’s ability to compete³. In order to prove this, we can use the example of Russia’s illegal and unjustified invasion of Ukraine, as well as the countless prior instances in which one actor used force in an attempt to manipulate and dominate the entire

system. One act of aggression that threatens to damage the balance of the system will cause the other members of the system to enhance their cooperation in order to stop it. This is all the truer in an essential field such as defence. According to the realist school of thought, though, once the critical threat disappears, the cooperation among actors will also start to dissipate⁴. If we take the two world wars and the Cold War as being the “aggression” starting point of this theory, the evolution of the international relations in the last 35 years begins to have a lot more meaning.

In general terms, the proactive school of thought holds that bilateral and multilateral relations areas are not in competition with one another, but in complementarity⁵. This is the exact reason why, to the author’s knowledge, most national defence strategies include both bilateral and multilateral approaches. This not only creates a conducive environment for more extensive global cooperation, but also promotes multilateral international relations as a very obvious and practical extension to one-on-one relations. However, this context has created two distinct challenges that must be tackled by anyone trying to be an actor in the international arena.

First of all, a strong train of thought that promotes the so-called “failure” of Western institutions has given free rein to the rise of right-wing populist and extremist parties. As I have argued elsewhere, modern-day powerful states may have employed successful policies that led to the formation of cornerstone organisations such as NATO and the EU, but they displayed a poor-to-none communication policy in terms of explaining the intent of their actions to the general public. This created a wide berth for populists and extremists everywhere.

Second, the policy of large-state multilateralism is quite difficult because it requires persuading and, in some cases, cajoling smaller states to align their own foreign policy efforts in order to benefit from the intentions of the larger actor⁶.

Bilateral relations also offer a (usually) quicker reward in the process of negotiation, something extremely valuable in the international arena. For instance, bilateral defence

agreements often include provisions regarding cooperation in areas such as joint training programs, education, military technology etc.⁷ Such partnerships tend to form and adapt rather quickly as they come with a level of agility that often lacks in multilateral frameworks.

This process occurs predominantly because bilateral agreements, particularly in the field of defence, have the quality of fostering trust and understanding between two nations due to the sensitive nature of such an agreement. This type of document often includes provisions on intelligence sharing, joint military exercises, logistical support and others⁸.

Not only does this create interoperability and preparedness from a military standpoint, but it also builds a robust foundation that can be further used in order to address specific security challenges effectively and together. This sort of connection, while not missing, is often undervalued in multilateral environments, as the attempts of national actors to gain support for their national objectives often reduce the format to a zero-sum game from a socio-political standpoint.

Even more, the very nature of multilateral agreements and organisations demands consensus, something that can be hard to achieve, particularly when an uneven number of members focuses more on national objectives rather than on the objective of the organisation. This type of flexibility is of particular importance in addressing urgent security threats or regional conflicts, where time-sensitive responses are critical. Bilateral agreements once again emerge as very valuable as they allow for quicker decision-making and tailored solutions to certain aspects that may need to be resolved on the go.

Moreover, even in a world as interconnected as ours, or perhaps because of this, resource-pooling has become more important and more difficult than ever before. From a military perspective, for instance, certain regional security organisations face this challenge, as the troops that nations allocate for their rotations are sometimes, perhaps inevitably, the same troops allocated to NATO initiatives in the region, making them unavailable in case they are required for actual crisis.

All in all, it still must be emphasised that no bilateral relations are able to exist in isolation, and such efforts often serve as the building blocks for multilateral cooperation. As I have stated before, though, the decline of multilateralism, at least in the eyes of the people, is a process that has severely weakened its importance.

Populism – the core vulnerability of modern-day multilateral relations

One of the core political and social phenomena that has increasingly shaped bilateral and multilateral relations in recent years is populism. Rooted in the idea of empowering the “common people” against the elites, populism often brings skepticism and distrust towards established institutions, together with a complete distaste for traditional forms of governance.

In more traditional definitions, populism is described as the idea that society is divided “into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’”. As a result, society strongly needs a leader that is determined and able to restore the state of politics to “an expression of the general will of the people”⁹.

The core notion that must be understood here is that populism is not confined to one of the particular, longstanding ideologies, nor does it aim to do so. The strength of this notion is that it has the ability to manifest itself across the political spectrum, from left-wing movements that emphasise social justice to right-wing parties that, as their positioning demands, will advocate nationalism and anti-globalisation. Regardless, populist leaders will almost always position themselves as champions of the people¹⁰, using rhetoric and language designed to appeal to relatable emotions and cultural identity.

As adaptable as the approach shown by many modern populist leaders may be, the aim of such politicians and public figures is not to bring back an updated version of direct democracy or to revamp and modernise either

bilateral or multilateral international relations. Jan-Werner Müller, one of the stalwarts of populist studies, argues that *“Contrary to what their supporters would like to believe, populists have no interest in going from a representative democracy to a direct one; they simply believe that we have the wrong representatives so long as they are not the ones in power (...) which, by itself, represents a function of the symbolic way in which populists see ‘the real people’”*¹¹.

In the context of state interactions, populist discourse will aim to prioritise a nationalistic discourse, often at the expense of potential advances in cooperation. Populist leaders have demonstrated a tendency of challenging long-standing agreements, renegotiating well-established treaties or even adopting protectionist policies, all for the sake of appearing as “a true patriot” in front of the people¹².

Populist instruments in bilateral and multilateral relations might be different, but their objectives and patterns are always the same. Populist government may be lenient towards imposing tariffs or withdrawing from trade agreements in order to display a picture of themselves ‘protecting’ domestic industries, regardless of the long-term effects of such a move. Furthermore, such an approach will undoubtedly lead to strained relations with trading partners.

On the multilateral stage, organisations such as the European Union and the United Nations have already felt the additional burden set by populist actors, who like to portray these institutions as an affront that is perceived as infringing on their national sovereignty.

This course of action has the potential to result in withdrawal or non-participation of populist governments in multilateral agreements or institutions, seriously weakening collective efforts to address critical global issues, as evident in recent attempts to tackle climate change or the COVID pandemic. Also, populist leaders will often flout international norms¹³, an action defined as a vulnerability in itself. The more powerful a populist leader is, the greater his potential to bring an affront to the rules-based global order.

However, good research must always tackle both facets of an issue and populism, despite

its plethora of potentially-negative side effects, can also raise some positive questioning as well. Having finally reached central stage in international politics after lying dormant and being in a slow emergence for the last 10 to 15 years, now free of normative judgements, populism has managed to coagulate enough state actors to strengthen itself as a force in the current context of international relations.

Dutch researcher, Cas Mudde, one of the main researchers in the field of populism, describes this phenomenon as *“a pathological normalcy”*. Mudde aptly argues that this new, modern populism has transcended towards a rather radical nature, instead of an extremist one. The difference, as perceived by Mudde, is that *“in this definition, radicalism accepts procedural democracy, whereas extremism does not”*¹⁴.

Populists reject politics as the end-all-be-all of resolving conflicts, but they continue to be involved and participate in the political process. In terms of bilateral and multilateral relations, such an approach can prove beneficial in terms of developing relations without the institutional slowness of regular political actions, but it can also be a negative effort if the leader wishes it so.

The rate of success of a populist leader is directly correlated to his ability to convince his followers that he is the only one who has the will and power to save them from the selfish actions of the elites. In this regard, we must underline that the interpretation of the word “elites” is a very general and generous one, and can easily be applied to any bilateral or multilateral relations or agreements the populist leader wishes to influence.

On the other hand, inter-state relations can also be positively shaped by populism, as its discourse will sometimes, even unwantedly, highlight the need for reform¹⁵. Through their relentless questioning of the status quo, regardless of their underlying motives, populists can bring about deep reflection on the legitimacy and effectiveness of global institutions to go hand in hand with their ability to disrupt cooperation and international diplomacy.

Due to this, understanding and having the ability and institutional structure to address the dynamics of populism is, in my opinion,

crucial for navigating the challenges and opportunities present, in this period, in the complex system of international relations. If not, the global community stands to lose its ability to work toward a more stable and equitable world due to its failure to strike a balance between national interests and a reasonable, collective forward-looking of the entire modern society.

Conclusions

Once hailed as the cornerstone of the global order, multilateralism is facing significant challenges now. International institutions, forums and organisations now grapple with diminishing influence. This decline in multilateralism not only underlines the state of an increasingly fragmented global context, but points to the pronounced turn back to bilateral relations.

Emerging economies such as those led from Beijing and New Delhi push their influence forward in a more and more assertive way, undermining traditional power structures usually led from Washington and Brussels. In turn, the geopolitical tensions that result from this context manifest themselves in a lack of consensus within multilateral institutions, weakening their ability to make a difference and address pressing global issues. This outcome continues to diminish their role and importance in the public eye, regardless of the huge amount of important expert-level work and diplomacy that still happens in multilateral fora.

The shift back to bilateral relations can also be viewed as a strategic response in the face of unpredictable global alliances. As the great-power competition continues to intensify and as populist leaders continue to emerge, smaller nations increasingly turn towards bilateral agreements as being more secure and beneficial.

However, while the decline of multilateralism reflects the realities of the evolving global landscape, the most important issues of our day remain multilateral in nature and in their required solutions. Climate change, pandemics and cybercrime, to name but a few, demand cooperation on a global scale to be effective.

It is, therefore, the responsibility of all global actors to find ways to keep multilateralism relevant despite the onslaught of bilateral tendencies.

Notes

¹ G.Y. Rabadan, *An "Effective Multilateralism": The Case Of The European Union*, Comillas Universidad Pontificia, April 2022, p. 4.

² T. Renard, *Partnerships for effective multilateralism? Assessing the compatibility between EU bilateralism, (inter-)regionalism and multilateralism*, Cambridge Review of International Affairs, July 2015, p. 1, DOI: 10.1080/09557571.2015.1060691.

³ D. Charles, *The two sides of multilateral cooperation*, in *International cooperation: The extents and limits of multilateralism*, 40-59, 2019, p. 41.

⁴ *Ibidem*, p. 42.

⁵ J. Grieco, *The Schools of Thought Problem in International Relations*, in *International Studies Review*, 21(3), 2019, pp. 424-446, <https://doi.org/10.1093/isr/viy005>.

⁶ *Ibidem*, p. 43.

⁷ B.J. Kinne, *Defense Cooperation Agreements and the Emergence of a Global Security Network*, *International Organization*, 2018; 72(4):799-837. doi:10.1017/S0020818318000218.

⁸ Brandon J. Kinne, *Network Context and the Effectiveness of International Agreements*, *International Studies Quarterly*, Volume 68, Issue 3, September 2024, sqae099, <https://doi.org/10.1093/isq/sqae099>.

⁹ C. Mudde, "The populist zeitgeist", in *Government and opposition*, 39.04 (2004), p. 543.

¹⁰ M. Henke, R. Maher, "The populist challenge to European defence", in *Journal of European Public Policy*, 28.3 (2021), <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1881587>.

¹¹ J.W. Muller, "Capitalism in One Family", in *London Review of Books*, 38(23), 2016, pp. 10-14.

¹² D. F. Wajner, S. Destradi, M. Zürn, *The effects of global populism: assessing the populist impact on international affairs*, *International Affairs*, Volume 100, Issue 5, September 2024, Pages 1819-1833, <https://doi.org/10.1093/ia/iaae217>.

¹³ S. Destradi, J. Plagemann, *Do populists escalate international disputes?*, *International Affairs*, Volume 100, Issue 5, September 2024, Pages 1919-1940, <https://doi.org/10.1093/ia/iaae172>.

¹⁴ C. Mudde, "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy", in *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, 2008, pp. 1168-1169.

¹⁵ E. Eiran, P. Ish-Shalom & M. Kornprobst, *Populism in international relations: champion diplomacy*, *J Int Relat Dev* 28, 80-104 (2025), <https://doi.org/10.1057/s41268-025-00344-x>.

Armenia la răscruce – către o nouă paradigmă de politică externă?

Dr. Daniela ȘIȘCANU

ABSTRACT

The article examines the recent shifts in Armenia's foreign policy amid complex geopolitical pressures from Russia, Azerbaijan, Türkiye, and the West. It explores whether Armenia is pursuing a strategy of bandwagoning, balancing, or hedging in its relations with key international actors to ensure both immediate security and long-term strategic autonomy. The conclusion suggests that Armenia is undergoing a clear transition from a reactive and dependent posture to a more proactive and flexible foreign policy approach, where diversification of partnerships becomes essential. This paradigm shift is driven by both regional dynamics and internal developments, and the country's resilience and stability will largely depend on its ability to navigate an increasingly uncertain international environment.

Keywords: bandwagoning, balancing, hedging, strategic autonomy, security environment, Armenian foreign policy, strategic partnerships, traditional alliance

Daniela Șişcanu, PhD, is a Senior Researcher (Grade III) within the Institute for Political Studies of Defence and Military History, Defence and Security Studies Programme. Her areas of interest include the study of totalitarian ideology and propaganda machinery in the Soviet Union, security dynamics in the post-Soviet space and information warfare.

În ultimele decenii, Armenia s-a confruntat cu o serie de provocări geopolitice semnificative, determinate de conflictul prelungit cu Azerbaidjan, influența dominantă a Rusiei în regiune și presiunile exercitate de Turcia. În acest context, politica externă a Armeniei pare să se afle la o răscruce, oscilând între alinierea tradițională față de Moscova și tentativele de diversificare a parteneriatelor externe.

Articolul își propune să analizeze dacă politica externă a Armeniei urmează o strategie duală, în care se îmbină comportamente de *bandwagoning* – printr-o apropiere de Rusia pentru asigurarea securității imediate – și *balancing* – prin dezvoltarea relațiilor cu alți parteneri, în vederea creșterii autonomiei strategice, sau dacă Armenia încearcă să adopte o strategie de *hedging*, pentru a menține un echilibru flexibil între diverși actori internaționali. Aceste trei concepte vor fi aplicate pentru a

identifica modelul de politică externă adoptat de Armenia în relațiile sale cu vecinii – Rusia, Azerbaidjan, Turcia și Iran, precum și raporturile cu Occidentul (Uniunea Europeană și SUA) și India.

Prin explorarea acestor abordări, studiul urmărește să contribuie la o mai bună înțelegere a dinamicilor geopolitice din Caucazul de Sud și a modalităților prin care statele mici pot naviga într-un sistem internațional dominat de incertitudine și competiție strategică.

Cadrul teoretic

Analiza politicii externe a Armeniei presupune apelul la concepte fundamentale ale teoriei relațiilor internaționale, în special din sfera realismului structural. În acest context, sunt abordate trei, esențiale pentru înțelegerea comportamentului statelor aflate

în medii geopolitice incerte: *bandwagoning*, *balancing* și *hedging*.

Bandwagoning-ul reprezintă strategia prin care un stat se aliniază unei puteri dominante, în special în speranța de a obține protecție sau beneficii politice și economice¹. Această strategie este frecvent adoptată de state aflate în poziții vulnerabile sau care consideră că nu pot contracara eficient o amenințare prin propriile forțe sau prin alianțe alternative². În cazul Armeniei, apropierea de Rusia poate fi interpretată ca un exemplu clasic de *bandwagoning*, justificat prin dependența militară și energetică, dar și prin lipsa unor alternative viabile de securitate.

Balancing-ul, în schimb, presupune eforturi active de contracarare a unei puteri percepute ca amenințătoare³. Prin această strategie, statele urmăresc să restabilească echilibrul de putere în sistemul internațional și să își sporească șansele de supraviețuire într-un mediu anarhic⁴. Aceste eforturi pot include consolidarea capacităților proprii sau formarea de alianțe și parteneriate strategice. Spre exemplu, dezvoltarea relațiilor Armeniei cu Uniunea Europeană – inclusiv semnarea Acordului de Parteneriat Extins și Consolidat (CEPA) – sau cooperarea pragmatică cu Iranul pot fi privite ca tentative de *balancing* față de influența crescândă a Azerbaidjanului și a Turciei.

Iar **hedging-ul** reprezintă o strategie utilizată de statele care caută să evite o aliniere clară și definitivă de partea unei mari puteri, preferând în schimb să păstreze flexibilitatea și să maximizeze beneficiile provenite din relații simultane cu mai mulți actori internaționali. Evelyn Goh definește *hedging-ul* ca fiind „un ansamblu de strategii care urmăresc evitarea unei alinieri clare cu oricare dintre părți, încercând în același timp să maximizeze beneficiile”⁵. Această abordare este frecvent întâlnită în rândul statelor mijlocii sau mai mici, care urmăresc să minimizeze riscurile într-un context geopolitic incert. Prin diversificarea parteneriatelor și evitarea unei dependențe exclusive, statul care adoptă o astfel de abordare urmărește atât beneficiile unei cooperări selective, cât și minimizarea riscurilor geopolitice.

Contextul geopolitic și relațiile regionale

Poziționată la intersecția dintre Europa de Est, Asia Centrală și Orientul Mijlociu, Armenia se confruntă cu una dintre cele mai complexe configurații geopolitice din spațiul post-sovietic. Relațiile sale regionale sunt profund marcate de conflictul cu Azerbaidjan, de implicațiile ocupării și pierderii controlului asupra regiunii Nagorno-Karabakh, și de tensiunile istorice și contemporane cu Turcia. În acest peisaj, Rusia, Uniunea Europeană, Iranul și India joacă roluri esențiale în definirea politicii externe armenice.

După proclamarea independenței în 1991, Armenia, la nivel declarativ, a urmat o strategie de politică externă multivectorială, încercând să mențină relații bune atât cu Rusia și Iranul, cât și cu statele occidentale. Cu toate acestea, în practică, securitatea și economia Armeniei au depins în mod esențial de Rusia. Această dependență s-a consolidat în special din cauza conflictului din Nagorno-Karabakh, care a determinat Erevanul să caute un garant de securitate capabil să-i sprijine revendicările împotriva Azerbaidjanului.

Din punct de vedere istoric, relațiile armeano-ruse au fost modelate de interese de securitate comune și de mobilitatea socială oferită armenilor în cadrul Imperiului Țarist și al Uniunii Sovietice. Totuși ele au fost profund asimetrice, iar armenii au fost adesea percepuți în Rusia drept „creștini”, „comercianți” și „conspiratori” – stereotipuri care au modelat interacțiunile bilaterale până în perioada contemporană⁶.

De remarcat că relațiile armeano-ruse nu s-au bazat pe comuniune doctrinar-religioasă, deoarece Biserica Apostolică Armeană nu a fost niciodată în comuniune canonică cu Moscova, ci pe interese politice convergente, regimul țarist sprijinindu-se pe comunitățile armenice ca aliați creștini în expansiunea sa în Caucaz, inclusiv prin relocarea masivă a armenilor din Persia pentru consolidarea frontierelor⁷. În 1920, după tentativa eșuată a turcilor de a cuceri Armenia, a fost creată Republica Sovietică Socialistă Armeană. În deceniile următoare, Armenia s-a dovedit în general loială Moscovei. Deși o națiune mică,

armenii aveau o influență disproporționat de mare în elita sovietică. Personalități precum Anastas Mikoyan, membru al Biroului Politic, și fratele său, Artiom Mikoyan, cunoscut proiectant de avioane, au atins cele mai înalte niveluri ale puterii. De asemenea, Armenia era una dintre cele mai prospere republici sovietice din punct de vedere al veniturilor pe cap de locuitor.

Stereotipul de „conspiratori” a reapărut în 1988, când armenii au cerut unirea Nagorno-Karabakh-ului cu RSS Armeană. Moscova a rezistat acestor cereri, dar a diminuat în același timp autoritatea Azerbaidjanului în regiune, încercând să echilibreze influența celor două părți pentru a-și menține controlul.

Armenia a avut doi președinți originari din Karabakh – Robert Kociarian (1998–2008) și Serj Sargsian (2008–2018) – care au consolidat relațiile cu Rusia. Kociarian a semnat, în 2002, acordul de aderare la Organizația Tratatului de Securitate Colectivă (OTSC), iar Sargsian a adus Armenia în Uniunea Economică Euro-asiatică (UEE) și a abandonat, sub presiunea Moscovei și invocând considerente de securitate națională, negocierile pentru semnarea unui Acord de Asociere cu UE.

În 2018, în urma unui val de proteste, Sargsian a fost nevoit să renunțe la putere, fiind înlocuit cu Nikol Pașinian. Noul lider de la Erevan și-a propus în primul rând să înlăture oligarhii armeni, mulți dintre ei apropiați de Moscova. Deși, chiar la începutul mandatului său, Pașinian a confirmat apartenența țării la CSI, OTSC și UEE, Armenia a intrat într-o nouă etapă politică, în care orientarea spre Occident a devenit mai evidentă. Chiar dacă legăturile economice, culturale și demografice cu Rusia rămân încă puternice, evoluțiile recente indică o tendință clară de re poziționare strategică.

Relațiile dintre Erevan și Moscova s-au deteriorat vizibil începând cu 2020, când conflictul reînnoit din Nagorno-Karabakh a evidențiat lipsa de sprijin efectiv din partea Rusiei. Înfrângerea suferită de Armenia, urmată de poziția ambiguă a Moscovei în fața revendicărilor azere, a generat o criză profundă de încredere în alianța tradițională. Această tendință a fost amplificată de invazia rusă în Ucraina din 2022, care a apropiat Rusia de Azerbaidjan din

considerente economice și strategice, marginalizând și mai mult Armenia. Culminarea acestei rupturi a avut loc în septembrie 2023, când forțele de menținere a păcii ruse nu au intervenit pentru a împiedica recucerirea Nagorno-Karabakh-ului de către Azerbaidjan⁸.

În urma acestor evenimente, percepția publică asupra Rusiei s-a schimbat dramatic: potrivit sondajelor International Republican Institute (IRI), procentul armenilor care apreciau pozitiv relația cu Moscova a scăzut de la 93% în 2019, la doar 31% în 2023. În prezent, opinia publică armeană consideră Franța și Statele Unite ca fiind principalii parteneri externi de încredere⁹.

Reorientarea politicii externe armenie este determinată de doi factori importanți: pe de o parte, necesitatea unui nou garant al securității în locul Rusiei; pe de altă parte, aspirațiile pro-occidentale ale tinerelor generații, care împărtășesc valorile democratice și modelul occidental de dezvoltare.

În acest context, guvernul condus de Nikol Pașinian a inițiat reforme structurale pentru diminuarea influenței ruse asupra instituțiilor statului. Printre acestea se numără reformarea serviciului de informații externe (majoritatea cadrelor serviciului au fost instruite în instituțiile de profil ale FSB-ului) și reorganizarea structurilor militare.

Schimbarea este susținută de elitele tinere, educate după prăbușirea URSS, mai puțin legate de Rusia din punct de vedere cultural și politic, și de o societate civilă tot mai activă în promovarea valorilor occidentale. Deși procesul va fi lung și cu foarte multe provocări, drumul Armeniei pare îndreptat spre diversificarea parteneriatelor externe și reducerea dependenței de Rusia.

În ceea ce privește relațiile Armeniei cu Uniunea Europeană, acestea s-au dezvoltat tot mai mult în ultimii ani. Deși, în 2013, Erevanul a renunțat la Acordul de Asociere cu UE, alegând în schimb Uniunea Eurasiatică, în 2017 a fost semnat Acordul de Parteneriat Extins și Consolidat (CEPA – intrat în vigoare la 1 martie 2021), care oferă un cadru important pentru cooperare în domenii precum comerțul, reforma instituțională și statul de drept.

Din februarie 2023, Uniunea Europeană desfășoară în Armenia o misiune civilă de

observare (EUMA), menită să contribuie la consolidarea stabilizării regiunilor de la frontiera cu Azerbaidjan. Misiunea implică aproximativ 50 de observatori, care monitorizează situația de-a lungul pozițiilor militare¹⁰.

Desfășurarea acestei misiuni are o importanță aparte, nu doar pentru Erevan, dar și pentru Uniunea Europeană, având în vedere faptul că decizia UE de a trimite observatori într-o țară membră a unor alianțe controlate de Rusia, precum Organizația Tratatului de Securitate Colectivă și Uniunea Economică Eurasiatică, reprezintă o premieră. Pentru Erevan, această decizie a Uniunii Europene e o dovadă a deschiderii europenilor, dar și a faptului că Rusia nu se mai opune, la fel ca în trecut, apropierii de Occident, chiar și în domenii sensibile precum apărarea și securitatea.

De asemenea, chiar la începutul anului, Armenia a efectuat mai multe eforturi de apropiere de Occident. În aceste eforturi se înscrie anunțul primului-ministru Pașinian referitor la inițierea reformelor legislative și adoptarea unei legi privind aderarea la Uniunea Europeană și semnarea, la 15 ianuarie, a unui acord privind parteneriatul strategic cu SUA¹¹.

Chiar dacă aceste acțiuni nu reprezintă o ruptură în relațiile cu Moscova, discursul oficial al Erevanului insistă tot mai mult pe dezvoltarea unei politici externe multivectoriale. De remarcat este că această orientare multivectorială a devenit o preocupare mai mare pentru guvernarea armeană imediat după invazia rusă în Ucraina. Erevanul a fost profund alarmat de discursurile Moscovei privind crearea unui nou stat unional. Armenia – legată de Rusia prin relații militare și economice – ar fi putut deveni următoarea țintă a expansiunii ruse. Perspectiva aderării la o nouă „Uniune Sovietică” a creat îngrijorări la nivelul elitei politice și a determinat guvernul de la Erevan să-și consolideze relațiile cu Occidentul¹².

Totuși, demersurile pro-occidentale ale armenilor au fost întâmpinate cu reticență în Occident, partenerii europeni și americani manifestând prudență față de intențiile Armeniei de a se distanța de Rusia, din cauza temerii că o ruptură bruscă a relațiilor ruso-armene ar putea destabiliza economia armeană, ar afecta accesul țării la gazul ieftin rusesc și ar vulnerabiliza și mai mult poziția Armeniei în conflictul cu

azerii, mai ales într-un moment în care, din cauza războiului din Ucraina, sprijinul occidentalilor ar fi fost unul limitat. În acest context, partenerii occidentali au evitat declarațiile publice de impact, concentrându-și eforturile asupra consolidării sectoarelor-cheie ale statului armean, precum economia și securitatea, aflate în poziție de vulnerabilitate, și asupra remedierii consecințelor războiului pierdut din Nagorno-Karabakh, urmărind astfel diminuarea treptată a dependenței față de Moscova.

În conformitate cu planurile de diversificare a parteneriatelor sale strategice, Armenia a depus eforturi de consolidare a relațiilor cu Iranul. Datorită poziției sale geografice și influenței regionale, Iranul oferă Armeniei accesul la un coridor esențial pentru comerț și transporturi, în special în condițiile în care granițele cu Azerbaidjan și Turcia sunt închise de peste trei decenii. În 2022, Iran și Armenia au convenit să dubleze cantitatea de gaz natural furnizată de Republica Islamică vecinului său din nord, printr-un acord semnat în timpul vizitei lui Nikol Pașinian la Teheran. De asemenea, părțile au convenit extinderea schimburilor comerciale, care au crescut cu 43% în 2022 comparativ cu anul anterior.¹³

Dincolo de dimensiunea economică, cooperarea armeano-iraniană are la bază și preocupări comune privind extinderea influenței turco-azere în Caucazul de Sud, ambele state fiind interesate de menținerea unui echilibru regional favorabil propriilor interese de securitate. O preocupare profundă a Teheranului este legată de perspectiva deschiderii coridorului Zangezur, controlat de azeri, care ar lega Turcia de Azerbaidjan prin exclava azeră Nahicevan, mărginită teritorial de Armenia și Iran. Odată realizat, acest coridor ar oferi Turciei acces direct către regiunea Mării Caspice și Asia Centrală. Iranul este preocupat că proiectul ar submina importanța sa geo-economică și influența regională, prin eliminarea poziției sale strategice de rută de tranzit între Azerbaidjan și Nahicevan, Turcia și Asia Centrală, precum și între membrii Uniunii Economice Eurasiatice (UEEA), în general¹⁴.

În paralel, pentru a contracara influența crescândă a Turciei și a Azerbaidjanului, Iranul și Armenia și-au intensificat cooperarea militară. Astfel, în aprilie, cele două state au

desfășurat exerciții militare comune de-a lungul frontierei armeano-iraniene. Exercițiile au vizat consolidarea securității frontaliere și reflectă interesele strategice comune în contextul sporirii tensiunilor regionale¹⁵.

Pe fondul aceluiași preocupări strategice – reducerea dependenței de Rusia și contracararea consolidării influenței regionale a binomului turco-azer – Armenia a dezvoltat în ultimii ani un parteneriat tot mai activ cu India, valorificând convergența intereselor regionale și de securitate. Una dintre cele mai importante dimensiuni ale acestui parteneriat o reprezintă cooperarea în domeniul apărării. Începând cu anul 2020, cele două părți au semnat contracte de apărare în valoare de aproximativ 1,5 miliarde USD, contracte ce includ vânzarea către Armenia a sistemelor de rachete Pinaka, radare SWATHI, rachete antitanc, sisteme antiaeriene Akash și echipamente antidronă. India a devenit astfel principalul furnizor de armament al Armeniei, înlocuind Rusia în această poziție¹⁶. În mai 2024, cei doi parteneri au stabilit un plan de acțiune comun pentru anii 2024–2025, care include educație militară, instruire tactică și schimb de experiență în domeniul apărării¹⁷. O altă dimensiune importantă a parteneriatului este reprezentată de schimburile comerciale bilaterale care au înregistrat o creștere constantă. Astfel, în 2023, acestea au atins valoarea de 380 milioane USD, cu o creștere de 7% față de anul precedent. Armenia urmărește nu doar creșterea importurilor din India, ci și promovarea exporturilor proprii pe piața indiană, recunoscută pentru imensul său potențial¹⁸.

Important de subliniat că acest parteneriat este determinat în primul rând de preocuparea comună privind consolidarea alianței dintre Azerbaidjan, Turcia și Pakistan. India, având relații tensionate cu Pakistanul și fiind atentă la expansiunea influenței turce în regiune, vede în Armenia un partener strategic pentru a echilibra această alianță. Colaborarea cu Armenia permite Indiei să-și extindă influența în Caucazul de Sud și să sprijine un aliat care împărtășește preocupări similare privind securitatea regională. Totodată, India privește cu îngrijorare proiectul turco-azer privind obținerea controlului asupra coridorului Zangezur, considerând că acesta subminea-

ză inițiativele sale strategice de conectivitate, în special Coridorul Internațional de Transport Nord-Sud (bazat pe un acord semnat în 1999 între Rusia, Iran și India), și favorizează extinderea influenței turco-azere în Caucazul de Sud – o evoluție percepută drept contrară intereselor sale geopolitice și comerciale în regiune¹⁹.

În pofida intensificării eforturilor Armeniei de a-și consolida parteneriatele strategice, securitatea ei continuă să fie profund afectată de relațiile tensionate cu Turcia și Azerbaidjan, alimentate de rivalități istorice și de disputele nerezolvate în ceea ce privește statutul regiunii Nagorno-Karabah. Azerbaidjan, sprijinit puternic de Turcia, a devenit în ultimii ani un actor dinamic și încrezător în forțele proprii, datorită veniturilor din energie și modernizării armatei sale. Victoria sa în războiul din 2020 a schimbat raporturile de forță în Caucazul de Sud. În ciuda progreselor recente în negocierile de pace, relațiile dintre Erevan, Baku și Ankara rămân tensionate. În martie 2025, Armenia și Azerbaidjan au convenit asupra unui proiect de tratat de pace, însă implementarea acestuia este complicată din cauza solicitărilor venite de la Baku, inclusiv modificarea constituției armenie pentru a recunoaște suveranitatea Azerbaidjanului asupra regiunii Nagorno-Karabah și acceptarea controlului azer asupra coridorului Zangezur²⁰. Armenia se opune acestei inițiative, considerând că ar compromite suveranitatea sa teritorială și ar afecta relațiile sale strategice cu Iran și India, care se opun, de asemenea, acestui proiect. Turcia susține deschiderea coridorului Zangezur, considerându-l esențial pentru stabilitatea regională și pentru consolidarea legăturilor economice și de transport între Turcia și Azerbaidjan. De remarcat faptul că în ciuda acestor tensiuni, Armenia și Turcia au inițiat un proces de normalizare a relațiilor, inclusiv prin discutarea redeschiderii frontierelor și restabilirea legăturilor comerciale. Cu toate acestea, succesul acestor eforturi depinde în mare măsură de evoluția negocierilor de pace dintre Armenia și Azerbaidjan și de soluționarea disputelor legate de coridorul Zangezur.

În acest cadru regional tensionat, Armenia este constrânsă să-și regândească politica externă, oscilând între fidelitatea față de alianțele

tradiționale și nevoia de a explora parteneriate alternative pentru a-și spori autonomia strategică.

Politica externă armeană din perspectiva teoriilor *bandwagoning*, *balancing* și *hedging*

Politica externă a Armeniei reflectă un proces complex de adaptare strategică într-un mediu regional ostil și imprevizibil. Dincolo de narativul oficial, acțiunile recente ale guvernului armean indică o combinație de comportamente ce pot fi interpretate în cheia teoriilor denumite *bandwagoning*, *balancing* și *hedging*.

Elemente de *bandwagoning*: dependența față de Rusia

Pentru o lungă perioadă, Rusia a fost percepută drept principalul garant al securității Armeniei. Astfel, în primii ani de independență, strategia de *bandwagoning* a fost predominantă în politica externă a Armeniei și s-a manifestat prin această aliniere aproape necondiționată față de Federația Rusă. Această relație asimetrică cu Moscova a fost acceptată de Erevan pe fondul unei nevoi acute de asigurare a securității sale în contextul conflictului cu Azerbaidjan privind regiunea Nagorno-Karabah. Alianța armeano-rusă s-a concretizat prin aderarea Armeniei la cele două organisme internaționale controlate de Rusia – Organizația Tratatului de Securitate Colectivă (OTSC) și Uniunea Economică Euroasiatică, dar și prin concesii unilaterale semnificative, precum asumarea dependenței energetice față de Rusia și acceptarea implicării masive a entităților rusești în economia armeană. În prezent, în pofida deteriorării încrederii între cele două părți, guvernul armean, din considerente pragmatice, precum accesul la energie ieftină, interese economice, contracte în domeniul apărării și furnizare limitată de securitate, continuă să mențină legături strategice cu Moscova. Astfel, dimensiunea de *bandwagoning* rămâne prezentă, deși este pusă din ce în ce mai des sub semnul întrebării.

Elemente de *balancing*: deschiderea către Occident și Sud

Odată cu diminuarea disponibilității Rusiei de a garanta securitatea Armeniei, manifestată prin poziționarea Moscovei în contextul conflictului armat din 2020 și a crizei din Nagorno-Karabah din 2023, conducerea de la Erevan și-a revizuit politica externă prin adoptarea elementelor de *balancing*. În eforturile sale de a contracara influența crescândă a tandemului turco-azer, Armenia a căutat să-și dezvolte parteneriate strategice cu state care împărtășesc interese convergente în regiune, în special cu India și Iran. Cooperarea militară cu New Delhi, concretizată prin contracte importante de achiziții de armament, reprezintă o dovadă a acestei noi reorientări, iar consolidarea dialogului strategic cu Teheranul are o funcție de echilibrare, vizând prevenirea izolării geopolitice și menținerea accesului la coridoarele regionale de transport și energie. În paralel, demersurile de apropiere de Uniunea Europeană și SUA oferă Armeniei o cale alternativă de integrare parțială în structuri euro-atlantice, fără însă a renunța formal la angajamentele sale față de Rusia. Toate aceste acțiuni configurează o dimensiune clară de *balancing*, prin care Armenia încearcă să reducă asimetria de putere și vulnerabilitatea în raport cu Rusia și cu binomul turco-azer.

Elemente de *hedging*: în căutarea echilibrului strategic

Pe fondul evoluțiilor recente, politica externă a Armeniei indică și elemente apropiate de conceptul de *hedging*. Acestea sunt reflectate în eforturile Erevanului de a menține sau de a dezvolta relații funcționale cu mai mulți actori/centre de putere – Rusia, Uniunea Europeană, SUA, Iran, India – fără a se angaja exclusiv într-o alianță. Spre exemplu, deși s-a distanțat de Rusia, guvernul armean nu a rupt formal relațiile cu Moscova. În paralel, conducerea de la Erevan și-a îndreptat atenția spre o explorare simultană a unor noi parteneriate. În aceste acțiuni de diversificare a relațiilor parteneriale se înscriu vizitele oficiale frecvente în capitale europene, participarea la inițiative multilaterale și solicitarea unei misiuni civile a UE la frontiera cu Azerbaidjan. Menținerea canalelor de dialog cu Moscova

și evitarea luării unor decizii radicale sugerează că Armenia dorește să-și păstreze toate opțiunile deschise. Reticența Occidentului de a-i oferi garanții ferme de securitate Armeniei contribuie la perpetuarea *hedging-ului*, bazat pe prudență, echilibru și flexibilitate. Cu alte cuvinte, politica externă a Armeniei urmărește această diversificare a parteneriatelor pentru a reduce dependențele critice și pentru a-și spori mai mult gradul de autonomie strategică – un comportament care pare să se înscrie într-o logică de *hedging* adaptiv – o strategie complexă și flexibilă, menită să maximizeze securitatea prin echilibrarea relațiilor externe într-un mediu marcat de instabilitate.

Concluzii

Într-un context regional caracterizat de incertitudine, presiuni și competiție geopolitică, politica externă a Armeniei rămâne în plină transformare. Conducerea de la Erevan este nevoită să-și reevalueze strategiile tradiționale și parteneriatele de securitate și cooperare internațională. În mod evident, ultimele evoluții ne arată că Armenia nu se mai bazează pe alianța tradițională cu Rusia, deși continuă să-și mențină relațiile cu Moscova, optând pentru strategii mai complexe, căutând să-și asigure autonomia strategică prin extinderea parteneriatelor cu India, Iran și UE. De remarcat că această nouă abordare indică o tranziție de la un comportament reactiv și dependent la unul proactiv și adaptativ, adică o schimbare de paradigmă în politica externă armeană, în care diversificarea parteneriatelor devine un imperativ.

Referitor la felul în care va evolua politica externă armeană, aceasta va depinde nu doar de evoluțiile externe, dar și de factori care țin de politica internă de la Erevan. Elementele de *bandwagoning*, *balancing* sau *hedging* ale politicii armene nu se exclud reciproc, ci formează un cadru integrat în care pragmatismul și flexibilitatea devin condiții necesare pentru asigurarea supraviețuirii și stabilității. Schimbarea de paradigmă în politica externă a Armeniei nu presupune doar o schimbare de orientare, ci o regândire a modului în care această țară alege să se poziționeze în arhitectura de

securitate regională și globală. Într-un mediu marcat de incertitudini, capacitatea de a naviga printre centrele de putere va defini nu doar politica externă, dar și reziliența și direcția de evoluție a statului armean.

Note

¹ Randall L. Schweller, „Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 93.

² Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1987, p. 17.

³ *Ibidem*.

⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979, p. 126.

⁵ Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, East-West Center Policy Studies, No. 16, 2005, p. 15.

⁶ Victor A. Shnirelman, „The Value of the Past: Myths, Identity and Politics in Transcaucasia”, *Senri Ethnological Studies* No. 57, National Museum of Ethnology, Osaka, 2001, pp. 85–110.

⁷ Aram Arkun, „The Armenian Church”, in *Eastern Christianity and the Cold War, 1945–91*, editat de Lucian N. Leustean, Routledge, 2010, pp. 127–143.

⁸ Томас де Ваал, *Избавление от зависимости. Может ли Армения выйти из-под крыла Москвы*
<https://carnegieendowment.org/research/2024/07/armenia-navigates-a-path-away-from-russia?lang=ru¢er=russia-eurasia>

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/20/armenia-eu-launches-a-civilian-mission-to-contribute-to-stability-in-border-areas/accesat la 08.04.2025](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/20/armenia-eu-launches-a-civilian-mission-to-contribute-to-stability-in-border-areas/accesat%20la%2008.04.2025)

¹¹ Олеся Варгания, *Пока Москва занята. К чему приведет дрейф Армении от России на Запад*, disponibil la <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2025/01/armenia-eu-drift?lang=ru¢er=russia-eurasia> accesat la 08.04.2025.

¹² *Ibidem*.

¹³ Iran and Turkey engaged in proxy competition in the South Caucasus, <https://aze.media/iran-and-turkey-engaged-in-proxy-competition-in-the-south-caucasus/> accesat la 20.03.2025.

¹⁴ Hamidreza Azizi, Daria Isachenko, „Turkey-Iran Rivalry in the Changing Geopolitics of the South Caucasus”, disponibil la <https://www.swp-berlin.org/en/publication/turkey-iran-rivalry-in-the-changing-geopolitics-of-the-south-caucasus/> accesat la 01.04.2025.

¹⁵ „Armenia and Iran hold joint military drills amid strains over Azerbaijan, nuclear program”, <https://www.reuters.com/world/armenia-iran-hold-joint-military-drills-amid-strains-over-azerbaijan-nuclear-2025-04-10/> accesat la 08.04.2025.

¹⁶ Nvard Chalikyan, Benyamin Poghosyan, Verej Isanians, *The Geopolitical Aspects of the India-Armenia Partnership* disponibil la <https://www.orfonline.org/res->

earch/the-geopolitical-aspects-of-the-india-armenia-partnership/ accesat la 15.04.2025.

¹⁷ Jason Wahlang, *Decoding the New Delhi-Yerevan Relationship*, disponibil la <https://www.idsa.in/publisher/idsa-comments/decoding-the-new-delhi-yerevan-relationship/> accesat la 25.04.2025.

¹⁸ https://arka.am/en/news/economy/armenia_india_trade_turnover_up_7_to_380 mln_in_2023_deputy_minister/ accesat la 09.04.2025.

¹⁹ Shiwen Yap, *Armenia's High-Stakes Gamble: Could Association with India, Russia, and Iran Work?* disponibil la <https://moderndiplomacy.eu/2025/04/24/armeniashigh-stakes-gamble-could-association-with-india-russia-and-iran-work/> accesat la 12.04.2025.

²⁰ Felix Light, „Armenia calls on Azerbaijan to investigate ceasefire violations on border”, disponibil la <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/armenia-calls-azerbaijan-investigate-ceasefire-violations-border-2025-04-15/> accesat la 04.05.2025.

Federația Rusă – abordări strategice și doctrinare în contextul războiului hibrid

Dr. Mihaela PANĂ

ABSTRACT

In light of recent developments in the security environment, particularly those resulting from the offensive actions of the Russian Federation, strategy emerges as a pivotal document in defence planning. It serves as a pathway to achieving the state's vital objectives by transforming military actions into political outcomes.

Russian hybrid warfare is no longer a novelty; all instruments and means employed by the Russian Federation in its execution have long been integral components of its strategy and security policy. In this context, the triad of strategy, doctrine, and hybrid warfare constitutes the foundation of the Russian Federation's power projection.

Strategy, as a binding element between the logic of peace and war, brings to the forefront the involvement of military doctrine as the provider of fundamental principles guiding military forces or their components in actions supporting national objectives.

Keywords: Russian Federation, security, defence planning, strategy, doctrine, hybrid war

Lieutenant-colonel Mihaela Pană is the Head of the General Staff Office within the Institute for Political Studies of Defence and Military History, a veteran of operational theatres, and holds a PhD in Military Sciences from the National Defence University "Carol I".

Acțiunile surprinzătoare și deopotrivă devastatoare ale Federației Ruse induc nevoia de a înțelege scopurile și mai ales intențiile din sfera politicilor sale, astfel încât să nu mai vorbim despre război într-o manieră generală, ci despre un război hibrid evident, dus cu dezin-voltură de acest actor.

Războiul hibrid poate fi descris ca o nouă abordare operațională a mijloacelor unui război asimetric, pentru care nu există o strategie unică, consacrată, fiind abordate multiple strategii necesare pentru realizarea unor deziderate care, cel mai adesea, depășesc arealul declarativ.

În cazul Federației Ruse, formularea unei strategii de răspuns adecvate provocărilor lansate de Kremlin impune evaluarea aspectelor relevante care contribuie la identificarea intereselor sale strategice proiectate la nivel doctrinar, fără echivoc, diferite de cele ale statelor occidentale.

Abordând nu doar un „joc al intuiției”, ci și analize de specialitate elaborate în regim individual sau la nivel instituțional, demersurile de identificare a scopurilor strategice care călăuzesc acțiunile întreprinse de acest actor statal au generat scenarii conform cărora Federația Rusă este determinată să reconstituie vechiul Imperiu Rus, indiferent care vor fi implicațiile.

Față de aceste scenarii, retorica rusă argumentează că „scopul este acela de a crea o zonă tampon, care să separe Rusia de Occident”¹, deși acțiunile ofensive ale Rusiei nu vin în sprijinul acestui argument.

Cu siguranță, trebuie să ne oprim atenția și asupra abordării lui Dmitri Trenin, fost director al Centrului Carnegie din Moscova, care aduce în discuție faptul că Federația este călăuzită de „apărarea intereselor naționale care stârnește în mod firesc opoziție externă”², iar „interesul esențial al Rusiei este statutul de putere

mondială, similar USA și China”³. Apreciem că implicațiile unei astfel de percepții rusești sunt complexe, iar „statutul de putere mondială” impune consolidarea componentelor unei astfel de puteri, cu deosebire a puterii militare dar și a puterii nucleare.

Cel mai des, analizele care au abordat perspectiva proiecției de putere a Rusiei au adus în atenție coordonate aparținând trinomului strategie – doctrină – război hibrid.

Strategia este un instrument al politicii interne cu puternice implicații externe, un liant între logica păcii și a războiului, un corolar al voinței politice și al implicațiilor militare. Altfel spus, strategia integrează știință și artă în utilizarea tuturor elementelor de putere (politice, militare, economice etc.) cu scopul maximizării suportului necesar pentru reușita politicilor adoptate pe timp de pace sau de război.⁴

Din perspectiva evoluțiilor recente ale mediului de securitate, cu deosebire determinate de acțiunile Rusiei, strategia, ca document esențial în planificarea apărării, reprezintă fundamentul îndeplinirii obiectivelor strategice prin transformarea acțiunilor militare în rezultate politice. Astfel, războiul constituie doar unul dintre modurile de a pune în operă o strategie. Mai ales din perspectiva războiului, strategia are o relație de conexiune indestructibilă cu doctrina militară, ca expresie a atitudinii statului față de război. Dezvoltarea cadrului doctrinar militar se fundamentează pe documentele de planificare a apărării, fiind modelat de evoluțiile artei și practicii militare, în directă corelare cu transformările mediului de securitate.

În acest context, pentru o mai bună înțelegere a viziunii strategice a Federației Ruse, supunem atenției o analiză de conținut asupra documentelor fundamentale care vizează deopotrivă politica internă și externă a acestui stat, evidențiind ducerea războiului hibrid cu puternice accente convenționale și neconvenționale, ca instrument în atingerea obiectivelor strategice.

Această analiză urmărește o mai bună cunoaștere a abordărilor de ordin strategic și doctrinar în ceea ce privește Rusia, din perspectiva documentelor oficiale, precum Strategia de securitate națională a Federației Ruse și Doctrina militară a Federației Ruse, fără a

pierde din vedere elemente care conturează „personalitatea” acestui actor, ca factor determinant al acțiunilor sale.

Astfel, vor fi analizate documente fundamentale de planificare aparținând ultimei decade, cunoscut fiind faptul că elementele obligatorii din conținutul acestora, care vizează amenințările, riscurile, vulnerabilitățile identificate ale statului, interesul național și valorile care trebuie apărute, precum și direcțiile de acțiune și modalitățile de asigurare a securității devin subiecte de maxim interes dacă statul în cauză ajunge el însuși subiectul și/sau factorul determinant al unor transformări cu impact geostrategic.

1. Strategia de securitate națională a Federației Ruse (2015)

Apărută la scurt timp după anexarea Peninsulei Crimeea, Strategia de securitate națională a Rusiei⁵ se caracterizează cu deosebire printr-un pronunțat caracter antioccidental, existând referiri negative la adresa Statelor Unite ale Americii (SUA), Organizației Tratatului Nord Atlantic (NATO) și Uniunii Europene (UE), abordare care se va impune și în cadrul Doctrinei militare a Rusiei din aceeași perioadă.

Strategia din anul 2015 poziționează conceptul de „interes național” în prim-planul obiectivelor și intențiilor Rusiei, definirea sa în secțiunea intitulată „Interese naționale și priorități naționale strategice”, inducând perspectiva asimilării sale cu un vector al scopurilor și intențiilor rusești.⁶

Interesul național rus este abordat în conexiune cu elemente cheie precum demnitatea, prestigiul și onoarea, menite să portretizeze profilul moral al Federației, cu deosebire în relațiile de politică externă. Cu privire la acest fapt, există abordări care susțin că Occidentul nu pare să fi înțeles cu adevărat necesitatea menținerii echilibrului între interesele materiale și controlul statal în cadrul procesului decizional din politica externă rusă.⁷ Astfel, politica externă rusă pune accent pe prestigiu și statut, pe onoare și demnitate, în mod special pe identitatea rusă, lăsând în subsidiar

interesele materiale, financiare și economice.⁸ Pe cale de consecință, Occidentul a considerat în mod eronat că relațiile economice contează mai mult în politica internațională, cum de asemenea a greșit crezând că niciun stat nu poate gândi sau acționa împotriva propriilor interese economice.⁹ În ceea ce privește Rusia, toate interesele economice se subsciu interesului său național, care, preponderent, nu este unul material și nu este conectat la societatea de consum.¹⁰

Un alt aspect de interes, în fapt o temă consistentă abordată în cadrul Strategiei de securitate națională a Federației Ruse (2015) este cea a valorilor, existând referințe frecvente la „valorile spiritual-morale tradiționale” ale Federației Ruse. Această formulare este un element de noutate, documentele strategice anterioare făcând referire la valori într-o manieră generală, fără a insista în restrângerea ariei de identificare și fără a urmări catalogarea lor.

Strategia din 2015 susține că aceste „valori spiritual-morale tradiționale” au nevoie de consolidare și protecție, la care contribuie cu deosebire tânăra generație, prin dezvoltarea unei atitudini demne față de istoria Rusiei.¹¹ De asemenea, aceste valori comune ale societății ruse aduc în atenție armonia interetnică, unitatea culturilor poporului multinațional al Federației, respectul pentru tradițiile familiale și religioase și patriotismul.¹²

În conținutul Strategiei 2015 se menționează că amenințările la adresa acestor valori spiritual-morale tradiționale rusești provin atât din Occident, cât și din partea teroriștilor și extremiștilor, iar respectarea și păstrarea acestora fac apel la unitatea culturii și moralității rusești și la tradiția rusă de toleranță etnică, rasială și religioasă.¹³

Totodată, Strategia din 2015 enumeră o gamă largă de amenințări, atât generale cât și specifice diferitelor componente ale securității naționale ruse, și nu ezită să descrie în antiteză SUA care își conduc aliații urmărind subminarea ordinii globale, dar și o Rusie aflată în pericol din cauza opoziției sale față de aceste politici ale Washingtonului.

De asemenea, Strategia din 2015 precizează că rolul factorului „forță” în relațiile internaționale nu se diminuează și, în acest context, îmbunătățirea organizării militare a statului are

în vedere consolidarea potențialului de apărare, a dotării Forțelor Armate ale Federației Ruse, dar și a celorlalte categorii de trupe și formațiuni, cu arme moderne și echipamente militare de ultimă generație.¹⁴

2. Strategia de securitate națională a Federației Ruse (2021)

Menită să înlocuiască documentul strategic publicat în anul 2015, Strategia de securitate națională a Federației Ruse din 2021¹⁵ surprinde prin puținele referiri ostile direcționate către SUA, caracterul său anti-Occident regăsindu-se totuși în secțiunea intitulată „Apărarea țării”, care debutează cu precizarea că importanța forței militare este în creștere, fiind abordată ca instrument pentru atingerea obiectivelor geopolitice de către subiecții relațiilor internaționale.

În secțiunea „Apărarea țării”, Strategia din 2021 aduce în atenție creșterea amenințărilor militare la adresa Federației Ruse, aliaților și partenerilor săi, având în vedere prezența infrastructurii militare a NATO și desfășurarea exercițiilor specifice în apropierea granițelor Federației.¹⁶

În plan extern, Strategia din 2021 păstrează în categoria obiectivelor majore creșterea prestigiului internațional al Rusiei, în strânsă legătură cu neadmiterea extinderii NATO. Apreciem că atingerea celor două obiective menționate rămâne discutabilă atâta timp cât Finlanda, poziționată în vecinătatea bazei navale Severomorsk a Flotei ruse de Nord, care găzduiește importante capacități militare rusești, a devenit membru NATO, iar Suedia de asemenea. Cu referire strictă la obiectivul privind creșterea prestigiului internațional, considerăm că acesta este afectat, având în vedere excluderea Rusiei din Consiliul Europei, ca urmare a rezoluției ONU care condamnă agresiunea rusă împotriva Ucrainei, dar și ordinul de arestare, emis pentru crime de război, pe numele președintelui Vladimir Putin, de către Curtea Penală Internațională. Totodată, nu trebuie pierdută din vedere nici alterarea imaginii de garant al respectării armistițiului din regiunea Nagorno-Karabah pe care o are prin

prezența trupelor ruse pe teritoriile controlate din enclavă.

Strategia de securitate națională din 2021 abordează și dimensiunea moral-identitară, indicând ca și predecesora sa importanța „protejării valorilor spirituale și morale tradiționale, a culturii și a memoriei istorice”.¹⁷

În secțiunea „Rusia în lumea modernă: tendințe și oportunități”, Strategia din 2021 abordează amenințările externe la adresa Rusiei, precizând că în contextul crizei modelului liberal occidental au loc ample campanii de dezinformare menite să-i creeze o imagine ostilă.

Totodată, Strategia din 2021 aduce în atenție amenințările cu care se confruntă Federația Rusă: erodarea în mod deliberat a valorilor tradiționale, distorsionarea istoriei urmărind revizuirea opiniilor privind rolul și locul Rusiei, reabilitarea fascismului și incitarea la conflicte interetnice și interconfesionale, restricționarea utilizării resurselor informaționale în limba rusă, discriminarea și persecutarea compatrioților ruși care locuiesc în străinătate.¹⁸

3. Doctrina militară a Federației Ruse (2014)

Acest document precizează că principala amenințare externă la adresa Rusiei este reprezentată de „capacitatea de putere a NATO și abordarea sa infrastructurală față de frontierele Federației”¹⁹. Într-o analiză din perspectivă juridică, aparținând dr. Michał Pietkiewicz, acesta afirmă că Doctrina 2014 prezintă Rusia ca fiind o entitate strict defensivă, toate centrele de influență mondiale putând deveni ostile și reprezentând astfel surse de amenințare la adresa securității Federației.²⁰ Totodată, acesta susține că, în premieră, Rusia își exprimă poziția cu privire la legalitatea utilizării forței pentru protejarea cetățenilor săi care locuiesc în afara țării și pentru respingerea agresiunii împotriva sa sau a aliaților săi.²¹ Suntem de acord cu aprecierea dr. Michał Pietkiewicz, conform căreia, această abordare a Rusiei poate evidenția pe de o parte prevalența conceptului de apărare, bazat pe obiectivul de a-și

păstra cuceririle în Caucaz, Crimeea și Ucraina, și pe de altă parte poate indica posibilitatea desfășurării unor noi etape ale războiului hibrid în spațiul ex-sovietic, invocând protecția populației vorbitoare de limbă rusă, cel mai probabil recurgând la scenarii care să facă posibilă acordarea cetățeniei ruse pentru aceasta.²²

Apreciem că relevanța Doctrinei militare a Federației Ruse din 2014 constă în prezentarea acțiunilor considerate deosebit de periculoase și capabile să incite la un răspuns din partea guvernului rus, detașându-se cu deosebire încercarea de a destabiliza regiuni cu importanță sau valoare strategică pentru Rusia sau desfășurarea de militari străini în țări sau zone din apropierea Rusiei și a aliaților săi.

De asemenea, alte categorii distincte de acțiuni considerate a determina un răspuns din partea rusă, fie el militar sau non-militar, sunt operaționalizarea unor sisteme strategice de apărare antirachetă și subminarea stabilității globale sau a echilibrului nuclear al Rusiei, precum și instaurarea regimurilor politice care amenință interesele Federației în statele adiacente acesteia.

Analizând toate aceste aspecte, devine tot mai evidentă strategia Rusiei de a exercita presiune și influență deschisă asupra țărilor din regiune, opunându-se unor legături mai strânse și aderării lor la NATO și/sau UE.

În secțiunea intitulată „Trăsături caracteristice și particularitățile conflictelor militare moderne”, Doctrina militară a Federației Ruse din 2014 portretizează abordarea cuprinzătoare în gestionarea conflictelor, realizată integrat și coordonat, folosind instrumentarul divers din spectrele militar, politic și civil, fără a pierde din vedere acțiunile economice, informaționale și alte măsuri non-militare, implementate cu utilizarea pe scară largă a potențialului de protest al populației.²³ Totodată, este adusă în atenție „importanța utilizării masive a sistemelor de armament și a echipamentelor militare, a armelor hipersonice de înaltă precizie, a sistemelor de război electronic, a armelor bazate pe principii fizice noi, comparabile ca eficacitate cu armele nucleare”.²⁴

Doctrina din 2014 specifică în contextul caracterizării conflictelor militare moderne,

utilizarea metodelor de acțiune indirecte și asimetrice, participarea la operații militare a formațiunilor armate neregulate și a companiilor militare private, eficientizarea sistemelor de comandă-control (C2) cu accent pe centralizare și automatizare, urmărind cerințe privind interoperabilitatea, viteza în luarea deciziilor, delegarea autorității și a conducerii în orice punct critic de pe câmpul de luptă. De asemenea, este menționată importanța utilizării diferitelor grupări mobile de trupe (forțe), crearea unei zone permanente de operații militare pe teritoriile părților adverse, având în vedere impactarea inamicului pe întreaga adâncime a teritoriului său, simultan în mediul informațional global, în aer și spațiu, pe uscat și pe mare.²⁵

Apreciem că toate elementele enumerate mai sus aparțin arealului cuprinzător al direcțiilor de acțiune și al tehnicilor, tacticilor și procedurilor abordate în ducerea acțiunilor militare specifice războiului hibrid, aducând în atenție importanța sincronizării instrumentelor de putere militare și non-militare necesare îndeplinirii obiectivelor de nivel operativ și strategic.

Noua viziune în abordarea conflictelor militare moderne, inclusiv în ceea ce privește manifestarea lor extremă – războiul hibrid, promovată în cadrul Doctrinei militare a Federației Ruse din 2014, a fost pecetluită cu sintagma „Doctrina Gherasimov”, cel mai probabil această atribuire având drept fundament poziția ierarhică ocupată de generalul Valery Gherasimov²⁶, precum și implicațiile ce decurg din deținerea de către acesta a unor funcții în ierarhia militară a Federației. De altfel, subliniem faptul că „Doctrina Gherasimov” nu este o doctrină reală, cel mai probabil sub această etichetă identitară fiind colectate date și informații din articolele publicate sub semnătura generalului Gherasimov, care nu reprezintă în totalitate elemente de noutate circumscrise acțiunilor militare, multe dintre ele regăsindu-se în vechile practici sovietice de ducere a războiului, dar sunt abordate dintr-o perspectivă actuală.

Analistul Mark Galeotti susține că în realitate Doctrina militară a Rusiei, pe care el însuși a intitulat-o în mod ironic „Doctrina Gherasimov”, are în vedere de fapt noul tip de

război angajat de Occident, unde apărarea înseamnă atac, iar respingerea unui atac înseamnă declanșarea unui nou atac.²⁷

În articolul intitulat sugestiv „Valoarea științei stă în predicție”, generalul Valery Gherasimov afirma că „în secolul al XXI-lea se constată o volatilizare a granițelor dintre război și pace, a semnificațiilor clasice ale acestor noțiuni, demonstrând combinații sofisticate de mijloace militare și non-militare, unde non-militarul își asumă întâietatea în ceea ce privește eficacitatea, fiind totodată preferat ca urmare a costului relativ scăzut”²⁸.

V. Gherasimov numește noul război „războiul unei noi generații” sau „războiul non-liniar” unde „trebuie aplicate alte legi”²⁹. El afirmă că „influențele la nivelurile politic, diplomatic, economic dar mai cu seamă alte tipuri de influențe, precum acțiunile secrete ale organizațiilor internaționale non-guvernamentale, sunt cele care îndeplinesc cu real succes scopurile unui stat interesat”³⁰.

Cu siguranță, din abordarea generalului Gherasimov cu privire la acțiunile specifice noului tip de război, identificat de Occident cu sintagma „război hibrid”, răzbat ecouri din strategia aparținând teoreticianului militar sovietic Alexander Svechin, autorul lucrării „Strategia”³¹. Strategia lui Svechin – „strategia fragmentării” – a permis conceptualizarea a numeroase „scopuri intermediare – militare, politice și economice – prin extinderea obiectivelor războiului dincolo de distrugerea forțelor militare și includerea țintelor politice și economice, creându-se astfel cadrul pentru subminarea statului-țintă înainte de introducerea forței”³².

De asemenea, viziunea lui Gherasimov privind ducerea războiului hibrid rus oglindește valorificarea esențială a principiilor artei operative formulate de generalul Mikhail Tukhachevsky. Acesta a teoretizat „bătălia profundă” ca fiind „angajarea simultană de forțe mobile de lovire în adâncimea operațională a inamicului, care inhibă abilitatea acestuia de a procesa informația, paralizând întreaga apărare și conducând inevitabil la învingerea sa”³³. Totodată, pentru ca inamicul să nu poată răspunde sau organiza apărarea, este nevoie de simultaneitate în acțiune, adică de „un nivel ridicat de control pentru a obține sinergia acțiunilor și

maximizarea efectului strategic”³⁴, Tukhachevsky arătând că bătălia profundă este dependență de „cooperarea tuturor pârghiilor/domeniilor bătăliei”³⁵.

Abordările teoreticianului Evgeny Messner se regăsesc și ele în Doctrina militară rusă, acesta promovând teoria „rebeliunii”, apreciată ca fundament al războiului hibrid rus. Teoria rebeliunii se axează pe diferențele dintre acțiunile asimetrice și simetrice pe timp de război, Messner afirmând că așa-numitele „rebeliuni” stau la baza unor acțiuni atipice, care presupun sabotaje, teroare, acțiuni de gherilă și revolte, iar în astfel de situații, linia dintre acțiunile unei armate regulate și cele ale civililor rebeli dispare³⁶. Totodată, în cadrul acestor acțiuni atipice, este subliniată importanța deosebită a următorilor factori: surprinderea inamicului, rolul esențial al informațiilor, eforturile de a câștiga cu cel mai mic cost posibil, precum și menținerea inițiativei.³⁷ Messner susține că rebeliunea nu reprezintă o schimbare de paradigmă în război, ci mai degrabă o manifestare nouă a vechilor principii ale războiului.³⁸

Pe de altă parte, Doctrina militară rusă abordează și conceptul de „nouă-generație de război” (NGW), descris de analiștii S.G. Chekinov și S.A. Bogdanov. Acest concept relevă faptul că acțiunile asimetrice, ca parte a NGW, vor reprezenta cele mai eficiente mijloace utilizate de un protagonist slab împotriva unui ipotetic adversar puternic.³⁹

O analiză care a luat în considerare atât articolele publicate în perioada 2013-2019 sub semnătura generalului Gherasimov, cât și discursurile susținute de acesta a evidențiat faptul că viziunea sa asupra viitorului mediu operațional este în multe privințe foarte similară cu cea a Occidentului.⁴⁰

Astfel, V. Gherasimov aduce în atenție însemnătatea unei coordonări aproape perfecte între instrumentele implicate în război, subliniind rolul propagandei ca parte a războiului. Acesta menționează că analiza naturii războaielor contemporane a evidențiat o creștere semnificativă a importanței dimensiunii informaționale, tehnologia informației devenind în esență unul dintre cele mai promițătoare tipuri de arme.⁴¹

Gherasimov opinează că Rusia trebuie să-și creeze capacitatea doctrinară și materială a unei forțe de intervenție profesionale, cu potențialul de a acționa la nivel mondial, sub protecția unei umbrelor nucleare modernizate, extrem de eficiente.⁴² Apreciem că această viziune este expresia năzuințelor de proiecție a puterii la scară globală, în ceea ce privește Federația Rusă.

De asemenea, considerăm că abordările lui Gherasimov pot reprezenta detalii importante menite să contribuie la o mai bună înțelegere și totodată corectă apreciere în ceea ce privește realitățile specifice mediului militar rus și posibilele direcții de dezvoltare.

4. Fundamentele politicii de stat a Federației Ruse în domeniul descurajării nucleare (2024)

În anul 2024, este modificată doctrina nucleară a Rusiei, prin aprobarea documentului de planificare strategică „*Fundamentele politicii de stat a Federației Ruse în domeniul descurajării nucleare*”, scopul declarat fiind acela de a preveni agresiunile împotriva Federației Ruse și/sau a aliaților săi, prin utilizarea întregului potențial militar, inclusiv a armelor nucleare.⁴³

Acest document completează *in extenso* unele precizări ale Doctrinei militare a Rusiei din 2014, care la pct. 16 arăta că „armele nucleare vor rămâne un factor important în prevenirea izbucnirii conflictelor militare nucleare, dar și a conflictelor militare care utilizează arme convenționale (război de amploare, război regional).⁴⁴ În completare, la pct. 27 din aceeași Doctrină, se menționează că „Federația Rusă își rezervă dreptul de a utiliza arme nucleare ca răspuns la utilizarea acestora și a altor tipuri de arme de distrugere în masă împotriva sa și/sau a aliaților săi, precum și în caz de agresiune cu arme convenționale, atunci când însăși existența statului este amenințată. Decizia de a utiliza arme nucleare este luată de președintele Federației Ruse.”⁴⁵

Apreciem că această abordare a Kremlinului identifică amenințarea reprezentată de posibila abordare a armelor nucleare tactice drept un instrument strategic important care

ar putea fi folosit pentru a izola spațiul post-sovietic de influența și sprijinul venite din partea Occidentului, lăsând deschisă calea spre noi demersuri care, cel mai probabil, vor poziționa Rusia în postura unui jucător care încă are cărți în miza jocului.

Fundamentele politicii de stat a Federației Ruse în domeniul descurajării nucleare menționează caracterul defensiv, aceasta fiind orientată spre menținerea capacităților nucleare la un nivel suficient pentru asigurarea securității naționale a statului.⁴⁶ Politica rusă în domeniul nuclear vizează descurajarea unui potențial inamic și/sau a aliaților săi, iar în cazul unui conflict militar urmărește prevenirea escaladării acțiunilor militare și încetarea acestora în condiții acceptabile pentru Federația Rusă și/sau aliații săi.⁴⁷

De asemenea, la începutul documentului se aduce în atenție că Federația Rusă consideră armele nucleare un mijloc de descurajare, „o măsură extremă și necesară pentru a reduce amenințarea nucleară și a preveni agravarea relațiilor interstatuale care ar putea provoca conflicte militare, inclusiv conflicte nucleare”⁴⁸.

Într-o formulare care face trimitere la stereotipul prezent în Tratatul Alianței și Uniunii Europene, documentul de referință precizează că agresiunea împotriva Federației și/sau a aliaților săi, venită din partea oricărui stat non-nuclear cu participarea sau sprijinul unui stat nuclear, va fi considerată un atac comun al acestora.⁴⁹ Totodată, „agresiunea oricărui stat dintr-o coaliție militară împotriva Rusiei și/sau a aliaților săi este considerată agresiune din partea acestei coaliții în ansamblul său.”⁵⁰

Documentul strategic relevă faptul că Federația Rusă exercită descurajare nucleară în raport cu un potențial inamic – state individuale și coaliții militare (blocuri, alianțe), dar și în raport cu statele care furnizează teritoriul, spațiul aerian și/sau maritim, precum și resursele aflate sub controlul lor, pentru pregătirea și implementarea agresiunii împotriva Federației Ruse.

Punctul 15 al documentului strategic de referință aduce în atenție așa-numitele „amenințări de agresiune”, altfel spus, situații cu potențial de escaladare și transformare în amenințări militare directe la adresa Federației, pentru neutralizarea cărora, în vi-

ziunea acestui actor statal, se impune descurajarea nucleară. Astfel, sunt expuse scenarii care, în mod îngrijorător, evidențiază situații realizabile, precum:

- „prezența unui potențial adversar și desfășurarea de către acesta a sistemelor și mijloacelor de apărare antirachetă, a rachetelor de croazieră și balistice cu rază medie și scurtă de acțiune, a armelor non-nucleare și hipersonice de înaltă precizie, a vehiculelor de atac fără pilot și a armelor cu energie direcționată care ar putea fi utilizate împotriva Federației Ruse;

- acumularea de către un potențial adversar, în teritoriile adiacente Federației și aliaților săi, precum și în zonele maritime adiacente, a unor grupări de forțe care dispun de sisteme de lansare a armelor nucleare și/sau infrastructură militară ce susține utilizarea acestora;

- crearea de noi coaliții militare sau extinderea celor existente (blocuri, alianțe), ducând la apropierea infrastructurii lor militare de granițele Rusiei;

- planificarea și desfășurarea de către un potențial adversar a unor exerciții militare de amploare în apropierea frontierelor Federației.”⁵¹

Categoria „amenințărilor de agresiune” este completată de un set de condiții care pot determina utilizarea armelor nucleare de către Federația Rusă, din categoria cărora menționăm „agresiunea împotriva Federației Ruse și (sau) Republicii Belarus, în calitate de participanți la statul unional, cu utilizarea armelor convenționale, creând o amenințare critică la adresa suveranității și (sau) integrității teritoriale a acestora.”⁵²

Apreciem că această viziune a Kremlinului în ceea ce privește luarea unei posibile decizii în perspectiva utilizării armelor nucleare este cel puțin îngrijorătoare, chiar dramatică sub aspectul predictibilității scenariilor avansate de Federația Rusă în conținutul documentului strategic de referință.

Stephen J. Blank, analist senior la Colegiul de Război al Armatei SUA, specializat în domeniul strategiei nucleare, aduce în atenție faptul că, în contextul abordării nucleare din perspectiva Rusiei, cea mai îngrijorătoare tendință identificată este „utilizarea unui atac nuclear limitat timpuriu pentru a descuraja intervenția NATO”⁵³. Stephen J. Blank detaliază explicând că, „în cazul unui război nuclear

limitat, Rusia ar prelua controlul asupra procesului de escaladare, prin detonarea unei prime lovituri chiar și într-un mod preventiv sau preemptiv, ceea ce se presupune că ar determina NATO să negocieze o soluție politică care să permită Rusiei să păstreze cel puțin o parte din câștigurile sale⁵⁴. În acest context, riscul real asociat acestei perspective a șantajului nuclear din partea Rusiei este reprezentat de faptul că „Occidentul nu va accepta, ci mai degrabă va riposta sau chiar va escalada, contribuind și mai mult la imprevizibilitatea inerentă a oricărui scenariu de război nuclear imaginabil⁵⁵”.

Având în vedere caracteristica fluidă a contextului care poate determina posibila utilizare a armelor nucleare, abordarea conform căreia armele nucleare sunt arme de război alături de celelalte categorii de armament reprezintă pentru Federația Rusă atât opțiunea sa (de a fi un actor responsabil) cât și asul din mânecă (în dobândirea obiectivelor sale strategice, inclusiv în contextul unor negocieri de interes strategic).

Concluzii

Profesorul și istoricul militar Hew Strachan afirma că „marile puteri ale secolului al XIX-lea, care nu sunt chiar toate mari puteri ale secolului al XXI-lea, nu și-au pierdut obiceiul de a gândi în modul care le-a conferit acest status anterior⁵⁶”. În această logică, putem spune că statutul deținut anterior de Federația Rusă a determinat preocuparea sa tot mai evidentă pentru consolidarea componentelor unei astfel de puteri.

Revenirea Rusiei în prim-planul atenției internaționale, în poziția unui actor ofensiv, poate fi apreciată atât din perspectiva interesului său pentru refacerea statutului de mare putere globală, cât și din perspectiva readucerii în discuție a viabilității actualei arhitecturi de securitate.

Resentimentele acumulate de Federația Rusă de-a lungul timpului au fost transpuse într-o abordare agresivă pentru realizarea intereselor naționale, bazată pe puterea militară, organismul militar aflându-se în centrul unor reforme importante, conformându-se unor strategii și doctrine ale căror prevederi indică

faptul că forța militară se profilează, tot mai accentuat, ca un instrument al politicii Moscovei menit să descurajeze orice opoziție.

Intervenția militară a Rusiei în Siria, războiul din Georgia, anexarea Peninsulei Crimeea și, mai cu seamă, războiul împotriva Ucrainei, aflat încă în desfășurare, sunt evidențe incontestabile care stărnesc valuri de revoltă și de preocupare centrate pe acțiunile militare instrumentate de acest actor imprevizibil, rece și perseverent, indiferent față de costurile umane și materiale implicate.

Apreciem că abordările Federației cuprinse deopotrivă în strategii și doctrine nu reprezintă doar identificări cu privire la interesul național al acestui actor, valorile spirituale și morale care trebuie să fie apărute, sau enumerări și descrieri ale amenințărilor identificate de Rusia la adresa securității sale. Aceste documente oficiale oferă o perspectivă elocventă și un temei legal pentru abordările din politica internă și externă a Rusiei, în strânsă corelare cu modernizarea sa militară, cu deosebire în ceea ce privește procesul de planificare a operațiilor în armata rusă, inclusiv modul de ducere a acțiunilor militare specifice războiului hibrid.

Reapariția Federației Ruse în rolul actorului expansionist și revizionist, preocupat de posibila utilizare a armelor nucleare ca mijloc de descurajare are implicații profunde pentru fiecare din statele Europei și nu numai.

Este important să cunoaștem conținutul documentelor care fundamentează politica externă și de securitate a Federației Ruse, urmărind identificarea și evaluarea cât mai corectă a adevăratelor sale intenții, evitând surprinderea strategică, altfel spus, încercând să rezolvăm ecuația complicată cu care istoricul și profesorul Armand Goșu identifică Rusia⁵⁷. Întotdeauna soluția unei astfel de probleme va fi eliminarea necunoscutelor.

Toate aceste documente de nivel strategic sunt constituite din secțiuni care pot fi accesate de publicul interesat, dar includ și importante capitole clasificate. Apreciem că o mai bună înțelegere și evaluare, fie și numai a conținutului care este liber să fie consultat, pot deschide o perspectivă lărgită cu privire la implicațiile aspectelor de interes strategic pe care le conțin aceste documente oficiale.

Note

¹ Lawrence Freedman, "The grim reality behind Russian advances in Ukraine", *The New Statesman*, 18.05.2024 disponibil online: www.newstatesman.com/the-weekend-essay/2024/05/the-grim-reality-behind-russian-advances-in-ukraine accesat la 14.03.2025.

² Dmitri Trenin, "Russia's Strategic Choice", *Carnegie Endowment for International Peace*, Policy Brief No. 50, 2007, p. 1, disponibil online: http://carnegieendowment.org/files/pb50_trenin_final.pdf, accesat la 14.03.2025.

³ *Ibidem*.

⁴ Lawrence Freedman, *Strategy. A history*, Oxford University Press, 2013, p. 72-75.

⁵ *Strategia de securitate națională a Federației Ruse*, aprobată prin Decretul președintelui Federației Ruse nr. 683 din 31.12.2015, disponibilă online: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391> accesată la 12.02.2025.

⁶ *Ibidem*, pct. 30.

⁷ Bettina Renz, Hanna Smith, "Russia And Hybrid Warfare – Going Beyond the Label", in *Aleksanteri Papers*, No. 1/2016, Kikimora Publications, Helsinki, 2016, p. 14-21.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Strategia de securitate națională a Federației Ruse*, aprobată prin Decretul președintelui Federației Ruse nr. 683 din 31.12.2015, Secțiunea „Rusia în lumea modernă”, pct. 11, disponibilă online: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391> accesată la 12.02.2025.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, pct. 15-18.

¹⁴ *Ibidem*, pct. 14, 37.

¹⁵ *Strategia de securitate națională a Federației Ruse*, aprobată prin Decretul președintelui Federației Ruse nr. 400 din 02.07.2021, disponibilă online <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704> accesată la 24. 03.2025.

¹⁶ *Ibidem*, pct. 34-40.

¹⁷ *Ibidem*, pct. 84-93.

¹⁸ *Ibidem*, pct. 6-24, 19.

¹⁹ *Doctrina Militară a Federației Ruse*, aprobată de Președintele Federației Ruse la 25 decembrie 2014, disponibilă online: <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/> accesată la 02.04.2025.

²⁰ Michał Pietkiewicz, "The Military Doctrine of the Russian Federation", in *Polish Political Science Yearbook*, vol. 47(3), Poland, 2018, p. 513, disponibil online: https://www.researchgate.net/publication/330109811_The_Military_Doctrine_of_the_Russian_Federation (05.04.2025).

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, p. 514.

²³ *Doctrina Militară a Federației Ruse*, aprobată de Președintele Federației Ruse la 25 decembrie 2014, pct. 15, disponibilă online: <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/> accesată la 05.04.2025.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Valery Gherasimov a exercitat atribuțiile următoarelor funcții: șef al Statului Major General al Forțelor Armate din Federația Rusă și prim-ministru adjunct al apărării în cadrul Ministerului Apărării al Federației Ruse.

²⁷ Mark Galeotti, "The 'Gherasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War" in *Moscows Shadows*, 2014, disponibil online: <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/> accesat la 08.04.2025.

²⁸ Mark Galeotti, *Putin's War From Chechnya to Ukraine*, Osprey Publishing, UK, 2022, p. 311-312.

²⁹ Valery Gherasimov, *The Value of Science in Prediction*, Military-Industrial Kurier, 27.02.2013, apud Mark Galeotti, "The 'Gherasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War", in *Moscows Shadows*, 2014, disponibil online: <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/> accesat la 08.04.2025.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Richard W. Harrison, *The Russian Way of War: Operational Art, 1904–1940*, University Press of Kansas, 2001, p. 129, apud Stephen M. Dayspring, *Toward a theory of hybrid warfare: the Russian conduct of war during peace*, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2015, p. 56-57.

³² *Ibidem*.

³³ Stephen M. Dayspring, *Toward a theory of hybrid warfare: the Russian conduct of war during peace*, Naval Postgraduate School, California, 2015, p. 53-54.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Adam Klus, "Myatezh Voina: The Russian Grandfather of Western Hybrid Warfare", in *Small Wars Journal*, 2016, disponibil online: <https://archive.smallwarsjournal.com/jrnl/art/myatezh-voina-the-russian-grandfather-of-western-hybrid-warfare> accesat la 10.04.2025.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Sergey G. Chekinov, Sergey A. Bogdanov, "The Nature and Content of a New Generation War", in *Voennaya Mysl'*, No. 10, 2013, p. 16, disponibil online: <https://www.usni.org/sites/default/files/inline-files/Chekinov-Bogdanov%20Military%20Thought%202013.pdf>, accesat la 15.04.2025.

⁴⁰ Ofer Fridman, "On the 'Gerasimov Doctrine': Why the West Fails to Beat Russia to the Punch", *PRISM*, Vol. 8, No. 2, 2019, p. 106-109, disponibil online: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_8-2/PRISM_8-2_Fridman.pdf ?ver=2019-09-17-231059-263 accesat la 15.04.2025.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Fundamentele politicii de stat a Federației Ruse în domeniul descurajării nucleare*, document aprobat prin decretul președintelui Federației Ruse nr. 991 din 19 noiembrie 2024, disponibil online: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51312> accesat la 05.04.2025.

⁴⁴ *Doctrina Militară a Federației Ruse*, aprobată de Președintele Federației Ruse la 25 decembrie 2014, disponibilă online: <http://www.scrf.gov.ru/security/military/document129/> accesată la 05.04.2025.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, pct. 4.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*, pct. 5.

⁴⁹ *Ibidem*, pct. 11.

⁵⁰ *Ibidem*, pct. 10.

⁵¹ *Ibidem*, pct. 15, lit. b), c), e), i).

⁵² *Ibidem*, pct. 19, lit. d).

⁵³ Stephen J. Blank, "Russia and Nuclear Weapons", in Stephen J. Blank (ed.), *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2011, p. 327-328.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Hew Strachan, "Strategy and Limitation of War" in *Survival – Global Politics and Strategy*, vol. 50, 2008, p. 31-54.

⁵⁷ Armand Goșu, *Rusia – o ecuație complicată*, Editura Polirom, Iași, 2021.

Cipru – precedent pentru stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană cu conflicte înghețate?

Studiu de caz: conflictul transnistrean și integrarea europeană a Republicii Moldova

George-Alin OPREA

ABSTRACT

The purpose of this article is to investigate to what extent the scenario of Moldova's accession to the EU before the settlement of the Transnistrian conflict, a repeat of the Cypriot model, is feasible. While this possibility, illustrated by the declarations of Josep Borrell in 2023 and more recently by Kaja Kallas in April 2025, is in line with the criteria and the accession procedure of the EU, this article highlights the shortcomings that come with this scenario.

Keywords: Transnistria, Cyprus, Republic of Moldova, EU, precedent

George-Alin Oprea is a Research Assistant within the Institute for Political Studies of Defence and Military History.

La 23 iunie 2022, în contextul războiului din Ucraina și al creșterii interesului UE față de vecinătatea estică, Republicii Moldova îi era acceptată cererea de aderare și recunoscut statutul de țară-candidat la integrarea în Uniunea Europeană. La sfârșitul aceluiași an, la 14 decembrie 2023, Consiliul European decidea deschiderea negocierilor de aderare cu guvernul de la Chișinău, iar prima conferință interguvernamentală din 25 iunie 2024 marca startul formal al acestora¹.

Dincolo de îndeplinirea condițiilor tehnice legate de implementarea *acquis-ului* comunitar, o provocare în sine pentru state cu mult mai puternice în termeni geopolitici și economici, unul dintre cele mai importante obstacole pentru integrarea europeană a Republicii Moldova îl reprezintă conflictul înghețat din Transnistria, a cărui soluționare politică tre-

nează de mai bine de 30 ani². Această aserțiune se sprijină nu numai pe problemele de securitate și instabilitatea politică, economică și socială pe care le antrenează conflictul în sine, dar și pe prezența trupelor ruse pe teritoriul Republicii Moldova. Ea are în vedere și faptul că, după experiența Ciprului, care a aderat la UE în 2004 cu un conflict nesoluționat în interiorul granițelor sale, Uniunea Europeană a adoptat, în general, o atitudine reținută în ce privește integrarea unor state cu astfel de probleme, luând în considerare dificultățile pe care le-a generat această soluție. Aderarea Ciprului divizat la UE nu a făcut altceva decât să aducă sub jurisdicția Uniunii Europene un conflict intern între cele două comunități din Cipru, greacă și turcă, generând probleme importante sub aspectul funcționării mecanismelor decizionale ale blocului comunitar în ce privește procesul

de aderare a Turciei la UE (Ciprul poate bloca parcursul european al Turciei) și tensiuni suplimentare în relația oricum dificilă dintre Ankara și Bruxelles. Ca o consecință indirectă a „europenizării”⁷³ conflictului, pentru redeschiderea negocierilor de aderare dintre UE și Turcia, Comisia Europeană insistă ca Turcia, singurul stat care recunoaște Republica Turcă a Ciprului de Nord, să își normalizeze relațiile cu Ciprul și să joace un rol constructiv cu scopul de a contribui la o soluționare viabilă și cuprinzătoare a problemei cipriote⁴.

După 2004, reținerea UE față de candidații la aderare ce au probleme cu alte state vecine sau conflicte teritoriale nesoluționate s-a manifestat pregnant în cazul Kosovo, mai exact în legătura pe care Bruxelles-ul a stabilit-o între aderarea Serbiei la UE și necesitatea reglementării raporturilor dintre Belgrad și Priștina, descrisă în documentele Comisiei Europene drept „esențială pentru calea europeană a ambilor parteneri, care riscă să piardă oportunități majore”⁷⁵, referindu-se la aderarea acestora la UE. În anul 2012, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care sublinia faptul că „adevărată reconciliere între diferite națiuni și popoare, soluționarea pașnică a conflictelor [...] sunt esențiale pentru o pace și stabilitate durabilă și contribuie în mod substanțial la un proces autentic de integrare europeană, fiind astfel de o importanță crucială în procesul de extindere”⁷⁶. De asemenea, deputații europeni atrăgeau atenția asupra faptului că „un număr de state candidate și potențial candidate continuă să aibă probleme nesoluționate cu vecinii lor, ceea ce reclamă necesitatea ca părțile să colaboreze transparent pentru soluționarea tensiunilor bilaterale”⁷⁷ și că „aceste probleme trebuie rezolvate înaintea aderării”⁷⁸. Chiar dacă Parlamentul European vorbește despre conflicte bilaterale, suntem de părere că avertismentul privind necesitatea soluționării conflictelor înainte de aderare se aplica, la acel moment și în cazul statelor candidate și potențial candidate cu tensiuni interne, aici fiind vorba în special de Bosnia și Herțegovina sau conflicte teritoriale determinate de separatisme, cazul Ucrainei, Georgiei și Republicii Moldova.

În pofida acestor considerente, dar mai ales în contextul agresiunii militare ruse împotriva Ucrainei și a celei hibride împotriva

Republicii Moldova, UE a luat decizia de a deschide negocieri de aderare atât cu Republica Moldova, cât și cu Ucraina, cu toate că atât Chișinăul, cât mai ales Kievul, nu își pot exercita autoritatea asupra întregului teritoriu din cadrul frontierelor recunoscute la nivel internațional. În plus, Înalțul Reprezentant al UE pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Josep Borrell, întrebat fiind, în 2023, dacă Transnistria reprezintă o problemă pentru integrarea europeană a Republicii Moldova, a oferit următorul răspuns: „calea Moldovei (către UE, n.n.) este independentă de ceea ce se întâmplă în Transnistria. Ciprul a devenit membru al UE având o problemă teritorială. Moldova poate face același lucru”⁷⁹. Cu alte cuvinte, în opinia șefului diplomației europene, soluționarea conflictului transnistrean nu reprezintă o precondiție pentru aderarea Republicii Moldova la UE, avându-se desigur în vedere precedentul instituit de aderarea Ciprului la UE în 2004. Ideea lui Josep Borrell a fost reluată și de succesorul acestuia, Kaja Kallas, care a subliniat într-un interviu acordat Radio Moldova în aprilie 2025 că reglementarea conflictului transnistrean nu este în sine o condiție pentru aderarea Republicii Moldova la UE, aderarea depinzând de progresul în realizarea reformelor asumate de Chișinău:

„Este important ca orice conflict de acest gen să nu ia ca ostatic procesul de aderare la Uniunea Europeană, sau procesul de aderare să nu devină ostatic al conflictului. Însă aceste două procese (reglementarea conflictului transnistrean și procesul de aderare, n.n.) sunt distincte. Dacă vă uitați la alte țări care s-au alăturat la Uniunea Europeană, unele dintre ele au avut probleme. Până la urmă, acest lucru depinde mult de reformele care vor fi înfăptuite și reintegrarea, desigur, prezintă interes pentru cetățenii Republicii Moldova. Ne dorim să nu existe tensiuni de acest gen, însă procesul de extindere se va produce în pofida soluționării sau nesoluționării conflictului.”¹⁰

Iată așadar o declarație care, deși nu specifică în mod direct posibilitatea aderării Republicii Moldova la UE înaintea soluționării conflictului transnistrean, subliniază distincția dintre cele două procese, care, din punctul de vedere al șefei diplomației europene, sunt independente unul de celălalt. În orice caz, declarația

Kajei Kallas nu exclude posibilitatea repetării scenariului cipriot, înaltul oficial european arătând că succesul în negocierile de aderare depinde mai degrabă de aspectele tehnice, decât de cele politice. Deschiderea UE față de Republica Moldova, în pofida existenței unui conflict înghețat pe teritoriul său, a încurajat conducerea Republicii Moldova, președintele Maia Sandu neexcluzând un astfel de scenariu și accentuând că el este luat în considerare de oficialii europeni:

„Noi ne dorim să ne integrăm în Uniunea Europeană reîntregiți, cu conflictul transnistrean rezolvat, dar în cazul în care acest lucru nu va putea fi realizat, suntem gata să ne integrăm în doi pași. Pe de altă parte, ați auzit răspunsul oficialilor UE care spun că acest conflict înghețat nu reprezintă o problemă pentru integrarea europeană a Republicii Moldova.”¹¹

Ce ar rezulta totuși în mod practic în urma unui asemenea scenariu? Precedentul Cipru aplicat Republicii Moldova ar însemna că Uniunea Europeană va urmări în primul rând progresul în îndeplinirea condițiilor tehnice de către Chișinău, și nu succesul eventualelor negocieri pentru soluționarea conflictului transnistrean, în care Uniunea Europeană ar putea juca un anumit rol, prin prisma calității de observator în formatul 5+2, inoperabil însă momentan, ca urmare a conflictului ruso-ucrainean, dar și contestat ca urmare a ineficienței sale din trecut. Dacă negocierile de aderare se vor finaliza cu succes, iar cele pentru soluționarea conflictului transnistrean vor eșua, Republica Moldova ar deveni membru al UE, urmând ca raioanele din stânga Nistrului să facă, cel mai probabil, parte *de jure* din Uniunea Europeană, iar *de facto*, legislația comunitară va fi aplicată (temporar, până în momentul viitoarei reunificări), doar în teritoriul din dreapta Nistrului, exact așa cum *acquis-ul* comunitar nu este aplicat, temporar, până în momentul eventualei reunificări în Ciprul de Nord. Prin urmare, analiza noastră va avea în vedere aceste posibile realități în încercarea de a răspunde întrebărilor de cercetare formulate.

Întrebarea concretă ce reiese din declarațiile lui Josep Borrell, ale Kajei Kallas și ale Maiei Sandu este dacă situația determinată de aderarea în 2004 a Ciprului divizat la Uniunea Europeană poate constitui într-adevăr un

precedent pentru Republica Moldova, cu toate consecințele care decurg din acest scenariu. De ce, în ciuda reținerii blocului comunitar de a mai primi în rândurile sale state cu probleme teritoriale, oficialii europeni par să nu condiționeze intrarea Republicii Moldova în UE de soluționarea conflictului transnistrean? În ce măsură acest lucru este determinat de factori externi, precum actualul context internațional și cât contează contextul intern, mai precis anumite caracteristici ale raporturilor dintre Chișinău și Tiraspol sau anumite asemănări între cazul transnistrean și cel cipriot? Care sunt totuși șansele și cât de fezabil este un asemenea scenariu care permite integrarea înainte sau chiar fără o soluționare a conflictului?

Aceste teme de reflecție sunt, considerăm noi, importante, prin prisma nevoii ca procesul de integrare europeană al Republicii Moldova să fie finalizat cu succes și fără complicații. Declarațiile celor doi oficiali europeni au suscitat la rândul lor alte comentarii și analize, care au avut ca temă posibilitatea unui nou precedent Cipru în cazul statelor din așa-numitul *Trio Asociat* (Georgia, Republica Moldova, Ucraina), toate trei confruntându-se cu probleme teritoriale determinate de secesiuni nerecunoscute. Ceea ce ne propunem în acest caz, este să analizăm strict scenariul integrării în UE a Republicii Moldova cu conflictul transnistrean nesoluționat și a identifica punctele tari și punctele slabe ale acestuia.

Pentru a putea răspunde la întrebările de cercetare enunțate anterior, articolul propune mai întâi o analiză a procesului de extindere a UE pe două paliere, cu referire la cazul Republicii Moldova. Primul dintre acestea este cel juridico-tehnic. Acesta vizează procedura de extindere a Uniunii Europene și condițiile de aderare pentru a putea identifica dacă din punct de vedere legal și procedural integrarea în UE a unui stat cu un conflict înghețat pe teritoriul său este contrară procedurii de extindere și *acquis-ului* comunitar. Cel de-al doilea palier se referă la importanța factorului politic în procesul decizional al UE de a accepta sau nu state noi în cadrul blocului comunitar. În continuare, sunt evidențiate asemănări și deosebiri între cele două cazuri concrete aduse în discuție, care pot influența într-un mod sau altul decizia

statelor membre și a blocului comunitar de a urma precedentul Cipru în acest caz.

Procedura de extindere a Uniunii Europene și îndeplinirea de către Republica Moldova a criteriilor de aderare la UE

Procedura de extindere a Uniunii Europene este detaliată pe site-ul oficial al UE și constă în trei pași¹². Procesul începe odată cu depunerea de către statul interesat a unei cereri de aderare adresată Consiliului UE, care la rândul său cere o opinie Comisiei Europene (Comisiei) pentru a stabili dacă statul care a solicitat să devină membru îndeplinește criteriile de aderare. Pe baza acestui aviz și a recomandărilor Comisiei, Consiliul European decide oferirea statutului de candidat respectivului stat și invitarea formală de a începe negocierile de aderare. Pentru acest lucru este nevoie de unanimitate în rândul statelor membre. Pasul al doilea este reprezentat de procesul de negociere în sine, în cadrul căruia statul candidat se pregătește să implementeze așa-numitul *acquis* comunitar, adică legislația și standardele UE. Ultimul pas implică încheierea negocierilor de aderare, decizie luată de Consiliul European în unanimitate, pe baza opiniei Comisiei referitoare la pregătirea statului în cauză de a deveni membru cu drepturi depline al UE. Dacă aceasta decide că statul respectiv este pregătit, se procedează la redactarea tratatului de aderare, care trebuie aprobat de Comisie, Consiliul European și Parlamentul European. Aderarea efectivă a statului are loc la data înscrisă în tratat, numai după ce acesta a fost în prealabil semnat și ratificat de către toate statele membre.

În cazul Republicii Moldova, procesul descris mai sus a început odată cu depunerea cererii de aderare în data de 3 martie 2022. Consiliul European informal din 10-11 martie 2022 a luat notă de invitația Consiliului UE adresată Comisiei Europene de a emite o opinie privitoare la cererea de aderare a Republicii Moldova¹³. Pe 17 iunie 2022, Comisia Europeană, în urma evaluării cererii de aderare, a emis un aviz, în care recomandă acordarea statutului de candidat la aderare Republicii

Moldova¹⁴, ce a fost oferit Chișinăului pe 23 iunie 2022 de către Consiliul European. În acest aviz, Comisia a stabilit în primul rând cadrul legal în temeiul căruia acesta a fost emis, și pe baza căruia a fost făcută recomandarea de acordare a statutului de țară candidată.

Conform articolului 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), orice stat european care respectă valorile pe care se întemeiază Uniunea, respectiv valorile demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și drepturile omului, inclusiv drepturile persoanelor care aparțin minorităților (articolul 2 din TUE), și care se angajează să le promoveze, poate solicita să devină membru al Uniunii¹⁵. Mai departe, statul care dorește să adere la UE trebuie să îndeplinească un set de condiții-cheie, așa-numitele criterii de la Copenhaga, după numele locației în care acestea au fost formulate pentru prima dată:

- criteriile politice: stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, respectul și protecția minorităților;
- criteriile economice: o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față competiției și forțelor economiei de piață;
- capacitatea administrativă și instituțională de a implementa efectiv obligațiile rezultate din statutul de membru, inclusiv adeziunea la obiectivele politice, economice și monetare ale Uniunii, mai exact însușirea de către statul membru a *acquis-ului* comunitar¹⁶.

În analiza sa, Comisia a concluzionat îndeplinirea condițiilor politice de către Chișinău, eforturile care trebuie făcute pentru îndeplinirea criteriilor economice și existența unei baze solide pentru alinierea Republicii Moldova la *acquis-ul* comunitar¹⁷. Dar ceea ce este important de reținut este că în cadrul analizei detaliate pe fiecare criteriu de aderare, Comisia nu face nicio trimitere la conflictul transnistrean, pe parcursul întregului document fiind menționat doar în contextul enunțării principiilor susținute de UE pentru soluționarea conflictului (respectarea integrității teritoriale a Republicii Moldova și conferirea unui statut special regiunii transnistrene). De altfel, rapoartele de țară ale Comisiei Europene

aferente anilor 2023 și 2024 privitoare la extindere au doar două, respectiv trei referiri la Transnistria. Două dintre acestea se regăsesc în ambele rapoarte: prima se referă la principiile soluționării conflictului transnistrean (amintite și în avizul din 2022), iar cea de-a doua la posibilele efecte ale amendamentelor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la Codul Penal, prin care s-a incriminat „separatismul”, care în opinia Comisiei Europene „pot avea efecte negative asupra libertății de exprimare și asociere, drepturilor minorităților naționale, principiului nediscriminării, precum și asupra dinamicii soluționării conflictului transnistrean”¹⁸.

Așadar, raportându-ne strict, pe de-o parte, la procedura de extindere, la procesul de negociere și la criteriile de aderare și, pe de altă parte, la documentele Comisiei Europene, executivul european fiind instituția comunitară cu rol important în extinderea UE, constatăm că nu există nicio prevedere care să împiedice un stat cu un conflict teritorial nesoluționat să adere la UE. Aplicat la cazul Republicii Moldova, această concluzie ne arată că, din punct de vedere juridic, soluționarea conflictului transnistrean nu reprezintă o condiție necesară pentru integrarea Republicii Moldova în UE. Din aceste considerente, atât declarațiile fostului șef al diplomației europene, cât și ale celui actual corespund regulilor pe care UE le-a stabilit în ce privește procesul de extindere și nu încalcă niciun punct din legislația și tratatele europene. Totodată, este de precizat că declarația Kajei Kallas face referire la necesitatea evitării situației în care conflictul transnistrean ar lua ca „ostatic” destinul european al Republicii Moldova, șeful diplomației europene având în vedere, desigur, faptul că motivația războiului din 1992, precum și cea a menținerii conflictului înghețat timp de mai bine de 30 ani împiedică apropierea Republicii Moldova de structurile europene. Astfel, aceste declarații, corecte din punct de vedere formal, au menirea de a arăta guvernului de la Chișinău că un conflict nesoluționat nu ar trebui să afecteze capacitatea Republicii Moldova de a urmări îndeplinirea obiectivului integrării europene, fiind subliniat de fiecare dată că acest lucru depinde strict de realizarea reformelor la care s-a angajat guvernul de la Chișinău.

Extinderea Uniunii Europene – procesul politic

În același timp însă, lărgirea Uniunii Europene și procesele individuale de aderare ale statelor candidate la UE nu pot fi explicate doar prin prisma îndeplinirii criteriilor tehnice. Experți în domeniul teoriilor integrării europene și extinderii, precum Frank Schimmelfenning și Ulrich Sedelmeier, în cercetarea lor cu privire la literatura de specialitate pe subiect, au identificat 4 domenii ce au fost abordate pentru explicarea extinderii UE, și anume:

- politica de lărgire a statelor candidate;
- politica de lărgire a statelor membre;
- politicile de lărgire ale UE ca organizație;
- impactul respectivei extinderi.¹⁹

Putem lesne observa că, de-a lungul timpului, componenta politică a procesului de extindere a fost semnificativă, de vreme ce această clasificare ne arată că acceptarea candidaturii unui stat membru trebuie să reunească consensul atât al statelor membre, care dispun de drept de *veto* asupra oricărui stat candidat, cât și al blocului comunitar ca organizație, care trebuie să ia în considerație consecințele și impactul asupra UE ale fiecărei extinderi. De altfel, cu ocazia negocierilor privind Tratatul de la Lisabona, statele membre au refuzat propunerea conform căreia criteriile de la Copenhaga să fie incluse în tratat, deoarece, în acest fel, exista riscul ca ultimul cuvânt privind acceptarea unui stat în UE să fie de competența Curții de Justiție a UE, care ar fi înlocuit decizia politică a liderilor europeni²⁰. Așadar, procesul de integrare în UE are două componente la fel de importante, și anume cea tehnică, reprezentată de parcurgerea tuturor etapelor și îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga, și cea politică, unde intervin interesele de moment ale statelor membre și ale UE, ca organizație. În consecință, îndeplinirea criteriilor de aderare nu garantează aderarea unui stat la UE, iar integrarea țărilor în Uniunea Europeană poate fi văzută atât ca un proces tehnic, bazat pe meritocrație, cât și unul politic, în care decizia UE de a admite o țară poate fi motivată de alți factori, precum cei geopolitici. În cazul Republicii Moldova, dimensiunea politică/geopolitică a proiectat până în prezent Chișinăului

o perspectivă pozitivă, fiind greu de crezut că în absența conflictului din Ucraina, UE și statele membre i-ar fi oferit Republicii Moldova perspectiva europeană clară pe care o are în prezent.

Având în vedere faptul că separatismul transnistrean nu constituie un obstacol din punct de vedere tehnic pentru aderarea la UE, în cele ce urmează vom scoate în evidență anumite caracteristici ale conflictului de interes pentru analiza noastră și le vom compara cu caracteristicile de bază ale conflictului și situației actuale din Cipru, pentru a identifica în ce măsură dimensiunea politică a procesului de extindere poate să aibă un impact asupra integrării europene a Republicii Moldova din perspectiva conflictului transnistrean.

Caracteristicile conflictului transnistrean și integrarea în UE. Asemănări și deosebiri între conflictul din Cipru și conflictul transnistrean

Deși au apărut și au evoluat în contexte istorice și geopolitice diferite, la o primă analiză, cele două mișcări separatiste în discuție prezintă asemănări care ar îndreptăți realizarea unor comparații și formularea unor concluzii privitoare la posibilitatea unui precedent cipriot pentru Republica Moldova. În ambele cazuri vorbim despre conflicte înghețate determinate de secesiunea unei părți din teritoriu, ambele entități ce s-au detașat de statul-mamă fiind susținute de un actor extern, stabilindu-se o relație de patronaj: Turcia garantează „independența” Ciprului de Nord cu trupe de ocupație militară din 1974, pe când Rusia asigură supraviețuirea Republicii Moldovenești Nistrene și menține trupe militare în regiune în detrimentul neutralității Republicii Moldova²¹. Atât Turcia, cât și Rusia se erijează în aceste republici separatiste drept apărători ai drepturilor turcilor ciprioți, respectiv ale rusofonilor.

Am văzut, de asemenea, poziția UE, care, conform declarațiilor Kajei Kallas, nu va accepta ca regimul de la Tiraspol să ia „ostatic” procesul de integrare europeană a Republicii Moldova sau, cu alte cuvinte, ca regimul sepa-

ratist să aibă drept de *veto* asupra integrării europene a Republicii Moldova. Aceeași poziție a fost adoptată de UE la începutul și pe parcursul negocierilor cu Cipru privind aderarea, considerându-se că o poziție mai reținută vizavi de șansele grecilor ciprioți de a fi acceptați în UE, având în vedere divizarea insulei, ar fi fost nedreaptă față de aceștia²².

Cu toate acestea, o analiză atentă a caracteristicilor celor două conflicte relevă deosebiri importante, chiar cruciale, atunci când evaluăm posibilitatea Republicii Moldova de a adera înainte de a fi soluționat conflictul transnistrean. Înainte de toate însă, se cuvine a ne opri asupra unui aspect al situației din Transnistria, care, deși diferit, reprezintă o circumstanță favorabilă pentru scenariul analizat de această lucrare.

În 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de asociere cu UE prin care a fost creată o zonă de liber-schimb, ce a intrat în vigoare în 2016. În mod surprinzător, în 2015, Transnistria a fost inclusă în această zonă de liber-schimb, ca urmare a unei întrevederi între oficialii europeni și reprezentanți ai cercurilor de afaceri din Transnistria. În practică, acest lucru a deschis posibilitatea legăturilor economice și comerciale dintre agenții economici din zona separatistă și blocul comunitar, cu condiția înregistrării acestor firme pe malul drept al Nistrului²³. Datorită acestui fapt, în prezent, Uniunea Europeană reprezintă principala destinație a exporturilor transnistrene²⁴. În acest fel, în ciuda statutului nerecunoscut al Transnistriei de către Uniunea Europeană și comunitatea internațională, economia transnistreană este din ce în ce mai corelată cu exteriorul, o situație care contrastează puternic cu cea din Ciprul de Nord, unde decenii la rând guvernul a refuzat orice cooperare cu Uniunea Europeană, inclusiv în materie de armonizare a legislației cu *acquis-ul* comunitar²⁵ și a rămas în mare măsură dependentă de ajutorul financiar al Ankarei, fapt ce a condus la decalajul economic între nord și sud.

Însă aspectele care contează cel mai mult pentru analiza noastră sunt deosebirile marcante dintre cele două cazuri. Așa cum am observat anterior, în ambele entități separatiste există trupe de ocupație ale unui alt stat. Cu toate acestea, situația din Ciprul de Nord poate

fi gestionată de comunitatea internațională și Uniunea Europeană mult mai ușor din două motive. Primul este că, spre deosebire de Transnistria, în Cipru de Nord există trupe de ocupație ale unui stat membru NATO și candidat la Uniunea Europeană – Turcia. De aceea, nu este exclusă posibilitatea ca în viitor, în circumstanțe mult mai avantajoase decât cele ale actualului mediu internațional, Turcia și-ar putea retrage trupele de ocupație din Cipru, în schimbul aderării acesteia la UE și al reintegrării Ciprului de Nord, ca rezultat al negocierilor. Nu trebuie uitat de asemenea că, spre deosebire de situația din Transnistria, conflictul din Cipru este cu mult mai „internaționalizat”, în sensul în care de-a lungul timpului, ONU și UE s-au implicat în mod activ în procesul de mediere și negociere dintre cele două părți. De asemenea, între acestea, încă din 1964 este interpusă o forță de menținere a păcii cu mandat internațional, și anume UNFICYP (Forța Națiunilor Unite din Cipru), în conformitate cu rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 186 din 4 martie 1964²⁶. În Transnistria, stat care este considerat în prezent o amenințare atât de NATO, cât și de UE, există, în schimb, două forțe militare compuse din trupe ruse. Prima dintre acestea intră în componența forței de menținere a păcii create în 1992 în urma acordului bilateral moldo-rus (Convenția Snegur-Elțin), iar cea de-a doua este formată din militarii ce fac parte din Grupului Operativ al Trupelor Ruse, fosta Armată a 14-a a Rusiei, care, în anii Războiului Rece, avea ca obiectiv strategic înaintarea către Peninsula Balcanică. În ciuda apelurilor comunității internaționale, dar și a angajamentului luat la Summitul OSCE din 1999 de la Istanbul, Rusia refuză să-și retragă aceste trupe, motivând necesitatea prezenței acestora atât pentru paza uriașului depozit de armament și muniție de la Colbasna, cât și ca urmare a înghețării conflictului, Moscova considerând că retragerea trupelor se poate face doar după soluționarea politică a acestuia. În condițiile în care singura variantă acceptabilă pentru Rusia de soluționare politică este federalizarea Republicii Moldova, șansele ca trupele ruse să fie retrase de pe teritoriul Transnistriei în actualul context geopolitic tind spre zero. Totodată,

procesul de soluționare a conflictului transnistrean nu este la fel de „internaționalizat” precum în cazul Ciprului, situație determinată de lipsa unui mandat internațional din partea ONU pentru misiunea de menținere a păcii, iar formatul de negociere 5+2 este unul discreditat, atât ca urmare a inoperabilității acestuia determinate de conflictul ruso-ucrainean, cât și ca urmare a ineficienței OSCE (Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa), sub auspiciile căreia se desfășoară negocierile pe marginea dosarului transnistrean.

În aceste condiții, integrarea Republicii Moldova în UE înaintea soluționării definitive a conflictului transnistrean ar aduce în granițele Uniunii Europene un focar de instabilitate, iar sarcina gestionării directe a acestuia nu va mai fi doar în contul Chișinăului, ci și al blocului comunitar. Astfel, conflictul va fi importat de Bruxelles, care va evalua, cel mai probabil în termeni negativi din punct de vedere politic, impactul integrării *de facto* a Republicii Moldova fără regiunea transnistreană.

Nu în ultimul rând, un alt factor care ar putea cântări în decizia politică a UE este sentimentul anti-european și pro-rus al populației din stânga Nistrului, dovedit și de rezultatele referendumului privind integrarea europeană din 20 octombrie 2024 din Republica Moldova, când aproximativ 69% din cei prezenți la vot din regiunea transnistreană au votat împotriva înscrierii în Constituția Republicii Moldova a acestui obiectiv²⁷.

Concluzii

Timp de aproape 35 ani, conflictul transnistrean a ocupat un loc special în strategia mai largă a Federației Ruse de a-și menține influența în Republica Moldova și, totodată, de a o îndepărta cât mai mult de România și Uniunea Europeană. În prezent, odată cu deschiderea negocierilor pentru aderare la Uniunea Europeană, Republica Moldova este supusă unui test care va arăta la final dacă această strategie a fost una de succes, sau nu.

Pentru început, primele semnale par a fi în favoarea Republicii Moldova. Actualul și fostul șef al diplomației europene au semnalat Chișinăului că îndeplinirea condițiilor tehnice

este aspectul cel mai important în acest moment, și nu soluționarea conflictului transnistrean și că Republica Moldova poate urma modelul cipriot, aderând la UE înaintea găsirii unei soluții diferendului transnistrean, știind că aceasta nu este din punct de vedere legal și tehnic o condiție pentru aderare. În fapt, mesajul UE este unul cu dublă adresabilitate, el încurajând Republica Moldova să continue calea europeană și să implementeze reformele cerute pentru aderare și, de asemenea, transmițând indirect un mesaj Kremlinului că Moscova nu deține un drept de veto asupra integrării europene a Republicii Moldova prin instrumentalizarea conflictului transnistrean înghețat.

Totuși, ar fi o greșeală pentru conducerea Republicii Moldova să considere că scenariul prezentat de Josep Borrell și Kaja Kallas ar putea deveni realitate, iar declarațiile Maiei Sandu, care apreciază că ideal ar fi ca dosarul transnistrean să fie închis cel mai târziu odată cu închiderea negocierilor de aderare probează acest lucru. Procesul de integrare europeană nu este doar unul tehnic, iar statele membre și UE, ca organizație, vor lua în considerație și alte aspecte, în afara celor tehnice.

Din punctul nostru de vedere, două sunt problemele care stau în calea îndeplinirii acestui scenariu. Prima este cea legată de prezența trupelor ruse în Transnistria, care vor rămâne în aceeași locație în lipsa soluționării conflictului. Este greu de crezut că statele membre UE vor dori să preia această problemă, care nu va mai fi doar a Republicii Moldova, ci și a Uniunii Europene. Ce de-a doua este cea referitoare la necesitatea ca Bruxelles-ul să nu utilizeze standarde duble, neputând cere, spre exemplu Serbiei și Kosovo să-și normalizeze relațiile ca o condiție *sine qua non* pentru aderare, în timp ce Republicii Moldova îi este permis să adere la UE cu un conflict teritorial nesoluționat.

În aceste condiții Republica Moldova trebuie să aibă o atitudine proactivă și să profite de orice oportunitate se va ivi de a se angaja într-un dialog cu Tiraspolul cu scopul reintegrării, mai ales în contextul războiului din Ucraina și al slăbirii influenței Rusiei în regiunea transnistreană. Acest lucru nu se poate face însă fără ajutorul activ al Uniunii Europene și posibil, al Statelor Unite ale Americii. În ce privește strategia Uniunii Euro-

pene, blocul comunitar are o misiune dificilă în următorii ani, determinată de nevoia de a găsi un echilibru între excluderea eventualității admiterii unui nou focar de instabilitate între granițele sale și imperativul de a nu da posibilitatea Rusiei de a avea un drept de *veto* asupra țărilor care aderă la UE.

Note

¹ European Commission, Enlargement and Eastern Neighbourhood, Moldova, https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/moldova_en, accesat în data de 3 mai 2025.

² Între martie și iulie 1992, tensiunile dintre regimul separatist de la Tiraspol și guvernul de la Chișinău au escaladat într-un conflict militar, a cărui soartă a fost tranșată rapid, ca urmare a intervenției Armatei a 14-a de partea forțelor separatiste. La 21 iulie 1992, războiul a încetat printr-un armistițiu de încetare a focului, semnat de președintele Republicii Moldova, Mircea Snegur, și președintele Rusiei, Boris Elțin, prin care a fost creată o forță de menținere a păcii mixtă moldo-rusă-transnistreană amplasată între foștii beligeranți. De atunci, lipsa unui progres în calea soluționării definitive a diferendului a dus la starea prelungită de „conflict înghețat”, caracterizată de absența înfruntării armate între părți și de ocazionale tensiuni politice și economice între autoritățile constituționale și cele separatiste.

³ Aici, cu înțelesul de import de către UE a problemei cipriote în interiorul granițelor sale.

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. 2024 Communication on EU enlargement policy, Brussels, 30.10.2024, COM(2024) 690 final, p. 18, disponibil la https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/7c67aed6-e7c2-47de-b3f8-b3edd26a3e26_en?filename=COM_2024_690_1_EN_ACT_part1_v11.pdf, accesat în data de 1 mai 2025.

⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁶ European Parliament resolution of 22 November 2012 on Enlargement: policies, criteria and the EU's strategic interests (2012/2025(INI)), p. 3, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0453_EN.pdf, accesat în data de 1 mai 2025.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ European Political Community: Press remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell upon arrival at the meeting, 1 iunie 2023, Chișinău, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-political-community-press-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-upon_en, accesat în data de 31 martie 2025.

¹⁰ Interviu Kaja Kallas, la Radio Moldova: Aderarea R. Moldova la UE până în 2028 depinde de progresele înregistrate, 24.04.2025, <https://radiomoldova.md/>

p/50695/interviu--kaja-kallas-la-radio-moldova-adera-rea-r-moldova-la-ue-pana-in-2028-depinde-de-progresele-inregistrate, accesat în data de 25 aprilie 2025.

¹¹ Maia Sandu speră că, odată reintregită cu Transnistria, Republica Moldova va adera la Uniunea Europeană, Adevărul.ro, <https://adevarul.ro/stiri-externe/republica-moldova/maia-sandu-spera-ca-odata-reintregita-cu-2387703.html>, accesat în data de 1 aprilie 2025.

¹² https://european-union.europa.eu/principles-countries/-history/eu-enlargement_en, accesat în data de 14 aprilie 2025.

¹³ Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles Declaration, 10 and 11 March 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>, p. 2, accesat în data de 11 aprilie 2025.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, Brussels, 17.6.2022, COM(2022) 406 final, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/0e2c1ba2-a821-439a-b697-101014d372c7_en?filename=Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf, p. 16, accesat în data de 11 aprilie 2025.

¹⁵ Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF, accesat în data de 2 aprilie 2025.

¹⁶ https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en, accesat în data de 2 aprilie 2025.

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, *op. cit.*, p. 15-16.

¹⁸ Republic of Moldova 2023 Report, Brussels, 8.11.2023, SWD(2023) 698 final, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf, p. 38, accesat în data de 14 aprilie 2025.

¹⁹ *Ibidem* apud Frank Schimmelfenning, Ulrich Sedelmeier, *Theorizing EU enlargement: research focus, hypothesis, and the state of research* in Journal of European Public Policy, 2002, Vol. 9, Issue 4, pp. 504-508.

²⁰ EU treaty blueprint sets stage for bitter negotiations, EUobserver, <https://euobserver.com/9/24317>, accesat în data de 6 mai 2025.

²¹ Este vorba, aici, despre trupele din Grupul Operativ al Trupelor Ruse (GOTR) care au sarcina de a păzi depozitul cu armament de la Colbasna.

²² James Ker-Lindsay, *op. cit.*, p. 72.

²³ Bob Deen, Wouter Zweers, *Walking the tightrope towards the EU. Moldova's vulnerabilities amid war in Ukraine*, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2022, p. 47, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-10/walking-the-tightrope-towards-the-eu.pdf>, accesat în data de 7 mai 2025.

²⁴ tvn.md, *83% din exporturile din regiunea transnistreană în anul 2024 au mers spre țările Uniunii Europene*, <https://tvn.md/83-din-exporturile-din-regiunea-transnistreana-in-anul-2024-au-mers-spre-tarile-uniunii-europene/>, accesat în data de 14 mai 2025.

²⁵ James Ker-Lindsay, *op. cit.*, p. 45.

²⁶ *Ibidem*, p. 37.

²⁷ De notat faptul că doar o mică parte din cetățenii moldoveni transnistreni (aproximativ 15.000 dintr-un total de aproximativ 400.000) au votat în cadrul acestui referendum, organizat pentru aceștia în secții speciale de vot pe malul drept al Nistrului.

EVOLUȚII ÎN CADRUL UE ȘI NATO

Noi tendințe de consolidare a cooperării europene în domeniul apărării – Cartea Albă privind apărarea europeană

Dr. Dragoș-Daniel ILINCA

ABSTRACT

On 19 March 2025, the European Commission and the High Commissioner for Foreign Affairs and Security Policy presented the White Paper on European Defence, a document expected to be adopted in the first 100 days of the mandate of the President of the European Commission, Ursula von der Leyen. The significance attached to this undertaking is more important than ever, given the profound acceleration of the unpredictable nature of the security environment, decisively generated by the war in Ukraine. At the same time, the publication of the White Paper is part of an evolutionary process of European cooperation in the field of defence, including important progress made in terms of operational dimension of the EU's engagement in the crisis management. In this vein, the White Paper represents a strategic inflection moment within the European defence project, generating a new agenda of priorities in which ensuring deterrence in the face of potential aggression is the main guiding element of the Member States' efforts. At the same time, this document offers a consistent set of priorities as regards the development of defence capabilities, identified by capitalising the progresses made so far, as well as by taking into account the lessons learned from the war in Ukraine. The added value of this document is also validated from the perspective of the practical aspects of benefiting from the financial support for defence, initiated lately both at EU and member state level. The interest in considering defence as a top priority in the European context is, therefore, one of the main aspects addressed by this document. At the same time, it is worth mentioning the consistency of the practical side that the White Paper puts forward including a wide range of topics, such as closing capability gaps, joint procurement, optimising the defence industry, consolidating the European defence equipment market, all of these completing its strategic profile.

Keywords: White Paper for European Defence Readiness, Ukraine, deterrence, defence capabilities, defence industry, European Defence Market, ReArm Europe, EDIRPA, PESCO, ASAP, SAFE, Strategic Compass

Dragoș-Daniel Ilinca, PhD is the Head of Military History Branch of Institute for Political Studies of Defence and Military History. He graduated the Faculty of History, University of Bucharest, specialised in International Contemporary History, with a focus on Middle Eastern history in XX century. His research activity includes a significant number of articles and studies in the field of international relations, defence policy and military history published in Romania and abroad. The main areas of interest are NATO history during the Cold War, geopolitical evolutions in the Middle East during the XX century, development of European defence and EU role in crisis management.

Considerații introductive

Preocupările legate de modul în care cooperarea europeană răspunde noilor realități de securitate generate prin declanșarea războiului din Ucraina au cunoscut o dinamică majoră în ultima perioadă, readucând în atenție subiectul apărării ca parte a demersurilor de conso-

lidare a securității europene. Această situație vine pe un fond deja existent, ale cărui trăsături vizează cu precădere modul practic în care acest tip de cooperare se reflectă în procesul de acoperire a deficiențelor de capacități. Complexitatea multidisciplinară a acestuia a fost accentuată în contextul gravelor deteriorări ale securității europene, generate prin izbucnirea

războiului din Ucraina. Pe acest fond se poate vorbi despre o schimbare majoră de paradigmă asupra modului în care problematica apărării la nivelul UE era gândită. Astfel, reorientarea acesteia către prioritățile geografice și propria securitate a devenit un reper de raportare a ambițiilor și obiectivelor asociate acestui palier cu mult mai solid.

Prioritatea acordată apărării pe agenda europeană reprezintă o evidență, dictată de considerentele strategice enunțate, precum și de rațiunea internă a unui proces inițiat cu aproape 25 de ani în urmă prin deciziile adoptate în decembrie 1999, cu prilejul reuniunii Consiliului European de la Helsinki. În intervalul scurs de la acel moment, potențialul Uniunii Europene în domeniul apărării s-a dezvoltat constant, cu un accent particular pe dimensiunea participării la managementul crizelor. Bilanțul înregistrat este unul notabil, reflectat într-o gamă extinsă de aspecte precum: convergența politică față de rolul UE ca actor relevant în domeniul managementului crizelor, maturizarea procesului de planificare operațională, numărul angajamentelor dislocate, consistența contingentelor implicate, caracterul multidisciplinar al misiunilor abordate, perimetrul geografic extins al angajamentelor operaționale derulate de UE pe dimensiunea militară¹.

Din perspectiva susținerii efortului operațional prin intermediul unui inventar cât mai extins al capacităților de apărare, această dimensiune a cunoscut în intervalul menționat progrese concentrate, mai degrabă, într-un perimetru restrâns. Sensul limitărilor vizibile în acest domeniu ar viza translatarea cadrului conceptual în rezultate palpabile cu finalitate industrială și, subsecvent, a modului în care deficitul de capacități sunt remediate. Cu toate acestea, inventarul progreselor înregistrate în ultimii ani în ceea ce privește dezvoltarea de capacități se relevă, în primul rând, prin spectrul larg de aplicabilitate al inițiativelor de cooperare în domeniu. Acestui aspect i se adaugă tendința constantă de creștere a nivelului fondurilor angajate în susținerea procesului de acoperire a deficiențelor de capacități, inclusiv prin identificarea unor soluții de achiziții în comun. Ultimele decizii adoptate la nivelul UE privind consolidarea substanțială

a potențialului financiar asociat problematicii apărării, prin intermediul adoptării unui pachet pentru apărare cuprinzând „Cartea albă pentru apărarea europeană” se înscriu pe aceste coordonate.

Având în vedere aspectele menționate, premisa principală a studiului de față vizează caracterul de continuitate ca principală caracteristică a cooperării europene în domeniul apărării care a condus la adoptarea noului pachet pentru apărare. În același timp, se au în vedere efectele generate de războiul din Ucraina, care au determinat readaptări de substanță în ceea ce privește percepțiile asupra importanței apărării pentru securitatea europeană. Pe aceste coordonate, studiul oferă o perspectivă cuprinzătoare a progreselor înregistrate în ultimii ani, cu accent pe dimensiunea capacităților pentru apărare în context european. În afară de prezentarea aspectelor de fond ale pachetului pentru apărare și, în mod particular, a „Cărții albe pentru apărarea europeană”, studiul evidențiază caracteristicile de sustenabilitate tot mai pronunțate, prin raportarea la o anvelopă financiară în permanentă consolidare. Analiza acestor elemente este abordată dintr-o perspectivă multidisciplinară, precum și prin raportarea aspectelor de convergență europeană la prioritățile și demersurile naționale în acest domeniu.

O dinamică particulară

Transformarea impusă de izbucnirea conflictului din Ucraina avea să se regăsească în primul document de nivel strategic adoptat de Uniunea Europeană în contextul imediat al invaziei, cunoscut sub numele de „Busola Strategică”². Acesta poate fi considerat ca un demers „tip punte” între cadrul furnizat prin Strategia Globală a UE (2016), care a guvernat cooperarea europeană până la acel moment, în care elementele centrale erau legate de managementul crizelor și dezvoltarea capacităților de apărare, inclusiv prin dezvoltarea potențialului industriei de apărare la nivel european și noua realitate de securitate în care securitatea europeană era supusă unor riscuri existențiale. Maniera în care agresiunea rusă s-a reflectat la nivelul Busolei Strategice

a adus în atenție, astfel, necesitatea acordării unei importanțe sporite dimensiunii de apărare, potențată de sprijinirea Ucrainei în cadrul acestui conflict.

Suplimentar poziționării politice ferme asumate³ la nivel european privind condamnarea agresiunii Federației Ruse și sprijinirea Ucrainei, agenda Uniunii Europene în domeniul securității și apărării a căpătat un plus de consistență prin asumarea unui nivel de ambiție superior. Elementul principal a fost reprezentat de problematica sprijinului pentru Ucraina, aceasta devenind omniprezentă atât pe dimensiunea operațională, cât și în ceea ce privește dezvoltarea capacităților de apărare. În acest context se plasează lansarea, la 17 octombrie 2022, a misiunii militare de asistență în domeniul instruirii (EUMAM Ukraine⁴) sub auspiciile căreia peste 73.000 de militari ucraineni au fost pregătiți cu sprijinul diferitelor state membre UE. Tot în zona operațională se plasează Facilitatea Europeană pentru Pace (EPF)⁵, instrument creat în afara bugetului UE prin contribuțiile individuale ale statelor membre. Operaționalizată în 2021, EPF a avut o contribuție substanțială la sprijinirea Ucrainei pe dimensiunea militară fiind, practic, singurul instrument care a putut fi utilizat rapid, după izbucnirea războiului, pentru mobilizarea asistenței militare a UE. În 18 martie 2024, la nivelul acestui instrument a fost creată o componentă distinctă, dedicată finanțării nevoilor urgente cu caracter militar ale Ucrainei, căreia i s-au alocat 5 mld. Euro, totalul finanțărilor asigurate prin intermediul EPF de la izbucnirea războiului fiind de 11 mld. Euro, dar putând ajunge până la 17 mld. Euro în cadrul bugetului multianual al UE (2021-2027)⁶.

În egală măsură, dimensiunea dezvoltării de capacități a înregistrat o dinamică particulară în ultimii ani, evoluție ce reflectă schimbările structurale ale mediului de securitate, precum și determinarea pentru sprijinirea Ucrainei. În acest context se înscrie și contribuția inițiativei privind Cooperarea Structurată Permanentă (PESCO), lansată în 2017 și în cadrul căreia au fost derulate peste 60 de proiecte de cooperare în domeniul dezvoltării de capacități⁷. Susținerea financiară asociată acestor formule de cooperare a evoluat gradual, inițial prin intermediul Programului european de dezvoltare

industrială în domeniul apărării (EDIDP, 2019-2020)⁸ și al Fondului european pentru apărare (2021-2027)⁹, care au contribuit la consolidarea caracterului de sustenabilitate a dimensiunii de apărare. Pe coordonate similare se plasează și dimensiunea achizițiilor în comun, problematică abordată cu un accent particular pe consolidarea sprijinului acordat Ucrainei în domeniul militar. Principalul instrument de operaționalizare a achizițiilor în comun la nivelul statelor membre este reprezentat de „Actul privind consolidarea industriei europene de apărare prin achiziții publice în comun (EDIRPA)” (2024-2025)¹⁰. Pentru susținerea acestuia din urmă a fost dezvoltată o componentă distinctă, dedicată stimulării producției de muniție în Uniunea Europeană (Actul privind sprijinirea producției de muniții – ASAP¹¹). Problematika abordată la nivelul acestor două instrumente va fi continuată prin „Programul privind industria europeană pentru apărare” (EDIP) care va acoperi perioada 2025-2027, având o anvelopă financiară de aproximativ 1,5 mld. Euro. Prin acesta se dorește crearea unei legături practice între prioritățile cooperării europene în domeniul apărării și zona industriei de apărare, putând fi considerat ca principalul mijloc de implementare a „Strategiei privind industria europeană pentru apărare” (2024)¹². Ceea ce trebuie subliniat în acest context este faptul că întregul set de instrumente menționat, cu excepția PESCO, este finanțat din bugetul Uniunii Europene.

De asemenea, nu trebuie omis faptul că problematica apărării europene a reprezentat unul dintre aspectele abordate relativ constant de-a lungul procesului de integrare europeană. În mod evident, intensitatea cu care acest domeniu s-a reflectat pe agenda europeană a fost influențată de percepțiile față de necesitatea unei astfel de componente a construcției europene. Alegerile europene din iunie 2024 au reprezentat un astfel de moment, problematica apărării europene fiind unul dintre subiectele de importanță majoră pe care dezbaterile politice le-au adus în atenție¹³. Pe fondul instabilității și lipsei de predictibilitate a mediului de securitate din imediata vecinătate a Uniunii Europene, accentuate ca urmare a izbucnirii războiului din Ucraina și a atacului terorist asupra

localităților din Israel (7 octombrie 2023), opțiunea consolidării cooperării europene în domeniul apărării a generat un interes major. Paradigma în care tema apărării europene a fost abordată pe durata alegerilor a fost, spre deosebire de scrutinele electorale anterioare, mult mai structurată. Viziunea relativ clasică în care dimensiunea de securitate și apărare era asociată profilului global al UE a fost dublată și de o abordare inovativă, prin concentrarea asupra modului în care dezvoltarea cooperării europene în domeniul apărării răspunde provocărilor de securitate cu care UE se confruntă. Practic, nivelul de ambiție european în domeniul apărării era adus mult mai aproape de securitatea internă a statelor membre.

Reflectând aceste tendințe, prioritățile politice asumate de Ursula von der Leyen¹⁴ în calitate de candidat pentru funcția de președinte al Comisiei Europene au acordat o atenție particulară problematicii apărării europene. Această opțiune s-a profilat atât din perspectiva continuității demersurilor notabile ale precedentei Comisii Europene vizând problematica apărării, cât și din nevoia de a trece la o etapă superioară care să răspundă degradării mediului de securitate. Sub aceste auspicii, obiectivul central al noii Comisii Europene pe dimensiunea apărării ar urma să vizeze crearea unei „Uniuni europene de apărare”.

Din perspectiva rolului și funcțiunilor Comisiei în cadrul UE, acest proiect avea un profil conceptual-practic declinat mai cu seamă pe consolidarea potențialului industrial european de acoperire a deficiențelor de capabilități. Pentru sprijinirea acestui proces, noua structură a Comisiei Europene, într-o premieră strategică absolută, a creat postul de „comisar pentru apărare și spațiu”, susținut prin inițierea unui proces substanțial de reasezări instituționale la nivelul modului de lucru al structurilor europene implicate în problematica apărării. În același timp, prioritatea acordată apărării în context european avea să se reflecte și în asumarea de către actuala Comisie Europeană a obiectivului de elaborare, în primele 100 de zile ale mandatului, a unei „Cărți albe privind apărarea europeană” având ca scop identificarea nevoilor de investiții pentru dezvoltarea capabilităților europene în domeniul apărării.

O nouă paradigmă de fundamentare a cooperării europene în domeniul apărării

Pe aceste coordonate, la 19 martie 2025, Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate au adoptat un pachet de inițiative pentru apărare având ca piloni „Cartea albă privind apărarea europeană”, respectiv prioritățile derivate din Planul „ReArm Europe”¹⁵, acesta din urmă fiind propus de Comisia Europeană la 6 martie 2025. Premisele demersului sunt cantonate în sfera necesității de creștere substanțială a investițiilor de apărare ca o precondiție pentru accelerarea procesului de realizare a capacității europene de a gestiona provocările generate prin deteriorarea mediului de securitate din imediata vecinătate a Uniunii Europene. Pe fond, Cartea Albă reprezintă un demers de evaluare a modului în care apărarea europeană poate consolida securitatea UE, simultan cu susținerea profilului global al acesteia. Reține atenția perspectiva extinsă de evaluare a evoluțiilor mediului de securitate internațional, gândită într-o tipologie analitică prospectivă care fundamentează setul de priorități și măsuri de ordin practic. Nu poate fi omisă similitudinea demersului analitic cu reperele oferite prin intermediul Busei Strategice, fiind vizibilă continuitatea conceptuală în ceea ce privește raportarea cooperării europene de apărare la evoluțiile geopolitice globale.

În acest context, riscurile și provocările care pot afecta securitatea europeană sunt abordate dintr-o perspectivă pronunțat geopolitică, în centrul căreia este plasată importanța strategică a războiului din Ucraina pentru viitorul securității europene. Accentuarea competiției geopolitice este dublată de reconfigurarea priorităților strategice ale partenerilor tradiționali ai UE, în special în relație cu SUA, ceea ce este de natură să determine statele membre să depună un efort substanțial în domeniul apărării. Cheia în care acesta este proiectat vizează caracterul integrat al demersurilor, precum și stringența momentului, ceea ce impune o accelerare fără precedent a acestora. Astfel, elementul central al Cărții Albe

vizează promovarea unei perspective integrate în ceea ce privește posibilitatea recuperării decalajului european în domeniul apărării. Integrarea „ReArm Europe” în cadrul obiectivelor strategice răspunde acestei preocupări, neputând fi vorba despre un simplu exercițiu birocratic. Astfel, Cartea Albă oferă cadrul strategic de manifestare a interesului pentru creșterea investițiilor în apărare, propunând soluții și priorități pe termen scurt și mediu, având ca referențial anul 2030. Prin urmare, matricea utilizată în dezvoltarea acestui document se bazează pe o abordare „europeană” menită să pună la dispoziție elemente de reper comune statelor membre, astfel încât să contribuie la depășirea deficiențelor identificate în cadrul proceselor de evaluare a capacităților, derulate în context UE și NATO.

În ceea ce privește substanța obiectivului care ar trebui îndeplinit până în 2030, viziunea promovată prin intermediul Cărții Albe se plasează pe coordonate semnificativ diferite față de percepția general-clasică a rolului UE ca actor relevant în domeniul managementului crizelor. De data aceasta, paradigma proiectată este aceea a realizării capacității europene de a asigura o descurajare eficientă pentru a preveni un potențial război de agresiune. Profilată ca o consecință directă a accentuării competiției geopolitice, această ipoteză poate fi privită ca un nou nivel de ambiție asumat pentru orientarea cooperării europene în domeniul apărării. Într-o măsură echivalentă, continuitatea în dezvoltarea cooperării europene poate fi identificată și în acest caz prin aducerea în atenție a unui potențial european de descurajare, ca parte a procesului de operaționalizare a obiectivelor Strategiei Globale de Securitate privind „protecția Uniunii și a cetățenilor săi”¹⁶. În egală măsură, nu trebuie omisă din cadrul discuției și reflectarea în cadrul acestui obiectiv a evoluțiilor înregistrate la nivelul percepțiilor societale, favorabile implicării UE în asigurarea protecției cetățenilor proprii față de crizele globale și riscurile de securitate¹⁷. De asemenea, este de menționat accentul plasat exclusiv pe crearea capacității europene de descurajare în raport cu potențialul de participare în managementul crizelor. Referirile reduse la acest din urmă aspect pot indica o potențială re-priorizare a direcțiilor de acțiune avute în vede-

re pentru cooperarea europeană în domeniul apărării.

Sprijinul acordat Ucrainei în domeniul apărării poate fi privit din aceeași perspectivă a modului în care poate fi asigurată descurajarea. Avansată într-o formulă particulară („*Porcupine strategy*”¹⁸), abordarea relației cu Ucraina în actualul context de securitate se bazează pe consolidarea sprijinului statelor membre și al UE în scopul întăririi capacității de descurajare a Ucrainei. Nivelul de ambiție asociat relațiilor de cooperare în domeniul apărării/militar este unul superior, fiind fundamentat atât pe experiența operațională a Ucrainei, cât și pe statutul¹⁹ acesteia de candidat pentru a deveni membru UE. Prioritățile avute în vedere pentru derularea sprijinului UE ar viza două componente privind consolidarea asistenței militare și de orice altă natură din partea UE, respectiv asocierea Ucrainei la inițiativele dezvoltate de UE pentru dezvoltarea capacităților și integrarea industriei de apărare a acestui stat.

În egală măsură, parametrii obiectivului final se plasează în sîjalul abordării interguvernamentale care a guvernat dezvoltarea cooperării europene în ultimul sfert de secol. Rolul principal al statelor membre în această abordare este reafirmat ca fiind vectorul esențial de orientare a demersurilor individuale, simultan cu reafirmarea responsabilității naționale pentru structurarea forțelor și generarea capacităților de apărare. Sub aceste auspicii, rolul UE este promovat cu precădere din perspectiva sprijinului și a coordonării eforturilor statelor membre în domeniul apărării. De reținut, în acest sens, inserția privind contribuția organismului european și în conexiune cu aportul statelor membre pentru consolidarea descurajării NATO și a apărării colective²⁰, aspect care aduce în atenție importanța coordonării între cele două organizații. De asemenea, contribuția UE la consolidarea apărării europene este promovată și din perspectiva rolului acesteia ca platformă de integrare a dimensiunii de apărare cu cea vizând securitatea internă. În această ecuație se regăsește și abordarea aspectelor privind protecția granițelor UE sau a celor asociate infrastructurii critice, reflectate pe componenta militară a cooperării europene.

Priorități imediate și parametrii anticipați

Problema capabilităților este abordată din aceeași perspectivă integrată, încorporând atât palierul de generare care trebuie optimizat din perspectiva implementării unei formule standardizate, centrată pe criterii de interoperabilitate, cât și modul de raportare la progresul tehnologic și capacitatea de a susține o piață europeană de profil. Evaluările prezentate indică faptul că rivalitățile geopolitice au determinat accelerarea cursei tehnologice globale în care Europa este într-o poziție insuficient consolidată. Reluând lecțiile învățate în urma pandemiei Covid-19, problema dependențelor strategice, temă amplu abordată în dezbate-



rile europene privind realizarea autonomiei strategice, este adusă în atenție. Din această perspectivă, aspectele privind asigurarea resurselor necesare și a materialelor considerate critice pentru sectorul industriei de apărare sunt privite atât ca o problemă de subzistență a acestui sector, cât și ca un ingredient vital pentru sustenabilitatea demersurilor europene. Pornind de la evaluările referitoare la deteriorarea rapidă a mediului de securitate, Cartea Albă reia apelul la găsirea unor soluții colabo-

rative pentru procurarea capabilităților cerute de realitățile operaționale. Premisa acestei abordări vizează faptul că procurarea de sisteme performante nu reprezintă o opțiune pe care vreun stat membru să și-o poată permite individual.

Din această perspectivă, pledoaria centrată a Cărții Albe este în favoarea consolidării procesului de consultare dintre statele membre în ceea ce privește stabilirea deficiențelor de capabilități. Agrearea unei viziuni comune poate fi privită, de asemenea, din perspectiva continuității proceselor aflate în derulare în ceea ce privește planificarea de capabilități (ex. PESCO, EDIRPA – achiziție de muniție, Procesul coordonat de analiză a apărării – CARD). Prioritățile concrete avute în vedere pentru a fi abordate de statele membre în perioada următoare vizează o gamă distinctă de capabilități critice, în selectarea acestora principalul reper fiind experiența războiului din Ucraina (sisteme de apărare aeriană și antirachetă, sisteme de artilerie, muniție și rachete, drone și sisteme de combatere a acestora, mobilitate militară, aplicații AI în domeniul apărării, război electronic și cyber, facilitatori strategici și protecția infrastructurii critice)²¹.

Sub imperiul acestor realități, problema investițiilor reprezintă un punct central al Cărții Albe, privită ca o necesitate imediată pentru a



contrabalansa o lungă perioadă de timp în care sectorul de apărare a fost subfinanțat. În această logică, problema resurselor este tratată atât din perspectiva consolidării potențialului de finanțare prin intermediul bugetului UE, cât și din cea a identificării unor modalități suplimentare de susținere a eforturilor individuale ale statelor membre în domeniul apărării.

Subsumat acestei perspective, „ReArm Europe” se adresează modului în care UE poate acționa ca facilitator al eforturilor statelor membre pentru asigurarea finanțării apărării. Practic, toate măsurile/facilitățile pe care planul promovat de Comisie la începutul lunii martie a.c. le-a inclus (activarea clauzei derogatorii naționale; posibilitatea accesării, sub formă de împrumut, de către statele membre, a unui fond de 150 mld. Euro pentru apărare – instrumentul SAFE; mobilizarea capitalului privat în domeniul apărării, inclusiv prin valorificarea oportunităților creditelor acordate de Banca Europeană pentru Investiții) sunt luate în calcul pentru susținerea priorităților avansate prin intermediul Cărții Albe. Nota generală a priorităților avute în vedere pentru creșterea finanțării în domeniul apărării vizează în primul rând identificarea soluțiilor de flexibilizare a cadrului instituțional european pentru integrarea sectorului apărării în diferite mecanisme de finanțare, respectiv de valorificare a progresului tehnologic și a capacității de inovare în domeniul militar. Predictibilitatea financiară este apreciată ca putând face diferența în remedierea deficiențelor. Totodată, un accent particular este plasat pe modul în care disponibilitățile financiare pot fi valorificate prin achiziții comune, inclusiv prin intermediul SAFE, precum și prin extinderea aplicabilității EDIRPA.

Problematica industriei europene de apărare este abordată extensiv la nivelul Cărții Albe, atât din perspectiva aspectelor cantitative – asociate capacităților de producție, cât și din cea a potențialului de cercetare-inovare, menit să asigure competitivitatea acestui sector la nivel global. Premisa analizei prezentate în cadrul documentului vizează stadiul accentuat al fragmentării industriei de apărare la nivel european, ceea ce determină o incapacitate structurală de a susține nivelul de ambiție vizând recuperarea de către Europa a decala-

jului în domeniul apărării. Lipsa caracterului unitar al sectorului industrial la nivel european este dublată de menținerea subfinanțării pentru o lungă perioadă de timp și, nu în ultimul rând, a lipsei de flexibilitate în transpunerea evoluției tehnologice din zona civilă în domeniul apărării. Această situație se reflectă cu precădere în numărul redus al capacităților de producție în Europa, ritmul de dezvoltare nefiind încă suficient pentru acoperirea nevoilor care derivă din degradarea mediului de securitate. De o importanță sensibil egală beneficiază și aspectele privind sistemul de aprovizionare cu resursele de bază (resurse naturale și componente) necesare procesului de producție în domeniul militar. În această ecuație, gestionarea dependențelor strategice este privită atât din perspectiva consolidării profilului geopolitic al Uniunii Europene, cât și prin identificarea unor platforme de cooperare între statele membre pentru achiziții comune în această direcție. Vulnerabilitățile și deficitele sectorului industrial european în domeniul apărării sunt analizate cu toată gama de implicații la nivelul procesului de cercetare-dezvoltare și cu un accent particular în ceea ce privește funcționalitatea unei piețe europene a echipamentelor de apărare. După cum se cunoaște, problema creării unei piețe europene în acest domeniu s-a regăsit constant pe agenda cooperării europene, devansând²² chiar adoptarea primelor obiective operaționale ale UE și lansarea primelor misiuni de management al crizelor. Sub aceste auspicii, Cartea Albă nu aduce elemente structurale noi, validând oportunitatea cursurilor de acțiune implementate deja și subliniind stringența consolidării caracterului unitar și european al unui astfel de instrument. Ca repere practice în această direcție, sunt promovate simplificarea procedurilor de transfer în domeniul apărării între statele membre, precum și recunoașterea reciprocă a normelor naționale și a acordurilor de acces²³.

Concluzii

În mod evident, Cartea Albă reprezintă un moment de inflexiune în ceea ce privește orientarea cooperării europene în domeniul apărării. Chiar și în absența unor mențiuni

explicite în ceea ce privește caracterul strategic al acestui document, valoarea sa corespunde unui asemenea nivel, justificat atât prin complexitatea temelor abordate, cât și prin direcțiile de acțiune pe care le promovează. De asemenea, Cartea Albă se constituie ca un document integrator în substanța sa, prin capitalizarea întregului inventar de progrese înregistrate până la acest moment la nivelul cooperării europene. În același timp, corespunde unui moment instituțional particular, legat de intrarea în funcțiune a noii Comisii Europene, având astfel rolul unui program de activitate pentru ciclul instituțional asociat perioadei 2024-2029. Suplimentar acestui aspect, demersul de elaborare a unui astfel de document se plasează pe coordonate de continuitate în ceea ce privește completarea cadrului conceptual asociat dimensiunii de apărare europene. Într-o măsură determinantă, Carta Albă preia din filozofia conceptuală a Busolei Strategice, atât din perspectiva evaluării mediului de securitate, cât și în ceea ce privește definirea priorităților și obiectivelor concrete. Se poate vorbi, astfel, de un model procedural, cu elemente comune unui sistem de planificare în domeniul apărării, care se afirmă în contextul cooperării europene în domeniul apărării. Totodată, instituționalizarea unui astfel de format reflectă prevalența binomului instituțional reprezentat de Comisia Europeană – Consiliul Uniunii Europene în stabilirea priorităților agendei europene de cooperare în domeniul apărării.

Deși proiectată în timpul alegerilor europarlamentare de la jumătatea anului trecut, apariția Cărții Albe s-a realizat într-un moment cu semnificații particulare pentru evoluția mediului de securitate internațional. Din perspectiva aspectelor de fond, aduse în atenție prin intermediul Cărții Albe, acestea sunt dominate de necesitatea accelerării procesului de dezvoltare a contribuției europene în domeniul apărării. Matricea în care acest obiectiv este proiectat aduce schimbări semnificative în ceea ce privește direcția în care se îndreaptă proiectul european, asistând practic la o deplasare a efortului către descu-rajare, ca modalitate de apărare a Europei. În mod evident, această abordare trebuie privită din perspectiva degradării rapide a securității

în Europa, generată în mod determinant de izbucnirea războiului din Ucraina.

Preocuparea pentru crearea, la nivel european, a unui potențial de descu-rajare, fără a exclude realitatea statutului comun de membru NATO și UE, reprezintă, fără îndoială, una dintre adaptările strategice pe care cooperarea europeană în domeniul apărării le va aborda. Această tendință este la fel de proeminentă și în ceea ce privește obiectivul cooperării și asistenței acordate Ucrainei, cu o notă distinctă privind implicarea acesteia în ansamblul activităților derulate de UE pe dimensiunea de apărare. Toate aceste aspecte incumbă un potențial semnificativ pentru consolidarea relevanței dimensiunii de apărare în context european, fără a exclude însă o serie de întrebări asupra modului în care dimensiunea angajamentului UE în domeniul managementului crizelor, derulată sub auspiciile Politicii de Securitate și Apărare Comune, va evolua în perioada următoare. Cvasiabsența referirilor la acest palier consacrat al eforturilor UE prin angajamentele operaționale globale oferă un argument pentru reflecția privind potențiale adaptări de substanță în ansamblul priorităților cooperării de apărare la nivel european. Din această perspectivă, Cartea Albă reprezintă un punct de pornire într-un parcurs mult mai robust pentru abordarea apărării în context european, concentrat pe dimensiunea proprie a apărării continentului și dezvoltat în conexiune cu agenda de securitate internă a Uniunii Europene. Se profilează astfel un nou sens al cooperării europene în domeniul apărării, mult mai apropiat de înțelegerea clasică-convențională a securității, plasat într-o ipostază geografică mult mai clară.

După cum am menționat în paginile lucrării de față, componenta tehnică a Cărții Albe abordează într-o manieră exhaustivă principalele procese și tendințe dezvoltate la nivelul inițiativelor de cooperare în domeniul apărării. Valoarea adăugată este reprezentată de capitalizarea deciziilor politice asumate în ultima perioadă în ceea ce privește adaptarea sistemului de guvernanță al organismului european, în sensul acordării unei atenții sporite problematicei apărării. Din această perspectivă, agenda de priorități practice avansată prin intermediul Cărții Albe implică valorificarea oportunităților de finanțare create la nivel

european, dar și prin angajamentele individuale ale statelor membre. Totodată, ca un punct distinct în ansamblul măsurilor care vor fi avute în vedere pentru perioada următoare se distinge preocuparea pentru consolidarea caracterului european în remedierea deficitelor de capabilități, dar mai ales în ceea ce privește dezvoltarea sectorului industriei de apărare și a pieței europene a echipamentelor de apărare.

Note

¹ Relevante pentru o privire de ansamblu privind stadiul înregistrat pe diferite paliere ale cooperării europene în domeniul apărării sunt rapoartele Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate către Parlamentul European, disponibile la https://www.eeas.europa.eu/eeas/cfsp-annual-reports-0_en, accesată în 25 februarie 2025.

² doc.7371/22, „A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interest and contributes to international peace and security”, Bruxelles, 21 martie 2022.

³ A se vedea concluziile Consiliului European din 24 februarie 2022, disponibile la <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>, accesată în 25 martie 2025.

⁴ Misiunea de asistență militară a Uniunii Europene în sprijinul Ucrainei (EUMAM Ukraine), lansată în baza deciziei Consiliului UE (CFSP) 2022/1968/17 octombrie 2022 (Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L270/18.10.2022, p. 85-91). La 8 noiembrie 2024 mandatul acestei misiuni a fost extins până la 15 noiembrie 2024 cu un buget de aproximativ 409 milioane Euro.

⁵ Creată prin Decizia Consiliului (CFSP) 2021/509 din 22 martie 2021, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L102/24.03.2021, p. 14-62.

⁶ Această decizie a fost adoptată în cadrul reuniunii Consiliului UE din 18 martie 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/>, accesată în 3 martie 2025.

⁷ PESCO Projects Progress Report, July 2024, disponibil la https://www.pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2024/09/PESCO-Projects-Progress-Report_Public_Release_.pdf, accesată în 3 martie 2025.

⁸ Creat prin Regulamentul (UE) 2018/1092 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 de instituire a Programului european de dezvoltare în domeniul apărării pentru sprijinirea competitivității și a capacității de inovare a industriei de apărare a Uniunii – EDIDP (2019-2020), având un buget de 500 mil. Euro, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L200/07.08.2018, p. 30-43.

⁹ Creat prin Regulamentul (UE) 2021/697 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 de

instituire a Fondului european de apărare și de abrogare a Regulamentului (UE) 2018/1092 în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L170/12.05.2021, p. 149-177. Structurat pe două componente – capabilități și cercetare, bugetul alocat acestei inițiative a fost de aproximativ 8 mld. Euro pentru perioada 2021-2027. În ianuarie 2023 bugetul a crescut cu 2,5 mld. Euro.

¹⁰ Creat prin Regulamentul (UE) 2023/2418 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 octombrie 2023 de instituire a unui instrument pentru consolidarea industriei europene de apărare prin achiziții publice în comun (EDIRPA), în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 26.10.2023, p. 1-16. Bugetul acestei inițiative pentru perioada 2024-2025 este de 300 mil. Euro.

¹¹ Creat prin Regulamentul (UE) 2023/1525 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iulie 2023 privind sprijinirea producției de muniții (ASAP), în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L185/24.07.2023, p. 7-25. Bugetul alocat acestei inițiative este de 500 mil. Euro.

¹² Doc. JOIN (2024) 10 final/05.03.2024, JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry, disponibilă la https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en, accesată la 6 martie 2025.

¹³ European Policy Centre. *EU Elections 2024: What do party manifestos say on key policy issues?* p. 6-10, Bruxelles, 2024.

¹⁴ Ursula von der Leyen, *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, Strasbourg, 18 iulie 2024, p. 13-17.

¹⁵ Press statement by President von der Leyen on the defence package, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/api/files/document/print/sv/statement_25_673/STATEMENT_25_673_EN.pdf, accesat la 7 martie 2025.

¹⁶ Doc. 14392/16, Implementation Plan on Security and Defence, Bruxelles, 14 noiembrie 2016, p. 3.

¹⁷ Potrivit datelor „European Parliament Winter 2025 Survey”, 66% din populația Uniunii Europene se declară în favoarea unui rol mult mai mare al acestui organism în asigurarea securității proprii, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3492>, accesat în 25 martie 2025.

¹⁸ Strategia „porcului spinos”. Originile acestui concept sunt plasate la orizontul anului 2008 fiind legate de activitatea profesorului William S. Murray de la Colegiul Naval de Război al SUA. Dezvoltată mai cu seamă în relație cu preocupările de securitate legate de Taiwan, strategia presupune utilizarea războiului asimetric pentru exploatarea slăbiciunilor inamicului, astfel încât să asigure supraviețuirea statului atacat. Reprezintă o strategie defensivă asociată cu conceptul de descurajare prin interdicție. Pentru detalii privind fundamentele conceptuale ale strategiei în William S. Murray. *Revisiting Taiwan's Defense Strategy*, Naval War College Review, vol. 61, nr. 3, 2008, p. 13-38.

¹⁹ La 28 februarie 2022 Ucraina a inițiat demersurile formale privind accesarea în UE, iar la 23 iunie Consiliul European a acordat statutul de candidat pentru aderare. La 14 decembrie 2023, pe baza recomandării Comisiei Europene, Consiliul European a aprobat inițierea negocierilor de aderare cu Ucraina care au fost deschise la 25 iunie 2024.

²⁰ Doc. JOIN (120) final, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, Brussels, 19.03.2025, p. 5.

²¹ *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, p. 7.

²² În cadrul Uniunii Europei Occidentale (1954-2011), problematica pieței europene de armament a fost gestionată prin intermediul Grupului Vest-European pentru Armamente (WEAG). Din 1996 activitatea WEAG a fost consolidată prin crearea Organizației Vest-Europene pentru Armamente (WEAO). Pentru detalii privind activitatea WEAG – WEAO vezi Rohan, Sally. *The Western European Union. International Politics between Alliance and Integration*, Routledge, New York – Londra, 2014.

²³ *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, p. 14.

NATO and the B9: Complementary Regimes and Strategic Adaptation on the Eastern Flank

Andreea-Loredana TUDOR, PhD

ABSTRACT

The European security architecture is undergoing profound transformations and faces serious challenges against the backdrop of the ongoing conflict between the Russian Federation and Ukraine, the intensification of hybrid threats, but also motivated by a possible gradual reduction of the American military commitment in Europe. Thus, NATO is faced with serious adaptation challenges, especially on the Eastern flank.

This paper aims to analyse the changing strategic dynamics on NATO's Eastern flank, through the lens of international regime theory and recent institutional developments. In the context of the amplification of security threats after Russia's invasion of Ukraine in 2022, the paper analyses NATO's adaptation mechanisms and assesses the role of the Bucharest 9 (B9) format as a complementary regime. The present paper aims to make a theoretical and applied contribution to understanding how informal regional formats can function as complementary regimes within a multilateral security architecture. The main objective is to test the relevance of the theory of international regimes in the case of the B9 format, as a platform for political and strategic cooperation in Eastern Europe, active in a context marked by systemic pressures and geopolitical instability.

While NATO is undoubtedly a consolidated international regime, with formal decision-making mechanisms and a rigid institutional structure, the B9 remains a flexible format, without its own institutional or decision-making capacity, but with an increasingly visible function of political alignment, regional coherence and strategic synchronisation. From this perspective, the research proposes to reconceptualise the NATO–B9 relationship not in hierarchical or competitive terms, but in the logic of multilayer governance, in which the different levels of cooperation – formal, political, military – complement each other, instead of overlapping.

Keywords: *international regime theory, multilayer governance, collective security, forum shopping, lawless world, path dependency*

Andreea-Loredana Tudor (PhD in Political Sciences) is a researcher within the Institute for Political Studies of Defence and Military History, and lecturer at the “Dunărea de Jos” University of Galați.

Introduction

The international system is going through one of the most uncertain and tense periods since the Cold War. The current geopolitical reality illustrates characteristics such as fragmentation, contestation and recalibration of the norms of international coexistence, against the backdrop of strategic competition between great powers, the erosion of multilateralism and the diversity of simultaneous crises, from military conflicts to energy or climate crises¹.

Therefore, in such a context, the concept of security has undergone changes, transforming from a globally recognised guarantee to an open, negotiated strategic issue, where the variables are represented by borders, alliances and reaction capacity. International relations specialists, in their studies, use the expression “*lawless world*” to describe a global configuration in which the rules-based international order (a fundamental neoliberal pillar) loses its practical relevance. This legal erosion of international law is frequently invoked to explain,

among other things, how the Russian Federation violated the principles of sovereignty and territorial integrity of Ukraine in 2014 and 2022². Such behaviour of a nuclear-armed state – invading a sovereign state with the declared goal of reconfiguring borders – does nothing but accelerate the global competition for influence, control and regional destabilisation³.

Geopolitical turbulence and regional insecurity

At regional level, the European security architecture was transformed and deeply marked at a key moment – the annexation of Crimea in 2014. Moreover, this process led to an irreversible systemic transformation in 2022 through the large-scale invasion of Ukraine, accentuating phenomena, such as the crisis of legitimacy of international institutions, the weakening of the multilateral order, or the return to the logic of confrontation between great powers⁴. In this sense, Europe is placed by many opinions in a new position, moving from a buffer zone or a zone of peace to a space of direct competition between rival geopolitical logics⁵. In Eastern Europe, in particular, all these global trends have left their mark, with a conceptual shift towards peace, conflict or preventive intervention being felt, all amplifying the perceived state of insecurity⁶.

A major strategic signal was felt by the states on NATO's Eastern flank with the illegal invasion of Ukraine, identifying a possible pattern of revisionist behaviour by the Russian Federation. The effects of this aggression are not felt by the states mentioned only as military threats in the neighbourhood, but also as a systemic challenge to the European security order, an order that finds states vulnerable, in relation to trust in the capacities of multilateral institutions, an unstable allied solidarity, or a transformation of external borders into possible theatres of confrontation⁷. In such a light, pillar institutions of the traditional image of cooperation through interdependence, for example the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), or the United Nations (UN),

have demonstrated a limited capacity in the face of preventing or stopping the escalation of aggression. The Ukraine crisis has highlighted the structural vulnerabilities of these bodies, such as procedural constraints, dependence on great power consensus and the lack of effective executive mechanisms⁸.

In this context, NATO assumed the role of security guarantor, but only after a process of internal transformation and adaptation, being forced to move from an alliance aimed at managing external crises, to return to its basic mission, namely the collective defence of allied territory⁹. However, NATO's adaptation was uneven: on the one hand, Western Europe chose a diplomatic approach and maintaining communication channels with the Russian Federation, and on the other hand, Eastern Europe chose active deterrence, a permanent military presence and regional political coordination¹⁰. B9 was established with the aim of functioning as a space in which Eastern European states could align their positions, within a framework appropriate to regional needs, which according to some authors could serve as a form of *"autonomy within the EU and NATO"*, where the interests of the East take precedence¹¹.

The nature of the 2022 conflict revealed that alongside conventional threats, we are also faced with hybrid threats, which complicates the operational response, adding a multi-dimensional, difficult-to-manage component to security¹². The Russian Federation uses hybrid warfare by combining conventional methods with information manipulation, cyberattacks, or energy pressure¹³. This combination of military and non-military means has caused a structural strategic uncertainty, or we can also call it a *"strategic gray space"*, in which the demarcation between war and peace has become fluid, delaying NATO's response due to constraints related to decision-making mechanisms and consensus used.¹⁴

Recently, Russia has begun to use energy as a political weapon, trying to put pressure on other countries and create instability in the region. It has done this by manipulating the market, stopping or controlling gas supplies, and other similar methods. In addition, there have been cyberattacks on public institutions

and digital infrastructure. The countries of Eastern Europe have been the most affected, facing price increases and supply problems¹⁵. This fear of the vulnerable and uncertain states for their own security has led the states on NATO's Eastern flank to adopt pullback, a shift in perception meant to support the alliance, as a possible complementary regime in the European security architecture, through informal regional mechanisms, such as the B9, which can function as a complementary platform, allowing the rapid formulation of common reactions to emerging threats and the articulation of a coherent political response at regional level¹⁶.

Moreover, the idea of a possible gradual withdrawal of American military commitment from Europe fuels the feeling of insecurity of European states, especially those on the Eastern flank, aware of the possibility of new vulnerabilities emerging with the lack of clear and constant support from Washington, thus accelerating strategic reorientation initiatives¹⁷. We can therefore speak of a new European order in which the Eastern flank is transformed into a buffer zone between rival geopolitical influences in a space that tests new forms of cooperation, societal resilience, with particular emphasis on institutional innovation and flexible decision-making mechanisms. In this tense geopolitical framework, we find it legitimate to ask how NATO can adapt its strategy for the Eastern flank in the face of new security challenges and to what extent a regional format, such as the B9, can function as a complementary international regime that supports NATO's action in this regard? To answer this question, a double theoretical analysis is necessary: on the one hand, the analysis of NATO as a complex international regime, which operates within a multi-level institutional framework, and, on the other hand, the analysis of B9, as a possible complementary or informal regime, of the soft type, which is at the intersection between flexible diplomacy and formalised cooperation, between regional coordination and strategic subordination to NATO¹⁸.

This paper aims, by using the theory of international regimes, but also more current concepts, such as *path dependency* or *forum shopping*, to explore the hypothesis according

to which in conditions of geopolitical volatility, in a situation where a group of states share common norms, practices and goals, regional formats, such as B9, can function as sub-regional regimes, that is, a type of complementary strategic adaptation instruments, which support NATO's adaptation capacity, without substituting its essential, military functions¹⁹. Thus, we want to verify the plausibility of complementary regimes in the current European security architecture, marked by an uncertain strategic environment, normative fragmentation and intra-alliance dissensions. Moreover, along with the attempt to define and clearly frame the B9 format in the category of international regimes, the paper aims to assess whether B9 manages to achieve a degree of institutionalisation²⁰.

This paper uses the qualitative method as a research method, based on theoretical analysis and conceptual application on a case study. The study relies on the tools of the theory of international regimes, complemented by concepts such as *forum shopping* and *path dependency* to analyse the possibility of B9 functionality in a *multilayer architecture*. In addition, political declarations, official reports and analyses of specialised think tanks were analysed.

Theoretical framework: international regimes and regional strategic organisation

The concept of international regime emerged at a theoretical level to explain the ways in which states manage to cooperate in an anarchic international system, in the absence of a central authority to impose rules. Stephen Krasner defined regimes as: "*principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area*"²¹.

Subsequently, Krasner's definition mentioned above was developed by researchers, such as Keohane, who indeed consider that international regimes represent norms, rules, principles, and decision-making procedures, which, however, can be created even in the absence of a dominant actor, only strong

common interests being necessary and encouraged by governments, as forms of promoting voluntary cooperation. From his neo-liberal-institutionalist perspective, regimes are created not because there is a coercive authority, but because they reduce uncertainty, lower transaction costs, and allow states to anticipate the behaviour of others. Keohane argues that international regimes can survive the decline of hegemony because they become valuable through the functions they perform, generating stability, transparency, and credible commitments²².

In this logic, the fundamental challenge for states is not only conflict, but also the ability to build institutionalised forms of voluntary cooperation. This is where the importance of regimes as institutional forms of managing interdependence comes in. Hedley Bull, in a complementary formulation, argues that although the international system is anarchic, *“order can nevertheless be maintained through norms and institutions that reflect a certain consensus among states”*²³. Thus, regimes become functional mechanisms in maintaining order, even in a system based on sovereign autonomy.

Furthermore, Haas has highlighted that international regime can also function as platforms for *“collective learning”*, in which states adjust their preferences and behaviours based on repeated interactions and the results obtained²⁴. In this sense, *“regimes are not just static rules, but dynamic arenas of international interaction and socialization”*.

Therefore, these institutional structures provide an important component not only for organising cooperation, but also for polishing the interests or preferences of state actors and in creating a framework for information exchanges²⁵. Interactions become more predictable with the help of international regimes, and the negotiation space is consolidated by common norms and practices, providing consultation platforms, establishing types of behaviour and having an effective role in resolving disputes. Therefore, international regimes contribute to de-escalation, increasing trust and guaranteeing the maintenance of commitments²⁶.

Like any theory that has its supporters, the theory of international regimes also knows a series of criticisms, and we want to illustrate for the purpose of our argument the realist approach. It is considered that international regimes do not have real autonomy, reflecting only the power configurations existing at the level of the international system. Thus, states choose this method only when they satisfy interests for a certain moment, and once the balance of power changes or the costs of cooperation increase, loyalty to regimes becomes optional²⁷. Moreover, some voices have drawn attention to the risk of instrumentalisation: regimes can be used strategically by states, being invoked or ignored, depending on the national interest or the strategic context of a certain moment²⁸.

However, we find it appropriate in the context of our analysis, to consider a more flexible understanding of international regimes, as adaptive forms of institutional organisation, capable of responding to structural uncertainties, integrating changes in the international environment. Moreover, they can become extremely effective in contexts characterised by rapid geopolitical transformations, offering alternatives for strategic recalibration²⁹. Also, according to some opinions, there are informal regimes, which in the absence of solid legal bases, do nothing more than bring an extra note of efficiency, in special situations that require rapid reaction speed and flexibility³⁰.

Moving into the current international register, characterised by the rise of revisionist powers, fragmentation and hybrid attacks, the concept of *multilayer architecture*³¹ is gaining increasing relevance, or, in other words, the international system benefits from a governance on several levels, where formal and informal international regimes coexist, each contributing through complementary functions to the maintenance of global order. Thus, the international order no longer functions under the coordination of a single central authority but it is shaped by a network of arrangements that overlap and react differently, depending on the specific challenges of each context.

International regimes therefore do not replace state sovereignty, but represent ways in which it is expressed and coordinated in

conditions of interdependence. Particularly in the sphere of regional security, such formats (complementary or informal) play an increasingly important role in aligning national policies and increasing collective response capacity. The analysis of these processes, including by examining the B9 format, provides a relevant and current understanding of how international cooperation operates not based on a centralised authority, but through flexible networks of common norms, practices and commitments, adapted to an international system characterised by multipolarity and instability.

In close connection with the concept of *multilayer architecture*, we consider it necessary to make a brief theoretical distinction between formal and informal regimes. The specialised literature divides international regimes into two categories, depending on the level of institutionalisation. Thus, we consider formal regimes to be those that have an international treaty, codified rules, permanent bodies and implementation capacities as the basis for their functioning. They create a legitimate, stable framework, especially in areas such as collective security³². In contrast, informal regimes (*“soft regimes”*) are based on the voluntary alignment of states and the existence of compatible strategic objectives, without the support of formal norms or rules, in the absence of a formalised institutional architecture, without having a coercive force. However, they have the ability to influence international agendas and especially the behaviour of states through repetitive mechanisms of consultation and negotiation, which contribute to the gradual alignment of interests and the shaping of common benchmarks for action, such as the BRICS+ or G7 formats³³. Haas adds an important observation in the context of informal regimes, which can become extremely effective due to adaptive flexibility, in contexts of volatility³⁴.

Finally, according to theorists' analysis of the link between institutionalisation, efficiency and sustainability, we add to our analysis the theory of the *“consolidated international regime”*, which assumes the cumulative meeting of the following four criteria: *“formalized regulatory framework, own and stable institutional structure, decision-making and im-*

*plementation capacity, persistence over time and strategic adaptability”*³⁵. From this point of view, we consider that NATO meets all these four elements, namely: the normative framework is met by the Washington Treaty of 1949, the institutional structure is represented by the North Atlantic Council, the Military Committee, the Strategic Commands, which ensure coherence and decision-making efficiency. NATO also has firm political commitments (see art. 5 of the Treaty), interoperability and coercive mechanisms. And, through the *“NATO Strategic Concept 2022”*, the alliance demonstrates, once again, the reaffirmation of its fundamental role for the Euro-Atlantic security architecture, especially on the Eastern flank, being a stable institutional model in a fragmented strategic environment³⁶.

If NATO complies with the criteria that define a formal international regime, the B9 does not benefit from a founding treaty, does not have its own institutions and has no formal decision-making mechanism or coercive instruments. However, it functions as a regional consultation platform, acquiring an increased strategic profile in recent years, due to numerous consultations, joint declarations at conferences, initiatives and political positionings within NATO. We can find characteristic features of an informal international regime, in its early stages: there is a permanent diplomatic dialogue; common political positions are expressed towards NATO and the Russian Federation and, above all, similar perspectives on the security environment. Although we can argue that theoretically, the B9 meets the minimum requirements necessary to define it as an informal regime, an analysis of its positioning in the *multilayer architecture* of European security is necessary in order to answer the question of whether the B9 can be understood as an emerging and functional international regime, capable of supporting the formal security architecture represented by NATO, without substituting its essential functions.

The specialised literature has chosen the concept of *“forum shopping”* to more easily explain the dynamics of international cooperation in a fragmented context. Thus, it designates the behaviour of states to choose the most advantageous forum or international

organisation according to their interests and in accordance with their own agenda. Therefore, states easily navigate between different multilateral structures, UN, EU, NATO, G7, and others to meet the needs of balance between “*efficiency, visibility and legitimacy*”³⁷. The selection of the forum thus becomes a specific aspect of the state’s behaviour to adapt to a complex security environment and a system marked by overlapping architectures, through a rational strategy, which does not exclude institutional loyalty. The concept of forum shopping can be validated both according to the realist-rational theory, which emphasises the maximisation of interests in competitive environments³⁸, and to the functionalist-liberal approaches, which argue that institutional forums facilitate cooperation, reduce transaction costs and create opportunities for short-term cooperation³⁹. Moreover, this phenomenon becomes useful in the context of multi-level governance, in which formal and informal regimes coexist, influencing each other and “*functioning as nodes in a network superimposed by global governance, in which legitimacy, efficiency and adaptability are redistributed between multiple institutional centres*”⁴⁰.

We can consider, from this point of view, that the B9 can operate as a *forum shopping* space for the Eastern European states faced between the political and institutional influences of NATO and the EU on the one hand, and those of the Eastern neighbourhood, on the other. The B9 format has come to function, especially after 2022, as an important instrument for regional coordination and for expressing a common position in relation to the major centres of institutional power, especially against the background of the intensification of threats coming from Russia. With its more flexible structure, the B9 allows rapid political reactions, an aspect visible in the declarations and common positions adopted by Poland, Romania and the Baltic countries during official meetings. They show a high level of political alignment regarding support for Ukraine, strengthening the Eastern flank and accelerating the consolidation of defence capabilities⁴¹. The format does not require consensus; it has no legal constraints, nor does it slow deci-

sion-making processes, therefore functioning as an informal channel of eastern coherence within NATO, a “*vector of political pressure*” at times, but without overlapping or substituting NATO objectives. We can thus understand through the concept of *forum shopping* that the B9 is a complementary instrument, which expands the strategic action capacity of the states on the Eastern flank.

Another theoretical concept used for informal regimes, which can help us to frame the B9 format, is the concept of *path dependency*. It explains the persistence of institutional choices, in the sense that the institutional options assumed by states at a moment of historical inflection generate rigid trajectories that are difficult to change later, even if the strategic context has changed significantly from the initial moment⁴². Moreover, according to some opinions, these choices generate “*causal sequences in which the costs of transition, the expectations of actors and the legitimacy of the norms already adopted block radical changes*”⁴³.

The very emergence of the B9 format must be understood in the logic of certain determining historical factors and the strategic reactions of the states on the Eastern flank in 2015, in reaction to the illegal annexation of Crimea by the Russian Federation in 2014. B9 was the expression of a common need for regional articulation, with the member states feeling “*weaknesses in NATO’s defensive posture*” on the one hand, and “*distrust in the EU’s capacity*” to provide a credible military response to threats from the eastern neighbourhood, on the other. In this context, the collective defence offered by NATO was perceived as needing to be complemented by a regional consultation framework, capable of coherently expressing the specific concerns of the region. The choice of an informal format – without a constitutive treaty, without permanent decision-making structures and without formal institutionalisation – offered, in a first phase, the advantage of political flexibility and rapid reaction. However, from the perspective of *path dependency* theory, this initial choice has configured an institutional trajectory that generates, over time, significant constraints. Therefore, although the format brings together common priorities and expresses regional

solidarity, it lacks a collective decision-making mechanism, a robust institutional infrastructure, and most importantly, the capacity for strategic continuity – its strategic potential being slow due to the fact that initiatives depend on the changing political will of national leaders, or on the specific context of the moment – thus significantly reducing the chances of directly influencing NATO policies, which are dominated by consensus. However, informal regimes remain valuable in crisis contexts through their flexible nature and rapid adaptation, being created in contexts of geopolitical urgency, but they encounter real difficulties in evolving towards institutionalised forms.

B9 as a complementary regime in NATO's multilayer architecture

Starting from the observation of the institutional limitations of B9 on the one hand, but also of its value in contexts of strategic adaptation, on the other hand, it is important to understand to what extent it can function as a “*complementary subregional regime*” in a *multilayer security architecture*. This type of architecture, inspired by recent studies on global governance, supports the idea that international regimes, whether formal or informal, do not act in isolation, but on the contrary – they co-exist and interact with each other, contributing differently but convergently to respond to systemic threats⁴⁴. In the current context, specialised authors consider that strategic efficiency is achieved through the joint action of formal regimes, such as the UN or NATO, with informal regimes. Complementarily, according to the theory of complex regimes, the international configuration is characterised by a multi-level governance, dominated by the preferences of states, depending on their interests, to cooperate simultaneously within several forums⁴⁵. Thus, informal regimes play an important role in the action of formal regimes, especially in a context of volatility, providing real support by quickly signalling sensitive regional issues and dynamics they can strengthen common political will and analyse the normative positions of participating states. Haas also supports this

idea, noting that “*regardless of the degree of institutionalisation of regimes, they are valuable according to their capacity to aggregate common interests and produce functional responses to uncertainties*”⁴⁶.

Considering these arguments, we can state that the B9 format behaves as a complementary informal regime, which, although it does not have a legal framework or its own institutions, serves as a regional consultation space for the states on NATO's Eastern flank. If NATO plays the role of guarantor of collective security through military instruments and formal structures, the B9 can be perceived as a political consultation level, which contributes to internal coherence within NATO, by formulating a common position, thus providing additional political legitimacy to decisions with regional relevance. Therefore, it can be argued that the B9 plays a relevant role before the adoption of decisions, in the consensual logic of the Alliance, by articulating common concerns and positions specific to the Eastern flank. For example, the Bucharest (2022), Bratislava (2023), or Riga (2024) Meetings confirm this role of the B9 by promoting support for Ukraine, advancing the idea of strengthening the deterrence and defence posture, signalling the need for military modernisation, all demonstrating that even in the absence of a classic institutionalisation, the B9 offers an adaptable political framework for member states through expressed common reactions, frequent summits, political declarations and support initiatives, offering complementarity to NATO: while the Alliance covers the strategic-military component, the B9 offers an adaptable political framework for the states on the Eastern flank, formulating a common position, thus having an important function within the Euro-Atlantic security architecture⁴⁷.

Established in 2015, in response to the changes in the security environment generated by the illegal annexation of Crimea by the Russian Federation, the B9 member states from Central and Eastern Europe felt the need to create an informal political consultation platform, which over time has consolidated its function as a channel for bringing together regional positions with NATO and expressing common positions in the field of security⁴⁸.

However, in recent years, the B9 has increasingly acquired features that may lead us to consider it as an informal sub-regional regime. The added value has been expressed through the normative impact, more precisely, the integration of the priorities of the B9 states in the “*NATO 2022 Strategic Concept*”, as a direct result of concerted diplomatic efforts, thus managing to reposition the Eastern flank⁴⁹. These themes were initially formulated in 2019, within the framework of the “*Joint Assessment for Common Understanding*”, where civil society representatives and government experts prioritised the promotion of territorial defence, combating hybrid threats and strengthening resilience on the B9 agenda, but these were integrated in 2022 within the framework of the NATO adaptation process⁵⁰.

Among other examples demonstrating the added value of the B9 format for NATO, we recall the introduction of “*Enhanced Vigilance Activities*” by NATO in 2022, following the “*diplomatic pressure*” of this format, except for the Czech Republic, which involves the expansion of the allied military presence on the entire Eastern flank⁵¹. Another positive result of the B9 efforts was the promotion of the themes of cybersecurity, societal resilience and strategic communication, themes reflected today in NATO policies on the Eastern flank. Thus, NATO has supported the establishment of centres of excellence in the region, the “*Centre of Excellence for Strategic Communication*” in Riga and the “*Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*” in Tallinn, which have competences in the field of education and training in the field of cyber defence at NATO level⁵².

Last but not least, a signal that may indicate that the B9 format is considered an actor of multi-level governance in the Euro-Atlantic security architecture is given by the repeated presence of NATO leaders at the B9 summits, the most recent being the one in 2023, where the voice of the states on the Eastern flank was heard and received the guarantee of the US commitment to the B9 mission⁵³.

Certainly, with 2022, the Eastern flank has become the main core of NATO, the alliance making constant efforts to adapt, recognising the vulnerability of the structure in terms of proximity to the Russian Federation. With

the help of the B9, which jointly formulated the concerns of the states in the region, NATO adopted a coherent set of measures to strengthen deterrence and defence capabilities in the region⁵⁴. As early as 2022, it was decided to increase the highly prepared forces to over 300,000 soldiers⁵⁵, a strategy that in 2025 evolved through the conduct of large-scale military exercises, such as “*Steadfast Dart*”, which demonstrates NATO’s ability to react quickly and in a coordinated manner in Eastern Europe⁵⁶. However, this consolidation of the Eastern flank is taking place in a tense strategic climate marked by uncertainty regarding the transatlantic commitment due to recent statements made by Trump, who suggested it is possible that European states failing to meet the minimum financial commitments within NATO could reconsider the US commitment to them⁵⁷.

Therefore, considering the above, the relationship between NATO and the B9, although not institutionally formalised, produces visible strategic effects in a logic of cooperation on several levels. The B9 has the capacity to articulate some of the priorities of the member states and to promote them for the NATO agenda. However, the B9 is constrained by the lack of its own institutional capacity, a decision-making and coercion mechanism, or implementation instruments, and its influence on NATO decisions depends on the political will of its members, thus preventing it from acting as an independent regional actor. However, we can argue that it functions as a complementary sub-regional regime for NATO, as part of the alliance’s adaptation, responsive to the specific threats and vulnerabilities felt by the states on the Eastern flank, and acting as a normative and political catalyst for allied decision-making processes.

Conclusions

In an increasingly unstable geopolitical landscape, marked by strategic volatility and the decline of traditional transatlantic engagement, NATO is redefining its role in Europe, and regional mechanisms, such as the B9, may gain increased relevance as a potential

complementary instrument in strengthening the Eastern flank. The international environment is deeply tense, and Europe is at the centre of these tensions, seeing its security architecture put to the test, with its Eastern flank facing urgent transformations.

NATO responded with significant steps after the illegal annexation of Crimea in 2014, and especially in 2022, with the illegal invasion of Ukraine by the Russian Federation, but not in an uniform manner. The B9 format has defined itself as a complementary form of resilience and coordination, which, although it does not have a robust institutional structure, manages to fulfil regime-specific functions: it generates common rules, aligns positions and proposes a common political will. From this point of view, we can consider that the B9 falls into the category of informal regimes, behaving in a *multilayer governance*, as a complementary sub-regional regime for NATO. In a weak possibility of diminishing American support, formats such as the B9 become landmarks of continuity, consultation forums and regional landmarks for the coherence of the Alliance's policies. This dynamic is accentuated by the need to intensify the efforts of some European states to strengthen their cooperation in the field of security and defence, through complementary initiatives that respond to emerging challenges on the Eastern flank and in the Baltic Sea area⁵⁸.

Seen from this perspective, the B9 does not have to become an institution in the classical sense to be effective, but rather to define its coherent role as a regional consultation platform, capable of ensuring continuity and using the experience gained in the face of crises for its capacity of adaptation and rapid reaction. In a context where alliances are no longer guaranteed and solidarity is measured in decisions, NATO's adaptation depends not only on strength, but on developing the capacity to listen, integrate and harmonise the needs and interests of all.

Endnotes

¹ Andrew Novo, *What's New Under the Sun? Evolving and Eternal Elements in Great Power Competition*, (Hague: Netherlands Institute of International Relations

Clingendael, 2024), 41; Lada Kochtcheeva, *The Changing Face of Globalization*, (New York: Global Affairs Press, 2023), 163-166.

² Muhammad Azeem, *Resistance and Change in Form and Content of International Law: A Third World Perspective on Commodity Form Theory of International Law*, (London: International Relations, vol. 21, no. 82, 2024), 153.

³ Andrew R. Novo, *What's New Under the Sun?*, 41-42.

⁴ Theo Brinkel, *The Russia-Ukraine War and the Changing Character of the World Order*, (London: Routledge, 2024), 353-354.

⁵ Theo Brinkel, *The Russia-Ukraine War and the Changing Character of the World Order*, 357; Paul van Hooft, *Vilnius Autopsy: Not the Nineties*, (Hague: *Atlantisch Perspectief*, vol. 47, no. 3, 2023), 35.

⁶ Paul van Hooft, *Vilnius Autopsy: Not the Nineties*, 35.

⁷ Berma Klein Goldewijk, *War Diplomacy in Ukraine: Causes and Endings of Russia's Military Invasions*, (Leiden: Brill, 2024), 517.

⁸ Thomas Greminger și Jean-Marc Rickli, *Neutrality After the Russian Invasion of Ukraine*, (Geneva: PRISM, Vol. 10, No. 3, 2023), 32-33.

⁹ Jason Davidson, *Stuck in the Middle with You*, (Brussels: NATO Review, 2024), 59.

¹⁰ Paul van Hooft, *Vilnius Autopsy: Not the Nineties*, 35.

¹¹ Velizar Shalamanov, Pavel Anastasov, Georgi Tsvetkov, *Deterrence and Defense at the Eastern Flank of NATO and the EU: Readiness and Interoperability in the Context of Forward Presence*, Deterrence and Defense at the Eastern Flank of NATO and the EU (Kyiv: Centre for Defence Strategies, 2023), 38.

¹² Kamen Bankov, *Hybrid Warfare: Escaping the Conceptual Gray Zone*, (Berlin: Strategic Studies Journal, 2024), 3-7.

¹³ Lada Kochtcheeva, *The Changing Face of Globalization*, 168.

¹⁴ Kamen Bankov, *Hybrid Warfare: Escaping the Conceptual Gray Zone*, 3-7; Velizar Shalamanov, Pavel Anastasov, Georgi Tsvetkov, *Deterrence and Defense at the Eastern Flank of NATO and the EU: Readiness and Interoperability in the Context of Forward Presence*, 38.

¹⁵ Marion Bogers, Robert Beeres, NATO Members' Burden Sharing Behaviour in the Aftermath of Russia's Annexation of Crimea, (Cham: Springer, 2024), 305-306; Björn Gunnarsson și Frédéric Lasserre, *Supply Chain Control and Strategies to Reduce Operational Risk*, (Norway: Arctic Review on Law and Politics, vol. 14, 2023), 37-39.

¹⁶ Berma Klein Goldewijk, *War Diplomacy in Ukraine: Causes and Endings of Russia's Military Invasions*, 521-522.

¹⁷ Paul van Hooft, *Vilnius Autopsy: Not the Nineties*, 35.

¹⁸ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984), 64-66.

¹⁹ Velizar Shalamanov, Pavel Anastasov, Georgi Tsvetkov, *Deterrence and Defense at the Eastern Flank of NATO and the EU: Readiness and Interoperability in the Context of Forward Presence*, 38.

²⁰ Lada Kochtcheeva, *The Changing Face of Globalization*, 169.

- ²¹ Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, (Chicago: International Organization, vol. 36, no. 2, 1982), 185.
- ²² Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984), 49-55.
- ²³ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, (New York: Columbia University Press, 1977), 8-9.
- ²⁴ Ernst Haas, *Technological Self-Reliance for Latin America: the OAS Contribution*, (Cambridge: International Organization, vol. 34, no. 4, 1980), 553.
- ²⁵ Arthur Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstances and Choice in International Relations*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990), 29-30; Lisa Martin, Beth Simmons, *Theories and Empirical Studies of International Institutions*, (Cambridge: International Organization, vol. 52, no. 4, 1998), 733-757.
- ²⁶ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political*, 85-109.
- ²⁷ John Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, (Cambridge: International Security, vol. 19, no. 3, 1994), 8-13.
- ²⁸ Duncan Snidal, *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*, (Cambridge: American Political Science Review, vol. 85, no. 3, 1991), 704-706; Kenneth Oye, *Cooperation Under Anarchy*, (Princeton: Princeton University Press, 1986), 6-8.
- ²⁹ Ernst Haas, *Technological Self-Reliance for Latin America: the OAS Contribution*, 553-555.
- ³⁰ Oran Young, *The Effectiveness of International Environmental Regimes*, (Cambridge: MIT Press, 1999), 15-17.
- ³¹ Michael Zürn, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, (Oxford: Oxford University Press, 2018), 80-102.
- ³² Oran Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, (Ithaca: Cornell University Press, 1989), 11-20.
- ³³ Kenneth Abbot, Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, (Cambridge: International Organization, vol. 54, no. 3, 2000), 421-424.
- ³⁴ Ernst Haas, *Technological Self-Reliance for Latin America: the OAS Contribution*, 554-555.
- ³⁵ Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, (Chicago: International Organization, vol. 36, no. 2, 1982), 186-190; Kenneth Abbot, Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, (Cambridge: International Organization, vol. 54, no. 3, 2000), 424-430.
- ³⁶ To be consulted: *NATO Strategic Concept 2022*, Madrid, https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, accessed on 20.04.2025.
- ³⁷ Karen Alter, Sophie Meunier, *The Politics of International Regime Complexity*, (Cambridge: Perspectives on Politics, vol. 7, no. 1, 2009), 16-17.
- ³⁸ Joseph Grieco, *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, (Cambridge: International Organizations, vol. 42, no. 3, 1988), 486-490.
- ³⁹ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 49-51.
- ⁴⁰ Michael Zürn, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, 92-98.
- ⁴¹ https://english.mapn.ro/cpresa/6334_Bucharest-9-in-the-Defence-Ministers-Format; <https://www.presidency.ro/en/media/press-releases/declaration-of-the-heads-of-state-bucharest-9-meeting-bucharest-june-10-2022>; <https://www.presidency.ro/en/media/joint-statement-by-the-leaders-of-bucharest-nine-warsaw-22-february-2023>, accessed on 21.04.2025.
- ⁴² Paul Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, (Cambridge: American Political Science Review, vol. 94, no. 2, 2000), 252-253.
- ⁴³ James Mahoney, *Path Dependence in Historical Sociology*, (Springer: Theory and Society, vol. 29, no. 4, 2000), 511-512.
- ⁴⁴ Karen Alter, Sophie Meunier, *The Politics of International Regime Complexity*, 13-14.
- ⁴⁵ Michael Zürn, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, 91-95.
- ⁴⁶ Ernst Haas, *Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes*, (Cambridge: World Politics vol. 32, no. 3 1980), 360.
- ⁴⁷ Tomáš A. Nagy, *The Bucharest Nine: Enhancing Security on NATO's Eastern Flank*, German Marshall Fund, 2024, 6-8, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2024-03/The%20Bucharest%20Nine-%20Enhancing%20Security%20on%20NATO%E2%80%99s%20Eastern%20Flank.pdf>, accessed on 28.04.2025.
- ⁴⁸ Jakub Pieńkowski, Tomasz Żornaczuk, *Bucharest Nine Cooperation Strengthening NATO's Eastern Flank*, The Polish Institute of International Affairs, 12.08.2024, <https://www.pism.pl/publications/bucharest-nine-cooperation-strengthening-natos-eastern-flank>, accessed on 30.04.2025.
- ⁴⁹ Sam Greene, Elina Beketova, Elena Davlikanova, Olya Korbut, Federico Borsari, Mathieu Boulègue, Lera Burlakova, Ben Dubow, Aura Sabadus, Katia Glod, Olena Pavlenko, Pavel Luzin, Volodymyr Dubovyk, Vitalii Dankevych, SaraJane Rzegocki, *Containing Russia, Securing Europe*, Center for European Policy Analysis, 31 January 2024, <https://cepa.org/comprehensive-reports/containing-russia-securing-europe/>, accessed on 01.05.2025.
- ⁵⁰ Tomáš A. Nagy, *The Bucharest Nine: Enhancing Security on NATO's Eastern Flank*, 6-11.
- ⁵¹ Alina Polyakova, Edward Lucas, Mathieu Boulègue, Catherine Sendak, Scott Kindsvater, Ivanna Kuz, Sasha Stone, *A New Vision for the Transatlantic Alliance: The Future of European Security, the United States, and the World Order after Russia's War in Ukraine*, Center for European Policy Analysis, 30 November 2023, <https://cepa.org/comprehensive-reports/a-new-vision-for-the-transatlantic-alliance-the-future-of-european-security-the-united-states-and-the-world-order-after-russias-war-in-ukraine/>, accessed on: 01.05.2025.
- ⁵² Tomáš A. Nagy, *The Bucharest Nine: Enhancing Security on NATO's Eastern Flank*, 10-13; Velizar Shalamanov, Pavel Anastasov, Georgi Tsvetkov, *Deterrence and Defense at the Eastern Flank of NATO and the EU:*

Readiness and Interoperability in the Context of Forward Presence, Deterrence, 32-34.

⁵³ NATO Secretary General thanks US and B9 leaders for their strong support for NATO and Ukraine, 22 February 2023, https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_212160.htm?selectedLocale=en, accessed on 01.05.2025; Biden, Stoltenberg Meet Bucharest Nine Leaders Anxious About Moscow's Expansionist Ambitions, 22 February 2023, <https://www.voanews.com/a/biden-stoltenberg-assure-bucharest-nine-leaders-anxious-about-moscow-s-expansionist-ambition/6975173.html>, accessed on 01.05.2025.

⁵⁴ Loïc Simonet, *A few direct or indirect implications of the new Strategic Concept on European security architecture*, (Vienna: Working Paper 115, Austrian Institute for International Affairs, 2023), 18-19.

⁵⁵ Sean Monaghan, Colin Wall, Pierre Morcos, *What Happened at NATO's Madrid Summit?*, Center for Strategic & International Studies, 2022, <https://www.csis.org/analysis/what-happened-natos-madrid-summit>, accessed on 19.03.2025.

⁵⁶ NATO's Allied Reaction Force Embarks on Eastern Europe's Largest Military Training Exercise in 2025, Febru-

ary 3rd, 2025, <https://shape.nato.int/steadfast-dart/media-centre/news/arf-embarks-on-eastern-europes-largest-military-drill>, accessed on 19.03.2025.

⁵⁷ James Jay Carafano, *NATO summit: Defence spending and US tensions at play*, 13 March 2025, <https://www.gisreportsonline.com/r/nato-summit-2025/>, accessed on 01.05.2025.

⁵⁸ See Denmark's proposal to create a military alliance between the Nordic countries, the Baltic states and Poland, Vadim Kushnikov, *Danish Analysis: Alliance of the Baltics, Northern Europe, and Poland Capable of Resisting Russia*, 5 March 2025, <https://militarnyi.com/en/news/danish-analysis-alliance-of-the-baltics-northern-europe-and-poland-capable-of-resisting-russia/>, accessed on 02.05.2025; and see the proposal of France and Germany, along with the United Kingdom, to form the E5, Paul Taylor, *In defiance of Donald Trump, is a European 'security council' emerging?*, 25 March 2025, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/mar/25/donald-trump-european-security-council-us-nato-military>, accessed on 02.05.2025.

