Editura FREE



CHRISTIAN NĂSULEA

Catalogul Organizațiilor Internaționale

Organizații internaționale: 46 Studii de caz: 77

Catalogul Organizațiilor Internaționale

Christian Năsulea

Editura FREE
2024

Catalogul Organizațiilor Internaționale

Autor: Christian Năsulea

© 2024 Christian Năsulea.

Această lucrare este publicată sub licența Creative Commons Atribuire-Distribuire în condiții identice 4.0 Internațional (CC BY-SA 4.0). Textul licenței:
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.ro

Sunteți liber să copiați, să redistribuiți și să adaptați textul, inclusiv în scop comercial, cu condiția să menționați autorul și sursa și să distribuiți lucrările derivate sub aceeași licență. Siglele organizațiilor din fișele de identitate sunt mărci ale titularilor lor și nu fac obiectul licenței. Fotografiile care deschid studiile de caz provin de la Adobe Stock (stock.adobe.com), sunt utilizate sub licența acordată de acesta, rămân proprietatea autorilor lor și nu fac obiectul licenței CC BY-SA 4.0; face excepție fotografia Insulei Șerpilor, preluată de pe Wikimedia Commons și publicată de autorul ei sub licența CC BY-SA 4.0, după cum se arată în legendă; citatele din alte lucrări rămân supuse regimului juridic al surselor lor.

ISBN 978-606-94761-6-1 (PDF)

Informațiile din capitole reflectă situația de la 1 octombrie 2024.

Cuprins

Introducere **5**
De ce un catalog al organizațiilor internaționale? 7
Tipuri de organizații internaționale 9
Denumiri și acronime 12

Partea I. Organizații internaționale guvernamentale **15**
Organizația Națiunilor Unite (ONU) 17
Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) 31
Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) 43
Programul Alimentar Mondial (WFP) 56
Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF) 69
Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) 83
Organizația pentru Interzicerea Armelor Chimice (OIAC) 98
Curtea Internațională de Justiție (CIJ) 111
Organizația Internațională de Poliție Criminală (Interpol) 127
Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA) 140
Organizația Maritimă Internațională (OMI) 153
Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI) 165
Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) 178
Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale (OMPI) 190
Organizația Mondială a Sănătății (OMS) 203
Organizația Mondială a Comerțului (OMC) 216
Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) 229
Organizația Țărilor Exportatoare de Petrol (OPEC) 242
Fondul Monetar Internațional (FMI) 253
Agenția Multilaterală de Garantare a Investițiilor (MIGA) 266
Corporația Financiară Internațională (IFC) 274
Centrul Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții (ICSID) 282
Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) 294
Banca Europeană de Investiții (BEI) 304
Commonwealth of Nations 317
Comunitatea Statelor Independente (CSI) 326
Piața Comună a Sudului (Mercosur) 339
Acordul de Liber Schimb Nord-American (NAFTA) 349
Cooperarea Economică Asia-Pacific (APEC) 359
Organizația pentru Cooperare Islamică (OCI) 367
Liga Statelor Arabe (Liga Arabă) 377
Uniunea Africană (UA) 385
Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) 399
Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) 412
Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) 424

Partea a II-a. Organizații internaționale neguvernamentale.....435
Amnesty International.....437
Human Rights Watch.....448
Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR).....461
Salvați Copiii (Save the Children).....473
SOS Satele Copiilor (SOS Children's Villages).....485
United Way.....497
Greenpeace.....507
Fondul Mondial pentru Natură (WWF).....517
Junior Achievement.....527
Lions Clubs International.....537
Consiliul Mondial al Bisericilor (CMB).....547

Introducere

De ce un catalog al organizațiilor internaționale?

Organizațiile internaționale fac parte din viața de zi cu zi mult mai mult decât pare la prima vedere. Standardele după care zboară avioanele, regulile care guvernează comerțul dintre state, recomandările pe care guvernele le urmează într-o pandemie, protecția acordată refugiaților sau mărcile înregistrate care circulă liber de la un continent la altul sunt, toate, rezultatul muncii unor organizații create de state sau de cetățeni pentru a rezolva probleme pe care nimeni nu le poate rezolva singur. Și totuși, pentru cei mai mulți dintre noi, aceste organizații rămân niște sigle: ONU, OMS, OMC, NATO, UNHCR. Știm că există, dar știm prea puțin despre cum au apărut, cine le conduce, cine le plătește și ce reușesc, concret, să facă.

Această carte a pornit de la o întrebare simplă, pusă la cursul de Organizații internaționale: ce ar trebui să știe un student despre o organizație internațională pentru a o putea înțelege cu adevărat? Răspunsul a luat forma unui exercițiu. Fiecare student a primit o organizație și sarcina de a o documenta după aceeași structură: istoricul, membrii și structura instituțională, obiectivele și activitățile, modul de finanțare și, poate cel mai important, un studiu de caz care să arate organizația la lucru, cu reușitele și cu limitele ei. La exercițiu au participat două generații de studenți, în anii universitari 2021–2022 și 2023–2024. Discuțiile și întrebările lor au dat forma acestei cărți, dar textele de față au fost redactate integral de autor, pe baza documentelor oficiale ale organizațiilor și a literaturii de specialitate, iar fiecare informație a fost verificată în sursele indicate la sfârșitul capitolelor.

Am ales forma unui catalog pentru că ea permite două tipuri de lectură. Cartea poate fi citită de la un capăt la altul, ca o trecere în revistă a principalelor organizații guvernamentale și neguvernamentale ale lumii contemporane. Dar poate fi folosită și ca lucrare de referință: fiecare capitol începe cu o fișă de identitate a organizației (sediul, data înființării, conducerea, adresa web și, unde este cazul, denumirea originală) și poate fi citit independent de celelalte. Structura comună a capitolelor face ușoară comparația: cititorul care vrea să afle, de exemplu, cum se finanțează o agenție specializată a ONU față de o bancă multilaterală de dezvoltare sau față de o organizație neguvernamentală poate merge direct la secțiunile respective.

Studiile de caz merită o atenție specială. Ele nu sunt simple ilustrații, ci încercări de a răspunde la întrebarea care contează cel mai mult atunci când discutăm despre instituții: ce se întâmplă, de fapt, atunci când o organizație internațională acționează? Unele dintre ele arată organizații care și-au atins obiectivele; altele arată limitele mandatelor, ale resurselor sau ale voinței politice a statelor membre. Ambele categorii sunt la fel de instructive. O organizație internațională nu este mai bună sau mai rea decât statele și oamenii care o compun, iar înțelegerea stimulentelor, a constrângerilor și a eșecurilor ei este la fel de importantă ca înțelegerea misiunii declarate.

Câteva precizări despre modul în care trebuie citită această carte. Informațiile reflectă situația de la 1 octombrie 2024, data publicării: conducerea organizațiilor, numărul de membri, bugetele și evenimentele descrise sunt cele cunoscute la acel moment. Lumea organizațiilor internaționale se schimbă însă repede, iar cititorul este încurajat să verifice informațiile de actualitate pe paginile oficiale indicate în fiecare fișă. Sursele sunt indicate în text prin numele autorului sau al instituției și anul publicării, iar lista completă se află la sfârșitul fiecărui capitol. Citatele din

documente redactate în alte limbi sunt redate în traducerea noastră. Cartea este publicată sub licența Creative Commons CC BY-SA 4.0: poate fi copiată, adaptată și redistribuită liber, cu menționarea autorului și sub aceeași licență.

Cartea este organizată în două mari părți. Prima parte cuprinde organizațiile internaționale guvernamentale, de la Organizația Națiunilor Unite și agențiile sale specializate, la instituțiile financiare internaționale, la organizațiile regionale de cooperare economică și politică și la organizațiile de securitate. A doua parte este dedicată organizațiilor internaționale neguvernamentale, active în domenii precum drepturile omului, asistența umanitară, protecția copiilor, protecția mediului și educația. Înaintea lor, capitolul următor oferă câteva repere teoretice despre tipurile de organizații internaționale, utile pentru a plasa fiecare organizație într-un context mai larg.

Mulțumesc tuturor studenților care au participat la acest exercițiu de-a lungul celor două generații. Sper ca volumul să fie util și generațiilor viitoare de studenți, precum și oricărui cititor interesat să înțeleagă mai bine instituțiile care modelează relațiile internaționale.

Christian Năsulea

Tipuri de organizații internaționale

Ce este o organizație internațională?

În sens larg, o organizație internațională este o structură permanentă, creată printr-un act fondator (un tratat, un statut sau o cartă), care reunește membri din mai multe state în vederea realizării unor obiective comune și care dispune de organe proprii, distincte de cele ale membrilor săi. Trei elemente sunt, așadar, definitorii: caracterul permanent (spre deosebire de o conferință internațională ad-hoc), baza convențională (existența unui document care stabilește scopurile, competențele și regulile de funcționare) și existența unor organe proprii (adunări, consilii, secretariate) prin care organizația acționează.

Primele organizații internaționale moderne au apărut în secolul al XIX-lea, din nevoia practică de a gestiona probleme tehnice care depășeau granițele statelor: Comisia Centrală pentru Navigația pe Rin (1815), Comisia Europeană a Dunării (1856), Uniunea Telegrafică Internațională (1865) sau Uniunea Poștală Universală (1874). Secolul XX a adus primele organizații cu vocație politică generală, Societatea Națiunilor (1919) și Organizația Națiunilor Unite (1945), iar după al Doilea Război Mondial numărul organizațiilor internaționale a crescut spectaculos, odată cu interdependența economică dintre state.

Organizații guvernamentale și organizații neguvernamentale

Cea mai importantă distincție este cea dintre organizațiile internaționale guvernamentale (interguvernamentale) și organizațiile internaționale neguvernamentale.

Organizațiile internaționale guvernamentale sunt create prin tratate încheiate între state, iar membrii lor sunt, în principal, statele (uneori și alte organizații internaționale). Ele au personalitate juridică internațională, adică pot încheia tratate, pot avea drepturi și obligații în dreptul internațional și beneficiază de privilegii și imunități pe teritoriul statelor membre. Deciziile lor sunt luate de reprezentanții guvernelor, iar finanțarea provine în principal din contribuțiile statelor membre. Exemple: ONU, OMS, OMC, NATO, OPEC.

Organizațiile internaționale neguvernamentale (ONG-uri internaționale) sunt create de persoane private sau de asociații naționale, nu de state, și funcționează pe baza dreptului intern al statului în care își au sediul. Ele nu au personalitate juridică internațională în sens clasic, dar pot avea un rol important: numeroase ONG-uri au statut consultativ pe lângă Consiliul Economic și Social al ONU (ECOSOC), participă la conferințe internaționale, monitorizează respectarea angajamentelor asumate de state și furnizează asistență directă pe teren. Finanțarea lor provine din donații private, cotizații ale membrilor și granturi. Exemple: Amnesty International, Human Rights Watch, Salvați Copiii, Greenpeace.

Un caz aparte este **Comitetul Internațional al Crucii Roșii**, o asociație privată de drept elvețian căreia statele i-au recunoscut, prin Convențiile de la Geneva, un mandat internațional specific în domeniul dreptului internațional umanitar. El ilustrează faptul că granița dintre cele două categorii nu este întotdeauna perfect netă.

Criterii de clasificare a organizațiilor guvernamentale

Organizațiile internaționale guvernamentale pot fi grupate după mai multe criterii:

- **După sfera de membri:** organizații cu vocație universală, deschise tuturor statelor (ONU și agențiile sale specializate), și organizații regionale sau cu participare restrânsă, limitate la o anumită zonă geografică sau la state care îndeplinesc anumite condiții (Uniunea Africană, Mercosur, APEC, OCDE, OPEC).
- **După domeniul de activitate:** organizații cu competență generală, care se pot ocupa de orice problemă de interes comun (ONU, Uniunea Africană), și organizații specializate, cu un mandat limitat la un domeniu (sănătate, comerț, aviație civilă, energie atomică, proprietate intelectuală).
- **După natura competențelor:** organizații de cooperare, în care statele își coordonează politicile, dar păstrează controlul deplin asupra deciziilor (majoritatea organizațiilor), și organizații de integrare, cărora statele le transferă o parte din competențele suverane, iar deciziile lor se aplică direct în statele membre (cazul Uniunii Europene).
- **După funcție:** organizații politice și de securitate (NATO, OSCE), economice și comerciale (OMC, Mercosur, APEC), financiare (Grupul Băncii Mondiale, BERD, BEI), tehnice și de reglementare (OMI, OACI, OMPI), umanitare și sociale (UNHCR, OIM, Programul Alimentar Mondial) și jurisdicționale (Curtea Internațională de Justiție).

Sistemul Națiunilor Unite

Multe dintre organizațiile prezentate în această carte fac parte, într-o formă sau alta, din ceea ce se numește generic „sistemul ONU". Acesta cuprinde:

- **organele principale ale ONU**, stabilite prin Cartă: Adunarea Generală, Consiliul de Securitate, Consiliul Economic și Social, Secretariatul, Curtea Internațională de Justiție și Consiliul de Tutelă (inactiv din 1994);
- **fondurile, programele și oficiile** create de Adunarea Generală sau aflate în cadrul Secretariatului, care nu au o existență juridică separată de ONU (de exemplu, UNHCR, Programul Alimentar Mondial, UNODC);
- **agențiile specializate**, organizații internaționale de sine stătătoare, cu tratat constitutiv, membri și buget proprii, legate de ONU prin acorduri speciale (de exemplu, OMS, OMI, OACI, OMPI, precum și principalele instituții ale Grupului Băncii Mondiale);
- **organizațiile conexe**, care cooperează cu ONU pe baza unor acorduri, fără a fi agenții specializate (de exemplu, AIEA, OMC, OIM și Organizația pentru Interzicerea Armelor Chimice).

Această distincție are consecințe practice: ea determină cine numește conducerea unei organizații, cine îi aprobă bugetul și cât de independentă este organizația față de Adunarea Generală a ONU.

Cum se finanțează organizațiile internaționale

Sursele de finanțare spun adesea mai mult despre o organizație decât declarațiile de principiu. În linii mari, se disting:

- **contribuțiile obligatorii** (evaluate) ale statelor membre, stabilite de obicei în funcție de capacitatea economică a fiecărui stat;
- **contribuțiile voluntare**, oferite de state, de alte organizații sau de donatori privați, de multe ori direcționate către anumite programe;
- **veniturile proprii**, provenite din taxe pentru serviciile prestate (de exemplu, taxele de înregistrare a mărcilor și a brevetelor la OMPI), din dobânzi, din operațiunile de creditare și investiții (în cazul băncilor multilaterale) sau din emisiuni de obligațiuni pe piețele de capital;
- **donațiile private și cotizațiile membrilor**, principala sursă de finanțare pentru organizațiile neguvernamentale.

Dependența de contribuțiile voluntare ale câtorva donatori mari poate influența prioritățile unei organizații, iar diferența dintre bugetul aprobat și contribuțiile efectiv plătite este o problemă recurentă pentru multe dintre ele. Acestea sunt aspecte pe care cititorul le va regăsi în mai multe capitole ale cărții.

Denumiri și acronime

Un catalog al organizațiilor internaționale scris în limba română se lovește de o dificultate practică: cele mai multe organizații își desfășoară activitatea în engleză sau în franceză, iar denumirile și acronimele lor circulă în presă și în mediul academic în forme foarte diferite. Aceeași organizație poate apărea, în texte românești, ca OMS, WHO sau O.M.S. Pentru ca volumul să fie coerent, am aplicat reguli unitare, sprijinite pe normele ortografice în vigoare și pe uzul instituțiilor statului român.

Ce spun normele

Normele ortografice ale Academiei Române, formulate în *Îndreptarul ortografic, ortoepic, morfologic și de punctuație* (ediția a 6-a, 2024), reglementează modul de scriere a acronimelor, nu alegerea lor. Numele de instituții abreviate se scriu ca sigle, fără punct, iar exemplul dat chiar de Îndreptar este un acronim de origine engleză: „UNESCO (engl. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)". Punctele dintre litere sunt admise, dar nu recomandate, deoarece scrierea fără punct este „mai economică". Articolul hotărât și desinențele se leagă de abrevieri prin cratimă (Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan – Alexandru Rosetti", 2024, III.2.9). Denumirile complete ale organismelor naționale și internaționale se scriu cu literă mare la toate cuvintele compusului; cuvintele ajutătoare, precum prepozițiile, rămân cu literă mică (Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan – Alexandru Rosetti", 2024, III.2.5).

Alegerea dintre un acronim românesc și unul străin nu este reglementată de normele ortografice, așa că am urmat uzul autorităților române. Paginile Ministerului Afacerilor Externe vorbesc despre Organizația pentru Interzicerea Armelor Chimice (OIAC), despre Organizația Internațională pentru Migrație și despre Organizația Mondială a Sănătății cu acronime românești. Pentru Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați folosesc însă acronimul englez, UNHCR (MAE, f.a.-a; MAE, f.a.-b; MAE, f.a.-c; MAE, f.a.-d). Unele organizații au, așadar, un acronim propriu în limba română, iar pentru altele s-a impus forma originală.

Aceeași distincție apare și în *Ghidul de redactare interinstituțional* al Uniunii Europene, folosit de redactorii instituțiilor europene. Versiunea sa românească arată că acronimele nu derivă obligatoriu din denumirea dintr-o anumită limbă: pentru unele organizații fiecare limbă are propria abreviere, iar pentru altele s-a impus abrevierea din engleză sau din franceză (Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, f.a.-a). Anexa ghidului înregistrează forme românești precum ONU, OMS, OMC, FMI, OCDE, AIEA, OACI, OMI, OMPI, BERD, BEI, CIJ și CICR, dar păstrează NATO, OPEC și Mercosur (Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, f.a.-b). Ghidul ne-a servit doar ca reper suplimentar: acolo unde practica europeană se îndepărtează de cea a autorităților române, am urmat-o pe cea din urmă. De exemplu, ghidul scrie Unesco și Unicef, cu o singură majusculă, în timp ce în volum aceste acronime sunt scrise, ca în Îndreptarul Academiei, cu majuscule.

Regulile acestui volum

Din aceste surse rezultă câteva reguli, aplicate în toate capitolele. Principiul general este că, acolo unde sursele diferă, urmăm uzul autorităților române.

Denumirea. Folosim denumirea oficială în limba română atunci când ea există, adică forma din traducerea românească a tratatului constitutiv sau forma folosită de instituțiile statului român, de exemplu Organizația Aviației Civile Internaționale. Organizațiile care nu au o denumire românească, în principal organizațiile neguvernamentale, își păstrează numele original: Amnesty International, Human Rights Watch, Greenpeace, Lions Clubs International. Un nume propriu nu se traduce doar pentru că ar putea fi tradus. Atunci când filiala din România a unei organizații are o denumire proprie, o folosim și pe aceasta, alături de numele internațional, ca în cazul Salvați Copiii (*Save the Children*) și al SOS Satele Copiilor.

Acronimul. Criteriul nu este dacă se poate forma un acronim din denumirea românească, ci ce acronim folosesc efectiv textele oficiale românești. Scriem ONU, OMS, OMC, FMI, OCDE, AIEA, OACI, OMI, OMPI, OIAC, BERD, BEI, CIJ și CICR, pentru că aceste forme sunt consacrate în uzul oficial. Păstrăm acronimul internațional acolo unde el este forma consacrată și în limba română: NATO, UNESCO, UNICEF, UNHCR, UNODC, OPEC, APEC, Interpol. Îl păstrăm și acolo unde un acronim românesc există doar teoretic și nu este folosit în practică, cum se întâmplă la instituțiile Grupului Băncii Mondiale (MIGA, IFC, ICSID). Programul Alimentar Mondial apare ca WFP, forma sub care organizația este cunoscută în lucrările de specialitate și în presa românească, deși ghidul european folosește și forma PAM.

Scrierea. Acronimele se scriu fără puncte (OMS, nu O.M.S.), iar un eventual articol se leagă prin cratimă, după regula generală a abrevierilor. În construcțiile obișnuite folosim însă acronimul nearticulat sau denumirea completă.

Prima mențiune. La prima apariție într-un capitol, organizația este numită integral, urmată de acronim în paranteză. Dacă acronimul este străin, adăugăm și denumirea originală: Programul Alimentar Mondial (*World Food Programme*, WFP).

Fișa de identitate. Fiecare capitol al cărui titlu folosește o denumire românească indică, în fișa de la început, și denumirea originală, cu acronimul internațional. Cititorul care cunoaște organizația ca WHO sau WTO o poate identifica imediat, oricare ar fi forma folosită în text.

Câteva cazuri particulare

Unele acronime au mai multe sensuri. În textele instituțiilor europene, OIM desemnează Organizația Internațională a Muncii (Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, f.a.-b). Ministerul Afacerilor Externe folosește însă aceeași siglă pentru Organizația Internațională pentru Migrație (MAE, f.a.-b), iar acesta este sensul ei în volumul de față. Tot astfel, pentru Acordul de Liber Schimb Nord-American ghidul european trimite la acronimul francez ALENA (Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, f.a.-b). Noi am păstrat forma NAFTA, mult mai răspândită în limba română.

Denumirile se schimbă și în timp. Organizația Conferinței Islamice a devenit, în 2011, Organizația pentru Cooperare Islamică, păstrând acronimul OCI. Organizația Unității Africane a fost înlocuită de Uniunea Africană, iar Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT) a fost preluat de Organizația Mondială a Comer-

țului. Capitolele folosesc denumirea valabilă la 1 octombrie 2024 și o menționează pe cea veche acolo unde istoria organizației o cere.

Referințe

Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan – Alexandru Rosetti" (2024). *Îndreptar ortografic, ortoepic, morfologic și de punctuație* (ed. a 6-a). București: Univers Enciclopedic Gold. https://doom.lingv.ro/ioop

MAE (f.a.-a). *Despre OIAC*. Ministerul Afacerilor Externe. https://www.mae.ro/node/6894

MAE (f.a.-b). *Organizația Internațională pentru Migrație* (*O.I.M.*). Ministerul Afacerilor Externe. https://www.mae.ro/node/6373

MAE (f.a.-c). *Organizația Mondială a Sănătății* (*O.M.S.*). Ministerul Afacerilor Externe. https://www.mae.ro/node/60074

MAE (f.a.-d). *Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați* (*U.N.H.C.R.*). Ministerul Afacerilor Externe. https://www.mae.ro/node/6375

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene (f.a.-a). *Ghid de redactare interinstituțional*, 10.2.3 „Acronime". https://style-guide.europa.eu/ro/content/-/isg/topic?identifier=10.2.3-acronyms

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene (f.a.-b). *Ghid de redactare interinstituțional*, Anexa A4 „Sigle și acronime". https://style-guide.europa.eu/ro/content/-/isg/topic?identifier=annex-a4-acronyms-and-initialisms

Partea I. Organizații internaționale guvernamentale

Organizația Națiunilor Unite (ONU)

Denumire originală: United Nations (UN)
Sediul: New York, SUA
Înființare: 24 octombrie 1945
Secretar general: António Guterres
Web: www.un.org

Organizația Națiunilor Unite (ONU) este organizația interguvernamentală cu cea mai largă componență și cu cel mai extins mandat din sistemul internațional actual. Ea a luat naștere prin Carta semnată la San Francisco la 26 iunie 1945 de delegațiile a 50 de state și există juridic din 24 octombrie 1945, când documentul a strâns ratificările necesare (ONU, f.a.b). Sediul principal se află la New York, iar în 2024 organizația număra 193 de state membre (ONU, f.a.c). Potrivit Cartei, ONU urmărește menținerea păcii și securității internaționale, relații prietenești între națiuni, cooperarea în chestiuni economice, sociale și umanitare și respectarea drepturilor omului (ONU, 1945, art. 1).

Istoric

Ideea unei organizații care să înlocuiască Societatea Națiunilor s-a conturat în plin război mondial, între 1941 și 1945, printr-o serie de întâlniri ale Aliaților. Carta Atlanticului, semnată de Franklin D. Roosevelt și Winston Churchill la 14 august 1941, vorbea deja despre un sistem permanent de securitate generală. La 1 ianuarie 1942, 26 de guverne au semnat Declarația Națiunilor Unite, document în care apare pentru prima dată denumirea propusă de Roosevelt; alte 21 de state au aderat ulterior. La conferința de la Moscova din toamna lui 1943, Statele Unite, Regatul Unit, URSS și China au recunoscut oficial nevoia unei noi organizații cu vocație generală (ONU, f.a.a).

Arhitectura instituțională a fost schițată la Dumbarton Oaks, lângă Washington, între 21 august și 7 octombrie 1944. Propunerile rezultate au devenit baza negocierilor ulterioare, dar o problemă a rămas deschisă: modul de vot în Consiliul de Securitate. Ea a fost tranșată în februarie 1945, la Yalta, unde Roosevelt, Churchill și Stalin au convocat și conferința fondatoare pentru 25 aprilie 1945 (ONU, f.a.a). La San Francisco, aproximativ 850 de delegați ai celor 50 de state au lucrat două luni la text. Carta, împreună cu Statutul Curții Internaționale de Justiție, a fost adoptată în unanimitate la 25 iunie și semnată a doua zi. Polonia, a cărei delegație nu fusese stabilită la timp, a semnat la 15 octombrie 1945, astfel încât membrii fondatori sunt 51 (ONU, f.a.b). Data intrării în vigoare, 24 octombrie, este marcată anual ca Ziua Națiunilor Unite.

În primele decenii, rivalitatea dintre Statele Unite și Uniunea Sovietică a blocat frecvent Consiliul de Securitate prin veto. Organizația s-a adaptat prin soluții pe care Carta nu le menționează explicit, cum ar fi operațiunile de menținere a păcii, desfășurate cu acordul părților și cu personal militar pus la dispoziție de state. România a fost admisă la 14 decembrie 1955 (ONU, f.a.c). Decolonizarea a schimbat apoi radical componența organizației: noile state din Africa și Asia au devenit majoritare în Adunarea Generală. Ca răspuns, Carta a fost amendată pentru a lărgi Consiliul de Securitate de la 11 la 15 membri și Consiliul Economic și Social de la 18 la 27 de membri; modificările, adoptate în 1963, au intrat în vigoare

la 31 august 1965. O a doua lărgire a Consiliului Economic și Social, la 54 de membri, a intrat în vigoare în 1973 (ONU, 1945).

Sfârșitul Războiului Rece a permis Consiliului să autorizeze mai multe misiuni, cu mandate tot mai complexe. În cazul extrem al Timorului de Est, ONU a preluat între 1999 și 2002 administrarea directă a unui teritoriu (vezi primul studiu de caz). Consiliul de Tutelă, creat pentru teritoriile aflate sub tutelă după 1945, și-a suspendat activitatea la 1 noiembrie 1994, după independența insulelor Palau, ultimul astfel de teritoriu (ONU, f.a.g). În septembrie 2015, statele au adoptat Agenda 2030, cu 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă și 169 de ținte, aplicabile din 1 ianuarie 2016 (ONU, f.a.e). Sudanul de Sud a devenit al 193-lea membru la 14 iulie 2011 (ONU, f.a.c).

Deceniul actual a pus din nou în evidență limitele Consiliului de Securitate, blocat de veto în fața războiului din Ucraina și, ulterior, a celui din Gaza, unde în 2023 au căzut proiecte de rezoluție atât prin vetoul Statelor Unite, cât și prin cel al Rusiei și Chinei (ONU, 2024a). Prin rezoluția 76/262, Adunarea Generală a creat un mecanism prin care membrii permanenți care folosesc dreptul de veto trebuie să își explice decizia în fața tuturor statelor; până în ianuarie 2024, el fusese declanșat de nouă ori (MFAT, 2024). În același context, statele au încercat să regândească funcționarea sistemului multilateral. La 22 septembrie 2024, Summitul Viitorului, desfășurat la New York, a adoptat Pactul pentru Viitor, însoțit de Pactul Digital Global și de Declarația privind Generațiile Viitoare (ONU, f.a.f).

Membri și structură

Carta deschide calitatea de membru tuturor statelor care iubesc pacea, acceptă obligațiile prevăzute de ea și sunt, în aprecierea organizației, capabile și dispuse să le îndeplinească. Admiterea este decisă de Adunarea Generală, dar numai după ce Consiliul de Securitate a recomandat-o (ONU, 1945, art. 4). Procedura are două trepte, iar a doua poate fi oprită de un veto. De aceea, unele cereri rămân blocate ani la rând: în mai 2024, de exemplu, Adunarea Generală a sprijinit cu o largă majoritate admiterea Palestinei, dar decizia finală depinde în continuare de Consiliu (ONU, f.a.i). Palestina are statut de stat observator nemembru din noiembrie 2012, iar Sfântul Scaun are o invitație permanentă de a participa ca observator la lucrările Adunării (ONU, f.a.d). Carta permite și suspendarea drepturilor unui membru sau excluderea lui, la recomandarea Consiliului (ONU, 1945, art. 5–6). Un stat ale cărui restanțe egalează sau depășesc contribuțiile datorate pentru ultimii doi ani întregi își pierde dreptul de vot în Adunare (ONU, 1945, art. 19).

Carta stabilește șase organe principale: Adunarea Generală, Consiliul de Securitate, Consiliul Economic și Social (ECOSOC), Consiliul de Tutelă, Curtea Internațională de Justiție (CIJ) și Secretariatul (ONU, 1945, art. 7).

Adunarea Generală

Este singurul organ în care sunt reprezentate toate statele membre, fiecare având un vot. Adunarea poate discuta orice chestiune din sfera Cartei, dar deciziile ei au, de regulă, valoare de recomandare. Excepție fac chestiunile interne, precum bugetul și repartizarea cheltuielilor. Pentru deciziile importante (recomandări

privind pacea, alegeri în organe, admiteri, probleme bugetare) este nevoie de două treimi din membrii prezenți și votanți; celelalte se decid cu majoritate simplă (ONU, 1945, art. 18). Lucrările se desfășoară în sesiuni anuale care încep în septembrie, cu sprijinul a șase comisii principale; a cincea se ocupă de buget și administrație.

Consiliul de Securitate

Consiliul are 15 membri. Cinci sunt permanenți: China, Franța, Rusia (ca succesoare a URSS), Regatul Unit și Statele Unite. Ceilalți zece sunt aleși de Adunarea Generală pentru doi ani (ONU, 1945, art. 23). Statele membre i-au încredințat „răspunderea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale" (ONU, 1945, art. 24, trad. aut.) și s-au obligat să îi aplice deciziile (art. 25). Pe chestiuni de procedură sunt suficiente nouă voturi. Pe fond, cele nouă voturi trebuie să includă voturile concordante ale membrilor permanenți (ONU, 1945, art. 27); votul contra al oricăruia dintre ei este așa-numitul drept de veto. În practică, abținerea unui membru permanent nu blochează decizia.

Secretariatul și Secretarul General

Secretarul General conduce administrația organizației. Numirea lui aparține Adunării Generale, pe baza unei recomandări a Consiliului de Securitate (ONU, 1945, art. 97), în practică pentru un mandat de cinci ani care poate fi reînnoit. Pe lângă rolul administrativ, Carta îi dă un instrument politic: poate aduce în atenția Consiliului orice situație care, în opinia sa, amenință pacea (art. 99). Din 1 ianuarie 2017, funcția este deținută de portughezul António Guterres, aflat în al doilea mandat, început în 2022.

Celelalte organe principale

ECOSOC are 54 de membri aleși de Adunare pentru trei ani, câte 18 în fiecare an (ONU, 1945, art. 61), și coordonează activitatea economică și socială, inclusiv relația cu agențiile specializate. CIJ, cu sediul la Haga, este organul judiciar principal și are 15 judecători aleși pentru nouă ani de Adunare și de Consiliu (CIJ, f.a-.a). Consiliul de Tutelă nu mai funcționează din 1994. În jurul acestor organe s-a dezvoltat un sistem mai larg, cu fonduri și programe (UNICEF, PNUD, WFP) și cu agenții specializate, organizații autonome legate de ONU prin acorduri negociate (OMS, OIM, FAO etc.) (ONU, f.a.k).

Obiective și activități

Primul scop enumerat de Cartă este menținerea păcii și securității internaționale. Pentru aceasta, organizația trebuie „să ia măsuri colective eficace pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor împotriva păcii și pentru reprimarea actelor de agresiune" (ONU, 1945, art. 1, trad. aut.). Alături de acesta figurează cooperarea internațională în probleme economice, sociale, culturale și umanitare și promovarea drepturilor omului pentru toți, indiferent de rasă, sex, limbă sau religie.

În domeniul păcii, instrumentele merg de la diplomația preventivă și medierea prin trimiși speciali ai Secretarului General până la sancțiuni și autorizarea folosirii forței, în baza capitolului VII al Cartei. Cea mai vizibilă activitate o constituie operațiunile de menținere a păcii, care folosesc militari, polițiști și civili puși

la dispoziție de statele membre. În anul bugetar 2024–2025 existau unsprezece asemenea operațiuni, dintre care nouă erau finanțate din bugetul special al menținerii păcii (ONU, f.a.j).

Dezvoltarea este organizată în jurul Agendei 2030 și al celor 17 obiective ale sale, de la eliminarea sărăciei extreme la acțiunea climatică. Agenda a preluat și a lărgit Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, stabilite în 2000, încercând să abordeze și cauzele sărăciei, nu doar efectele ei (ONU, f.a.e). Progresele sunt analizate anual într-un forum politic la nivel înalt, iar programele concrete sunt derulate de PNUD, de alte fonduri și de agenții.

În materie de drepturile omului, Consiliul Drepturilor Omului, cu sediul la Geneva, examinează periodic situația din fiecare stat membru, iar comitetele create prin tratate verifică aplicarea convențiilor ratificate. Oficiul Înaltului Comisar pentru Drepturile Omului oferă sprijin tehnic și documentează încălcările.

Asistența umanitară este coordonată de Oficiul pentru Coordonarea Afacerilor Umanitare (OCHA), al cărui mandat decurge din rezoluția 46/182 a Adunării Generale, din decembrie 1991. OCHA lucrează prin Comitetul Permanent Inter-Agenții, care reunește agențiile ONU și parteneri externi, și administrează Fondul Central de Răspuns în Situații de Urgență (CERF), alimentat din contribuții voluntare. Livrarea efectivă revine agențiilor: UNHCR pentru refugiați, WFP pentru hrană, UNICEF pentru copii, OMS pentru sănătate și Agenția ONU pentru Ajutorarea și Lucrările Refugiaților Palestinieni (UNRWA) pentru refugiații palestinieni (ONU, f.a.h).

Nu în ultimul rând, ONU este principalul forum de elaborare a dreptului internațional. Prin Comisia de Drept Internațional și prin conferințe diplomatice au rezultat tratate precum Convenția privind dreptul mării (1982) și Convenția-cadru privind schimbările climatice (1992).

Finanțare

ONU nu are un singur buget, ci mai multe, alimentate diferit. Bugetul ordinar, care acoperă Secretariatul, misiunile politice speciale și activitățile de bază, provine din contribuții obligatorii. Carta lasă Adunării Generale sarcina de a repartiza cheltuielile între membri (ONU, 1945, art. 17). Repartizarea urmează o scală stabilită pentru câte trei ani, în funcție de capacitatea de plată, cu un plafon de 22% și un minim de 0,001%. Pentru 2022–2024, cele mai mari cote reveneau Statelor Unite (22%), Chinei (15,254%), Japoniei (8,033%) și Germaniei (6,111%), iar România contribuia cu 0,312% (ONU, 2021). Pentru 2024, Adunarea a aprobat în decembrie 2023 un buget ordinar de 3,59 miliarde de dolari SUA. Cu aceeași ocazie a decis ca, din 2025, Fondul pentru consolidarea păcii să primească anual 50 de milioane de dolari din contribuții obligatorii (UN News, 2023).

Operațiunile de menținere a păcii au un buget separat, aprobat pentru exercițiul iulie–iunie. Pentru exercițiul început la 1 iulie 2024 și încheiat la 30 iunie 2025, acesta era de 5,6 miliarde de dolari. Scala folosită aici îi obligă pe membrii permanenți ai Consiliului de Securitate la cote mai mari, pe motiv că poartă o răspundere specială pentru pace. Numeroase state oferă în plus, voluntar, transport, echipamente sau personal (ONU, f.a.j). Fondurile și programele ONU sunt finanțate

din contribuții voluntare, nu din cote obligatorii, iar agențiile specializate combină cele două surse (ONU, f.a.k).

Problema principală nu este nivelul bugetelor, ci plata lor. Potrivit unei analize a Centrului pentru Cooperare Internațională al Universității din New York, doar 51 de state își achitaseră integral contribuția la bugetul ordinar pe 2024 în termenul de 30 de zile. La 10 mai 2024, Statele Unite datorau 994 de milioane de dolari la bugetul ordinar și peste 1,6 miliarde la cel al menținerii păcii, iar China devenise al doilea cel mai mare datornic. Secretariatul a răspuns prin înghețarea angajărilor, reducerea deplasărilor și a consultanților și amânarea rambursărilor către statele care furnizează trupe (Chen, 2024).



Drapelul Timorului de Est deasupra plajei Cristo Rei din Dili. Pe promontoriul din stânga se vede statuia Cristo Rei. *Foto: Sony Herdiana/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Administrația Tranzitorie a ONU în Timorul de Est (UNTAET, 1999–2002), de la referendum la independență

Context

Timorul de Est, jumătatea estică a insulei Timor, a fost colonie portugheză până la mijlocul anilor 1970, când Indonezia a ocupat teritoriul și l-a anexat. Pentru ONU, el a rămas însă un teritoriu neautonom, cu Portugalia ca putere administratoare, iar populația sa păstra dreptul la autodeterminare. Curtea Internațională de Justiție a reafirmat acest statut în 1995, deși a refuzat să judece pe fond disputa dintre Portugalia și Australia, pentru că ar fi trebuit să se pronunțe asupra conduitei Indoneziei, care nu era parte la proces (CIJ, f.a.b).

Schimbarea a devenit posibilă după căderea regimului Suharto, în 1998. La 27 ianuarie 1999, președintele B. J. Habibie a anunțat că, dacă timorezii vor respinge o autonomie largă în cadrul Indoneziei, ei vor putea alege independența. La 5 mai 1999, Indonezia și Portugalia au semnat un acord care supunea propunerea de autonomie unui vot direct și secret. Organizarea votului revenea Misiunii ONU în Timorul de Est (UNAMET), dar securitatea rămânea în responsabilitatea guvernului indonezian (HRW, 2000b). Această concesie avea să se dovedească decisivă: personalul UNAMET, sosit la Dili la sfârșitul lui iunie, a devenit rapid ținta atacurilor milițiilor favorabile integrării.

Rolul organizației

Consultarea a avut loc la 30 august 1999. Aproape 99% dintre alegătorii înscriși au votat, iar la 4 septembrie Secretarul General Kofi Annan a anunțat că 78,5% respinseseră autonomia. Milițiile, susținute de militari indonezieni, au declanșat imediat o campanie de pământ pârjolit: cele mai multe orașe și sate au fost distru-

se, peste 200.000 de oameni au fost împinși în Timorul de Vest, iar până la jumătatea lui septembrie cel puțin jumătate de milion de persoane, dintr-o populație de circa 800.000, fuseseră strămutate (HRW, 2000b). Human Rights Watch a estimat ulterior numărul civililor uciși la 1.000–2.000 (HRW, 2002b).

La 15 septembrie 1999, Consiliul de Securitate a autorizat o forță internațională condusă de Australia (INTERFET), cu misiunea de a opri violențele, de a restabili ordinea și de a asigura ajutor umanitar pentru sute de mii de persoane strămutate (HRW, 2000a). La 19 octombrie, Adunarea Consultativă Populară a Indoneziei a ratificat rezultatul referendumului. Șase zile mai târziu, la 25 octombrie, Consiliul a creat, în baza capitolului VII al Cartei, Administrația Tranzitorie a ONU în Timorul de Est (UNTAET). Ea era condusă de un reprezentant special al Secretarului General cu largi puteri administrative și sprijinită de trupe cu reguli de angajare ferme (HRW, 2000b).

În practică, Timorul de Est a devenit un protectorat al ONU, condus de un reprezentant special cu puteri aproape absolute (HRW, 2001b). UNTAET a trebuit să reconstruiască de la zero administrația, justiția și poliția. Primii judecători, procurori și avocați din oficiu timorezi au fost numiți la 7 ianuarie 2000, iar în martie a fost creată o unitate specială pentru investigarea crimelor împotriva umanității. Poliția civilă internațională a fost unul dintre punctele slabe: recrutarea a mers foarte lent, iar calitatea personalului a fost adesea scăzută (HRW, 2001b). Pe fondul criticilor privind excluderea timorezilor de la decizii, la 20 iulie 2000 UNTAET a trecut de la structura inițială de tip misiune de pace la un guvern de coaliție cu Consiliul Național al Rezistenței Timoreze (CNRT), condus de Xanana Gusmão (HRW, 2001b). În septembrie 2001 a fost numit un Consiliu de Miniștri alcătuit exclusiv din timorezi (HRW, 2002a).

Misiunea a trebuit să gestioneze și problema refugiaților rămași în Timorul de Vest, în tabere controlate de miliții. În 2000, peste 170.000 de persoane s-au întors acasă, dar alte peste 100.000 au rămas acolo. La 6 septembrie 2000, trei angajați ai Înaltului Comisariat ONU pentru Refugiați au fost uciși în Timorul de Vest, în atacul unei mulțimi (HRW, 2001a).

Rezultate

Calendarul politic a fost respectat. La 30 august 2001, la doi ani de la referendum, 16 partide au concurat pentru cele 88 de locuri ale unei Adunări Constituante, într-un scrutin cu participare ridicată și aproape fără violențe (HRW, 2002a). Constituția adoptată ulterior a inclus protecția drepturilor omului printre obiectivele statului. La 14 aprilie 2002, Xanana Gusmão a câștigat primele alegeri prezidențiale cu 82,7% din voturi. La 20 mai 2002, Timorul de Est și-a proclamat independența, într-o ceremonie la care au participat peste 120.000 de oameni, iar UNTAET a fost înlocuită de o misiune de sprijin mai mică, UNMISET. La 27 septembrie 2002, noul stat a devenit al 191-lea membru al ONU (HRW, 2003; ONU, f.a.c).

Rezultatele în materie de justiție au fost mult mai modeste. Până în septembrie 2002, procuratura din Dili depusese 39 de rechizitorii împotriva a 117 inculpați, dintre care opt erau cetățeni indonezieni. Indonezia a refuzat însă să predea suspecți, martori sau probe (HRW, 2003). Până la sfârșitul lui 2002, completurile speciale din Dili, formate din doi judecători internaționali și unul timorez, con-

damnaseră 31 de persoane, în general executanți de rang mic. În paralel, tribunalul ad-hoc de la Jakarta a pronunțat doar două condamnări din 12 verdicte, ambele împotriva unor timorezi, și i-a achitat pe toți cei nouă militari și polițiști judecați (HRW, 2002b). Pentru a documenta abuzurile din perioada 1974–1999, a fost creată în ianuarie 2002 o Comisie pentru Primire, Adevăr și Reconciliere (HRW, 2003).

Evaluare

UNTAET este considerată adesea una dintre reușitele ONU de după Războiul Rece. În mai puțin de trei ani, un teritoriu devastat a primit o administrație funcțională, instituții alese și recunoaștere internațională. Succesul s-a sprijinit pe condiții favorabile: un rezultat electoral clar, o mișcare de rezistență organizată, cu lideri recunoscuți, acordul, chiar tardiv, al Indoneziei și sprijinul marilor puteri.

Criticile nu au lipsit. Human Rights Watch a observat că nicio țară și nicio instituție regională sau globală nu a exercitat presiunea necesară asupra Indoneziei pentru a opri violențele milițiilor până după campania de distrugere din septembrie 1999 (HRW, 2000a). Aceeași organizație a descris UNTAET ca pe o autoritate cu puteri aproape absolute și a criticat calitatea poliției internaționale (HRW, 2001b). În privința justiției, HRW a vorbit despre o justiție refuzată victimelor și a cerut ONU să intervină, pe fondul procesului eșuat de la Jakarta (HRW, 2002b). Înaltul Comisar ONU pentru Drepturile Omului, Mary Robinson, a condamnat public primele verdicte ale tribunalului indonezian și a cerut un tribunal internațional (HRW, 2003).

Cazul oferă două lecții despre ONU. Prima: organizația poate face mult atunci când Consiliul de Securitate este unit și statul vizat își dă acordul, dar reacționează lent în lipsa lor, așa cum a arătat decizia de a lăsa securitatea referendumului în seama Indoneziei. A doua: construcția unui stat nu se încheie odată cu independența. Justiția pentru crimele trecute și consolidarea instituțiilor depind de voința politică a statelor, pe care ONU nu o poate înlocui.



Post de salvamar pe o plajă din Haifa, cu mesajul „Bring Them Home Now" și panglica galbenă, simbolurile campaniei pentru întoarcerea ostaticilor. La 7 octombrie 2023, 253 de persoane au fost duse ca ostatici în Gaza. *Foto: elenarostunova/stock.adobe.com*

Studiu de caz: ONU, UNRWA și războiul declanșat de atacul Hamas din 7 octombrie 2023

Context

La 7 octombrie 2023, Hamas și alte grupări armate au trecut în mai multe puncte gardul de separare dintre Fâșia Gaza și Israel. Atacatorii au lovit localități, baze militare și festivalul de muzică Nova. Potrivit unui raport al ONU, au murit circa 1.200 de oameni, cei mai mulți civili, iar 253 de persoane, unele deja decedate, au fost duse ca ostatici în Gaza (ONU, 2024d).

Hamas se numără printre grupările vizate de sancțiunile antiteroriste ale Uniunii Europene (UE), iar la 19 ianuarie 2024, invocând gravitatea atacului, Consiliul UE i-a dedicat, împreună cu Jihadul Islamic Palestinian, un regim de sancțiuni separat (Consiliul UE, f.a.). Carta mișcării, din 18 august 1988, afirmă că Israelul va dăinui doar până când islamul îl va nimici și propune jihadul ca unică soluție; ea conține și pasaje antisemite, între care un hadith despre uciderea evreilor și trimiteri la falsul *Protocoalele înțelepților Sionului* (Hamas, 1988).

În august și septembrie 2005, Israelul își retrăsese unilateral armata și coloniile din Fâșie (Britannica, f.a.). După ce Hamas a preluat controlul teritoriului, în iunie 2007, Israelul a înăsprit regimul punctelor de trecere, iar în ianuarie 2009 a instituit o blocadă navală. Comisia numită de Secretarul General după incidentul flotilei din 2010, condusă de Geoffrey Palmer, a notat că între 2005 și ianuarie 2009 fuseseră trase din Gaza peste 5.000 de rachete și proiectile. Ea a apreciat blocada navală drept o măsură de securitate legitimă, conformă dreptului internațional, dar a criticat forța excesivă folosită la abordarea navelor (ONU, 2011).

Israelul și-a declarat drept obiective întoarcerea ostaticilor și desființarea capacităților militare și de guvernare ale Hamas, după care, potrivit reprezentantei sale în Consiliul de Securitate, războiul se va încheia (ONU, 2024e). În noiembrie 2023, Casa Albă a afirmat, pe baza informațiilor serviciilor americane, că Hamas și Jihadul Islamic foloseau spitale din Gaza, între care Al-Shifa, și tunelurile de sub ele pentru operațiuni militare și pentru a ține ostatici. Hamas a negat (Al-Monitor, 2023).

Rolul organizației

La 24 octombrie 2023, Secretarul General António Guterres a numit atacurile Hamas îngrozitoare și a spus că suferințele palestinienilor nu le pot justifica, dar a adăugat că „atacurile Hamas nu s-au produs în vid" (Times of Israel, 2023, trad. aut.), trimițând la cei 56 de ani de ocupație. Ambasadorul israelian Gilad Erdan i-a cerut demisia, iar ministrul de externe Eli Cohen și-a anulat întâlnirea cu el (Times of Israel, 2023).

O misiune condusă de Pramila Patten, Reprezentanta Specială a Secretarului General pentru violența sexuală în conflicte, desfășurată în Israel între 29 ianuarie și 14 februarie 2024 și fără caracter de anchetă, a găsit motive rezonabile să considere că au avut loc violențe sexuale în mai multe locuri, inclusiv la festivalul Nova, și informații clare și convingătoare că unii ostatici au fost supuși unor astfel de violențe în Gaza (ONU, 2024d; UN News, 2024a).

Cea mai gravă criză a privit UNRWA. În ianuarie 2024, Israelul a acuzat angajați ai agenției de participare la atac. Secretarul General a cerut o anchetă a Oficiului pentru Servicii de Supraveghere Internă (OIOS) și o evaluare a neutralității agenției, condusă de Catherine Colonna, iar 16 donatori au suspendat sau amânat plăți de circa 450 de milioane de dolari (ONU, 2024b). Evaluarea, datată 20 aprilie 2024, a constatat probleme reale: 151 de sesizări privind încălcarea neutralității între ianuarie 2022 și februarie 2024, majoritatea pentru postări politice pe rețelele sociale; manuale ale țărilor gazdă cu hărți fără Israel și alte conținuturi contrare valorilor ONU; sindicate politizate, legate de facțiuni palestiniene; lipsa mijloacelor de a descoperi folosirea militară a clădirilor, inclusiv prin tuneluri. Ea a recomandat, între altele, eliminarea din materialele didactice a discursului de ură și a referirilor antisemite și verificarea neutralității liderilor sindicali (ONU, 2024b). UNRWA a acceptat recomandările și a reafirmat interdicția materialelor care promovează ura (UNRWA, 2024a).

La 10 februarie 2024, armata israeliană a arătat presei un tunel de circa 700 de metri și un centru de date al Hamas aflat sub sediul UNRWA din orașul Gaza. Potrivit armatei, centrul primea curent din clădirea agenției, iar în încăperile acesteia fuseseră găsite arme (IDF, 2024; Times of Israel, 2024b). Comisarul general Philippe Lazzarini a negat că UNRWA ar fi știut de el (Times of Israel, 2024b). UN Watch, organizație care monitorizează critic activitatea ONU față de Israel, a descris un grup de Telegram cu circa 3.000 de membri, în majoritate profesori UNRWA din Gaza, în care atacul ar fi fost sărbătorit (UN Watch, 2024). IMPACT-se, organizație care analizează manualele școlare, a identificat cel puțin 14 profesori și angajați ai școlilor UNRWA care lăudaseră public atacul (IMPACT-se, 2023).

Rezultate

Ancheta OIOS s-a încheiat la 5 august 2024. Din cei 19 angajați verificați, pentru nouă probele indicau o posibilă implicare în atac, iar contractele lor au fost reziliate. În alte nouă cazuri probele au fost insuficiente, iar într-unul nu a existat nicio probă. OIOS a precizat că nu a putut autentifica independent majoritatea informațiilor, rămase în custodia Israelului (UN News, 2024b; UNRWA, 2024b).

Africa de Sud a acuzat Israelul de genocid în fața Curții Internaționale de Justiție. Israelul a respins acuzația, invocând legitima apărare și strategia Hamas de a se ascunde printre civili (Times of Israel, 2024a). Prin ordonanța din 26 ianuarie 2024, Curtea a cerut Israelului să prevină actele interzise de Convenția privind genocidul și să permită asistența umanitară. Nu a ordonat însă oprirea operațiunilor militare, cerută de Africa de Sud, a precizat că nu stabilește în acest stadiu dacă au existat încălcări și a cerut eliberarea necondiționată a ostaticilor (CIJ, 2024a). Judecătoarea Julia Sebutinde a votat împotriva tuturor măsurilor, considerând disputa în esență politică și teritorială, iar intenția genocidară nedovedită nici măcar la prima vedere (CIJ, 2024b).

La 10 iunie 2024, cu 14 voturi pentru și abținerea Rusiei, Consiliul de Securitate a adoptat rezoluția 2735, care sprijinea un plan în trei etape: armistițiu cu eliberarea ostaticilor și schimb de prizonieri, încetarea definitivă a ostilităților, apoi reconstrucția Fâșiei. Reprezentanta SUA a declarat că Israelul acceptase deja acordul, iar Hamas nu (ONU, 2024e).

În iulie 2024, Biroul Inspectorului General al USAID a semnalat riscul deturnării ajutoarelor către Hamas și a observat că, din 17 sesizări de abateri primite după octombrie 2023, doar două veniseră de la organizații ONU, deși acestea gestionau peste jumătate din programele USAID în Gaza. Documentul nu afirma că deturnări ar fi fost dovedite (USAID OIG, 2024).

Evaluare

Războiul a readus în discuție imparțialitatea ONU. UN Watch a numărat, în 2023, 14 rezoluții ale Adunării Generale care criticau Israelul și doar 7 pentru restul lumii (UN Watch, 2023). Congresul Mondial Evreiesc (World Jewish Congress), organizație care reprezintă comunități evreiești din numeroase țări, observă că Israelul este singura țară căreia Consiliul Drepturilor Omului îi dedică un punct permanent pe agendă, punctul 7 (WJC, f.a.).

Bilanțul victimelor din Gaza, publicat de ministerul sănătății controlat de Hamas și preluat de ONU, nu face distincție între combatanți și civili. Gabriel Epstein, de la Washington Institute for Near East Policy, institut american de analiză politică, a susținut că datele au devenit nesigure din noiembrie 2023, când ministerul a început să numere și decese preluate din presă (Epstein, 2024). În mai 2024, OCHA a început să prezinte separat decesele identificate complet: 4.959 de femei și 7.797 de copii, față de aproximativ 9.500 și 14.500 citate anterior după biroul de presă al guvernului Hamas. Totalul, de peste 34.000, a rămas același, iar OCHA a precizat că identificarea continua (Times of Israel, 2024c).

Nevoile umanitare ale civililor din Gaza au fost reale și grave. Human Rights Watch a acuzat Israelul că restricționează deliberat ajutoarele (HRW, 2023). Israelul a respins acuzația: în iulie 2024, reprezentantul său în Consiliul de Securitate

invoca peste 42.000 de camioane intrate pe uscat, reproșa ONU deficiențele de distribuție și acuza Hamas că deturnează ajutoarele (ONU, 2024c).

Cazul sugerează trei lecții. O agenție umanitară a cărei neutralitate este compromisă pierde repede încrederea donatorilor, cum a arătat suspendarea finanțării UNRWA. Organele în care o parte se consideră ținta unor majorități automate își pierd credibilitatea în ochii ei, cum arată reacțiile Israelului. În fine, Consiliul de Securitate contează doar când marile puteri sunt de acord: rezoluția 2735 a trecut pentru că niciun membru permanent nu a folosit vetoul.

Referințe

Al-Monitor (2023, 14 noiembrie). Hamas has command center at Gaza hospital: White House. https://www.al-monitor.com/originals/2023/11/hamas-has-command-center-gaza-hospital-white-house

Britannica (f.a.). *Israel's disengagement from Gaza*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/event/Israels-disengagement-from-Gaza

Chen, E. (2024). *The Liquidity Crisis at the United Nations: How We Got Here and Possible Ways Out*. New York: Center on International Cooperation, New York University. https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2024/08/The-UN-Liquidity-Crisis-How-We-Got-Here-and-Possible-Ways-Out-2024.pdf

CIJ (2024a, 26 ianuarie). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip* (*South Africa v. Israel*): *Request for the Indication of Provisional Measures. Order*. Haga: International Court of Justice. https://icj-web.leman.un-icc.cloud/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf

CIJ (2024b, 26 ianuarie). *Dissenting Opinion of Judge Sebutinde* (South Africa v. Israel, ordonanța din 26 ianuarie 2024). Haga: International Court of Justice. https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/01/192-20240126-ord-01-02-en.pdf

CIJ (f.a.a). *The Court*. Haga: International Court of Justice. https://www.icj-cij.org/court

CIJ (f.a.b). *East Timor* (*Portugal v. Australia*). Haga: International Court of Justice. https://www.icj-cij.org/case/84

Consiliul UE (f.a.). *Sanctions against terrorism*. Bruxelles: Consiliul Uniunii Europene. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-terrorism/

Epstein, G. (2024, 26 martie). Gaza Fatality Data Has Become Completely Unreliable. Washington: The Washington Institute for Near East Policy. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/gaza-fatality-data-has-become-completely-unreliable

Hamas (1988). *The Covenant of the Islamic Resistance Movement* (18 august 1988). New Haven: Yale Law School, The Avalon Project. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp

HRW (2000a). *World Report 2000: Asia Overview*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/wr2k/Asia.htm

HRW (2000b). *World Report 2000: Indonesia and East Timor*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/wr2k/Asia-05.htm

HRW (2001a). *World Report 2001: Indonesia*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/wr2k1/asia/indonesia.html

HRW (2001b). *World Report 2001: East Timor*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/wr2k1/asia/etimor.html

HRW (2002a). *World Report 2002: East Timor*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/wr2k2/asia5.html

HRW (2002b). *Justice Denied for East Timor: Indonesia's Sham Prosecutions, the Need to Strengthen the Trial Process in East Timor, and the Imperative of U.N. Action*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/asia/timor/etimor1202bg.htm

HRW (2003). *World Report 2003: East Timor*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/wr2k3/asia5.html

HRW (2023, 18 decembrie). Israel: Starvation Used as Weapon of War in Gaza. https://www.hrw.org/news/2023/12/18/israel-starvation-used-weapon-war-gaza

IDF (2024, 10 februarie). Inside UNRWA Facilities: Weapons and Underground Hamas Intelligence Asset. Israel Defense Forces. https://www.idf.il/en/mini-sites/idf-press-releases-israel-at-war/february-24-pr/inside-unrwa-facilities-weapons-and-underground-hamas-intelligence-asset/

IMPACT-se (2023, noiembrie). *UNRWA Education: Textbooks and Terror*. IMPACT-se. https://impact-se.org/publication/unrwa-education-textbooks-and-terror-november-2023/

MFAT (2024, 10 ianuarie). United Nations General Assembly: Veto Initiative meeting. The situation in the Middle East, including the Palestinian question. Wellington: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/united-nations-general-assembly-veto-initiative-meeting-the-situation-in-the-middle-east-including-the-palestinian-question

ONU (1945). *Charter of the United Nations*. San Francisco. https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text

ONU (2011). *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*. New York: United Nations. https://unispal.un.org/pdfs/GazaFlotillaPanelReport.pdf

ONU (2021). *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations* (A/RES/76/238). New York: United Nations. https://digitallibrary.un.org/record/3953671/files/A_RES_76_238-EN.pdf

ONU (2024a, 9 ianuarie). *Security Council 2023 Round-Up: War in Gaza* (SC/15558). New York: United Nations. https://www.un.org/unispal/document/security-council-2023-round-up-war-in-gaza-un-press-release-9jan-2024/

ONU (2024b). *Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality: Final Report for the United Nations Secretary-General*. New York: United Nations. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf

ONU (2024c, 26 iulie). *Any Attempt to Discredit UN Relief, Works Agency for Palestine Refugees Undermines Principles of International Cooperation, Delegate Tells Security Council* (SC/15779). New York: United Nations. https://www.un.org/unispal/document/pr-sc-26jul24/

ONU (2024d, 4 martie). *Mission report: Official visit of the Office of the SRSG-SVC to Israel and the occupied West Bank, 29 January – 14 February 2024*. New York: Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict. https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2024/03/report/mission-report-official-visit-of-the-office-of-the-srsg-svc-to-israel-and-the-occupied-west-bank-29-january-14-february-2024/20240304-Israel-oWB-CRSV-report.pdf

ONU (2024e, 10 iunie). *Adopting Resolution 2735 (2024) with 14 Votes in Favour, Russia Abstaining, Security Council Welcomes New Gaza Ceasefire Proposal, Urges Full Implementation* (SC/15723). New York: United Nations. https://www.un.org/unispal/document/sc-adopting-resolution-2735-2024-10jun24/

ONU (f.a.a). *Preparatory Years: UN Charter History*. https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/preparatory-years

ONU (f.a.b). *The San Francisco Conference*. https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/san-francisco-conference

ONU (f.a.c). *Member States*. https://www.un.org/en/about-us/member-states

ONU (f.a.d). *Non-member States*. https://www.un.org/en/about-us/non-member-states

ONU (f.a.e). *The Sustainable Development Agenda*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/

ONU (f.a.f). *Summit of the Future*. https://www.un.org/en/summit-of-the-future

ONU (f.a.g). *Trusteeship Council*. https://www.un.org/en/about-us/trusteeship-council

ONU (f.a.h). *Deliver Humanitarian Aid*. https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid

ONU (f.a.i). *Tenth Emergency Special Session*. https://www.un.org/en/ga/sessions/emergency10th.shtml

ONU (f.a.j). *How We Are Funded*. United Nations Peacekeeping. https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded

ONU (f.a.k). *UN System*. https://www.un.org/en/about-us/un-system

Times of Israel (2023, 24 octombrie). Israel demands UN chief resign after he says Hamas attacks 'did not occur in vacuum'. https://www.timesofisrael.com/israel-livid-after-un-chief-says-hamas-attacks-did-not-occur-in-vacuum/

Times of Israel (2024a, 12 ianuarie). Israel rejects genocide claims at ICJ, pans South Africa's 'grossly distorted' charges. https://www.timesofisrael.com/israel-to-present-its-defense-against-genocide-claims-on-second-day-of-icj-hearings/

Times of Israel (2024b, 10 februarie). Directly beneath UNRWA's Gaza headquarters, IDF uncovers top secret Hamas data center. https://www.timesofisrael.com/directly-beneath-unrwas-gaza-headquarters-idf-uncovers-top-secret-hamas-data-center/

Times of Israel (2024c, 13 mai). UN cuts by more than half the number of women, children 'identified' as killed in Gaza. https://www.timesofisrael.com/un-drastically-revises-downward-number-of-identified-women-children-killed-in-gaza/

UN News (2023, 24 decembrie). General Assembly approves $3.59 billion UN budget for 2024. https://news.un.org/en/story/2023/12/1145072

UN News (2024a, 4 martie). 'Clear and convincing information' that hostages held in Gaza subjected to sexual violence, says UN Special Representative. https://news.un.org/en/story/2024/03/1147217

UN News (2024b, 5 august). UN completes investigation on UNRWA staff. https://news.un.org/en/story/2024/08/1152841

UN Watch (2023, 20 decembrie). UN General Assembly condemns Israel 14 times in 2023, rest of world 7. Geneva: UN Watch. https://unwatch.org/un-general-assembly-condemns-israel-14-times-in-2023-rest-of-world-7/

UN Watch (2024, ianuarie). *UNRWA's Terrorgram: How a Telegram Group of 3,000 UNRWA Teachers in Gaza Celebrated the October 7th Hamas Massacre*. Geneva: UN Watch. https://unwatch.org/wp-content/uploads/2024/01/UN-Watch-UNRWA-Terrorgram-.pdf

UNRWA (2024a, 20 aprilie). *UNRWA Preliminary Response: Final Report of the Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality*. Amman: UNRWA. https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-preliminary-response-final-report-independent-review-mechanisms-and

UNRWA (2024b, 5 august). Investigation completed: allegations on UNRWA staff participation in the 7 October attacks. https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/investigation-completed-allegations-unrwa-staff-participation-7-october

USAID OIG (2024, 25 iulie). *Assessment of USAID's Oversight Policies to Prevent the Diversion of Assistance to Hamas and Other Terrorist Organizations* (Advisory Notice). Washington: USAID Office of Inspector General. https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2024-08/USAID%20OIG%20Advisory%20on%20Gaza%20Oversight%207-25-2024.pdf

WJC (f.a.). *Israel is the only country that the UNHRC with a standing agenda item against it each session* (*Item 7*). World Jewish Congress. https://www.worldjewishcongress.org/en/unhrc?item=QuJOSXXJH1rarfpaBqXmR

Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR)

Denumire originală: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
Sediul: Geneva, Elveția
Înființare: 14 decembrie 1950
Înalt comisar: Filippo Grandi
Web: www.unhcr.org

Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) este entitatea ONU care protejează și asistă refugiații, persoanele care se întorc acasă, persoanele strămutate în propria țară și apatrizii. A fost creat de Adunarea Generală a ONU la 14 decembrie 1950 (ONU, f.a.a) și nu este o agenție specializată cu membri proprii, ci figurează în sistemul ONU în categoria altor entități și organisme (ONU, f.a.b). Sediul se află la Geneva, dar marea majoritate a personalului lucrează în teren (ONU, f.a.a). Potrivit datelor organizației, UNHCR are peste 20.000 de angajați în 136 de țări (UNHCR, f.a.a).

Istoric

Protecția internațională a refugiaților are un precedent interbelic. La începutul anilor 1920, Societatea Națiunilor a creat postul de Înalt Comisar pentru refugiați și l-a încredințat savantului și exploratorului norvegian Fridtjof Nansen (UNHCR, f.a.a). După Al Doilea Război Mondial, în Europa rămăseseră peste un milion de oameni care nu se puteau sau nu voiau să se întoarcă acasă. Pentru ei, Adunarea Generală a ONU a creat în decembrie 1950 Înaltul Comisariat, cu un mandat de doar trei ani, după care organizația urma să fie desființată (ONU, f.a-.a; UNHCR, f.a.a).

Cadrul juridic a fost stabilit în paralel. Convenția privind statutul refugiaților, adoptată la 28 iulie 1951 (ONU, f.a.a), definea cine este refugiat și ce drepturi are. Ea acoperea însă doar persoanele strămutate de evenimente anterioare datei de 1 ianuarie 1951. Protocolul din 1967 a înlăturat această limită temporală, iar convenția a devenit un instrument cu aplicare universală (UNHCR, f.a.a).

Evenimentele au arătat repede că mandatul de trei ani era nerealist. În 1956, după reprimarea revoltei din Ungaria, peste 200.000 de oameni au fugit în țările vecine, iar UNHCR a gestionat prima sa urgență de după război. În mai 1957, Tunisia a cerut ajutorul UNHCR pentru refugiații algerieni care fugiseră de războiul de independență împotriva Franței. A fost prima criză modernă de refugiați din Africa și prima intervenție a organizației pe acest continent, iar în deceniul următor UNHCR s-a ocupat de zeci de mii de persoane care fugeau de conflictele legate de decolonizare (UNHCR, f.a.a). Premiul Nobel pentru Pace i-a fost acordat de două ori, în 1954 și 1981 (ONU, f.a.a), în timpul mandatelor Înalților Comisari Gerrit Jan van Heuven Goedhart și Poul Hartling (UNHCR, f.a.a).

În deceniile următoare, aria de activitate s-a lărgit. Pe lângă refugiați, UNHCR a început să sprijine persoanele care se întorc acasă, persoanele strămutate în interiorul propriei țări și apatrizii (UNHCR, f.a.a). În cazul persoanelor strămutate

intern, care nu intră în definiția convenției, organizația a devenit principala responsabilă, în cadrul sistemului umanitar al ONU, pentru protecție și pentru coordonarea taberelor (ONU, f.a.a). Mandatul temporar a fost reînnoit periodic până în 2003, când Adunarea Generală a decis să-l facă permanent (UNHCR, f.a.a).

Ultimii ani au adus un nou cadru de cooperare. La 17 decembrie 2018, Adunarea Generală a aprobat Pactul global privind refugiații, care urmărește o împărțire mai previzibilă și mai echitabilă a responsabilităților între statele care găzduiesc refugiați și restul comunității internaționale. Aplicarea lui este discutată în cadrul Forumului Global pentru Refugiați. La reuniunea din 2023, statele și ceilalți participanți au anunțat peste 1.600 de angajamente și noi fonduri de 2,2 miliarde de dolari SUA (ONU, f.a.a). În paralel, războaiele din Siria, Ucraina și Sudan și crizele din Afganistan, Myanmar sau Venezuela au dus numărul persoanelor strămutate la niveluri fără precedent.

Membri și structură

UNHCR nu are un tratat constitutiv și nici state membre proprii. Temeiul său juridic este Statutul adoptat de Adunarea Generală la 14 decembrie 1950, prin rezoluția 428 (V) (ONU, 1950), ca anexă la decizia de înființare. Organizația este un organ subsidiar al Adunării Generale și răspunde, prin urmare, în fața tuturor celor 193 de state membre ale ONU. Adunarea primește anual raportul Înaltului Comisar, prin intermediul Consiliului Economic și Social, iar Înaltul Comisar urmează directivele de politică date de Adunare sau de acest consiliu (ONU, 1950, par. 3, 11). Statutul precizează că activitatea sa „va avea un caracter pe deplin nepolitic; va fi umanitară și socială” și va privi, de regulă, grupuri și categorii de refugiați (ONU, 1950, par. 2). Mandatul are și o limită importantă: Statutul exclude persoanele care primesc deja protecție sau asistență de la alte organe ale ONU (ONU, 1950, par. 7). Astfel, refugiații palestinieni din Orientul Apropiat sunt asistați de o agenție separată, UNRWA, care deservește aproximativ cinci milioane de persoane (ONU, f.a.c).

Înaltul Comisar

Conducerea este asigurată de Înaltul Comisar, ales de Adunarea Generală la propunerea Secretarului General; la origine, Statutul fixa durata funcției la trei ani, socotiți de la 1 ianuarie 1951 (ONU, 1950, par. 13). Din 1 ianuarie 2016, funcția este ocupată de diplomatul italian Filippo Grandi. Unul dintre predecesorii săi, portughezul António Guterres, a condus organizația între 2005 și 2015, înainte de a deveni Secretar General al ONU. Înaltul Comisar este ajutat de un adjunct și de înalți comisari asistenți pentru protecție, operațiuni și parteneriate. El numește personalul și răspunde de administrarea fondurilor.

Comitetul Executiv

Statele își exercită influența mai ales prin Comitetul Executiv al Programului Înaltului Comisar (ExCom), creat la sfârșitul anilor 1950. Membrii săi sunt aleși de ECOSOC dintre statele care au un interes demonstrat pentru soluționarea problemelor refugiaților; numărul lor a crescut treptat și depășea 100 în 2024. Comitetul se reunește anual la Geneva, în octombrie. El aprobă programele și bugetul, supraveghează gestiunea financiară și adoptă „concluzii” privind protecția inter-

națională. Aceste concluzii nu sunt obligatorii juridic, dar sunt folosite de state și instanțe ca ghid de interpretare a convenției. Deciziile se iau, de regulă, prin consens. Între sesiuni, dosarele curente sunt pregătite de Comitetul Permanent, care se întrunește de mai multe ori pe an.

Structura operațională

Sediul de la Geneva stabilește politicile, gestionează finanțele și coordonează răspunsul la urgențe. Potrivit datelor organizației, personalul total număra 20.305 persoane, repartizate în 136 de țări (UNHCR, f.a.a). Aproximativ 89% din personal lucrează însă în teren (ONU, f.a.a), în birouri regionale, în reprezentanțe naționale și în birouri locale aflate aproape de zonele în care trăiesc refugiații. Controlul intern este asigurat de un Inspector General și de un serviciu de evaluare, iar conturile sunt verificate de Comisia de Auditori a ONU.

Partenerii

UNHCR nu lucrează singur. Programele sale sunt puse în aplicare împreună cu guvernele și autoritățile locale, cu organizații neguvernamentale internaționale și locale, cu alte agenții ONU (UNICEF, WFP, OIM) și cu mișcarea de Cruce Roșie și Semilună Roșie. O parte importantă a bugetului este transferată acestor parteneri. În situațiile de refugiați, UNHCR conduce coordonarea răspunsului; în crizele de strămutare internă, el are responsabilitatea principală pentru protecție și pentru coordonarea taberelor (ONU, f.a.a).

Obiective și activități

Statutul stabilește două funcții de bază. Acționând sub autoritatea Adunării Generale, Înaltul Comisar asigură „protecție internațională, sub egida Națiunilor Unite" refugiaților din sfera Statutului și caută „soluții permanente pentru problema refugiaților", ajutând guvernele și, cu acordul acestora, organizațiile private să faciliteze repatrierea voluntară sau integrarea refugiaților în noi comunități naționale (ONU, 1950, par. 1). Protecția înseamnă, în primul rând, că refugiații nu sunt trimiși înapoi spre pericol și că au acces la drepturile prevăzute de Convenția din 1951. Soluțiile permanente sunt trei: întoarcerea voluntară în țara de origine, integrarea locală în țara gazdă și relocarea într-un stat terț.

Activitățile concrete sunt diverse. UNHCR sprijină statele în organizarea procedurilor de azil și, acolo unde nu există un sistem național, determină chiar el statutul de refugiat. Înregistrează refugiații și le eliberează documente. În situații de urgență, distribuie adăposturi și bunuri de primă necesitate, organizează tabere și asigură, împreună cu alte agenții, accesul la apă, hrană și îngrijiri medicale. În ultimii ani a folosit tot mai des ajutorul în numerar, care permite familiilor să decidă singure ce cumpără și susține piețele locale.

Mandatul privind apatridia, adică situația persoanelor pe care niciun stat nu le recunoaște drept cetățeni, a devenit o direcție distinctă de lucru (UNHCR, f.a.a). Organizația sprijină statele în identificarea apatrizilor, în modificarea legislației privind cetățenia și în aderarea la convențiile din 1954 și 1961.

Dimensiunea problemei a crescut constant. Pentru 2024, UNHCR și-a planificat activitatea pentru un total de 130,8 milioane de persoane strămutate forțat și

apatride (UNHCR, 2023a). Potrivit datelor UNHCR, la sfârșitul lui 2023 existau 117,3 milioane de persoane strămutate forțat din cauza persecuțiilor, conflictelor, violenței și încălcărilor drepturilor omului (UNHCR, f.a.a). Dacă se adaugă apatrizii și alte categorii de care se ocupă organizația, populația totală aflată în grija sa ajungea la 122,6 milioane (UNHCR, 2024a). Cea mai mare parte a refugiaților trăiește în țări vecine cu cele de origine, adesea state cu venituri mici și medii. Crizele noi se adaugă celor vechi, fără să le înlocuiască. Războiul din Ucraina, de exemplu, a făcut ca în august 2024 să existe 6,7 milioane de refugiați ucraineni în lume și 3,7 milioane de persoane strămutate în interiorul țării (UNHCR, f.a.b), în timp ce situații prelungite, precum cele ale refugiaților afgani, sirieni sau rohingya, continuau de ani ori chiar de decenii.

În toate aceste contexte, UNHCR îmbină trei tipuri de intervenție: răspunsul de urgență, atunci când oamenii trec granița în număr mare; asistența pe termen lung, în taberele și comunitățile care îi găzduiesc; și pledoaria pe lângă guverne pentru legi și practici care să respecte drepturile refugiaților. A treia componentă este adesea cea mai puțin vizibilă, dar decide, în practică, dacă refugiații pot munci, pot trimite copiii la școală sau pot obține documente.

Finanțare

UNHCR este finanțat aproape în întregime din contribuții voluntare ale statelor, ale Uniunii Europene, ale altor organizații și ale donatorilor privați. Din bugetul ordinar al ONU primește doar o sumă mică: Statutul permite ca din acest buget să fie acoperite numai cheltuielile administrative, iar restul să fie finanțat din contribuții voluntare (ONU, 1950, par. 20). Această dependență îl deosebește de agențiile specializate, care primesc și contribuții obligatorii de la membrii lor (ONU, f.a.b).

Bugetul este construit pe baza nevoilor evaluate, nu a banilor pe care organizația se așteaptă să îi primească. De aceea, între buget și resursele reale există un decalaj permanent. Pentru 2023, nevoile au fost estimate la 10,929 miliarde de dolari SUA, dar fondurile disponibile s-au ridicat la doar 5,716 miliarde, astfel încât 47,7% din nevoi au rămas neacoperite. Cheltuielile efective au fost de 5,166 miliarde de dolari, ceea ce înseamnă că organizația a folosit 90,4% din resursele disponibile, față de 91% în 2022 (UNHCR, 2024b). Pentru 2024, apelul global a pornit de la 10,622 miliarde de dolari (UNHCR, 2023a).

Structura finanțării ridică două probleme. Prima este dependența de un număr relativ mic de donatori guvernamentali mari, ceea ce face organizația vulnerabilă la schimbările de politică și de buget din aceste state. A doua este alocarea pe destinații precise: o parte mare a contribuțiilor este legată de o anumită țară sau operațiune. Crizele cu vizibilitate mediatică, precum cea din Ucraina în 2022, strâng rapid fonduri, în timp ce situațiile prelungite din Africa sau Asia rămân subfinanțate. De aceea, UNHCR cere constant contribuții flexibile, pe care le poate direcționa spre operațiunile cele mai neglijate. Pactul global privind refugiații încearcă să răspundă aceleiași probleme, prin lărgirea cercului de state și de actori care contribuie; la Forumul din 2023 au fost anunțate noi angajamente financiare de 2,2 miliarde de dolari (ONU, f.a.a).



Autoturisme sosite din Ucraina la punctul de trecere a frontierei Isaccea, pe 8 martie 2022, la mai puțin de două săptămâni de la declanșarea invaziei ruse. *Foto: Laurentiu Iordache/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Răspunsul UNHCR la criza refugiaților din Ucraina (2022–2024), cu accent pe România și Republica Moldova

Context

Invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia, începută la 24 februarie 2022, a provocat una dintre cele mai mari și mai rapide deplasări de populație din Europa de după 1945. Până în septembrie 2022, peste patru milioane de refugiați din Ucraina se înregistraseră în statele Uniunii Europene; aproximativ 90% dintre ei erau femei și copii (HRW, 2023). Bărbații de vârstă militară aveau, în general, interdicția de a părăsi țara. În august 2024, UNHCR număra 6,7 milioane de refugiați din Ucraina în lume, dintre care 6,2 milioane în Europa, și 3,7 milioane de persoane strămutate în interiorul Ucrainei (UNHCR, f.a.b).

România și Republica Moldova, vecine directe ale Ucrainei, au fost printre primele state de tranzit și de primire. Situația lor juridică era însă diferită. România, stat membru al Uniunii Europene, a putut aplica regimul european de protecție temporară. Republica Moldova, stat mic și cu resurse limitate, aflat în afara UE, a trebuit să construiască rapid un sistem propriu, cu sprijin internațional.

Uniunea Europeană a reacționat rapid. La 4 martie 2022, Consiliul a constatat existența unui „aflux masiv" de persoane strămutate din Ucraina și a declanșat astfel mecanismul Directivei 2001/55/CE privind protecția temporară (Consiliul UE, 2022), folosit atunci pentru prima dată (HRW, 2023). Ucrainenii și anumite categorii de rezidenți din Ucraina au primit astfel drept de ședere, acces la muncă, locuință, îngrijiri medicale și educație, fără să treacă prin proceduri individuale de azil.

Rolul organizației

UNHCR a acționat pe trei planuri. În interiorul Ucrainei, a oferit ajutor în numerar pentru trecerea iernii, a îmbunătățit izolarea termică a locuințelor și a spațiilor de adăpost și a furnizat servicii de protecție pentru persoanele strămutate intern, aflate în număr mult mai mare decât refugiații din unele state vecine (UNHCR, f.a.b). Ajutorul în numerar a fost preferat pentru că permite familiilor să își stabilească singure prioritățile, iar în condiții de război este mai ușor de livrat decât bunurile.

În statele vecine, rolul său principal a fost de coordonare. Împreună cu partenerii săi, UNHCR a condus Planul Regional de Răspuns pentru Refugiați (RRP) pentru situația din Ucraina, care acoperea, printre altele, Polonia, România, Republica Moldova, Ungaria, Bulgaria și statele baltice (UNHCR, f.a.b). Un asemenea plan reunește într-un singur document nevoile, activitățile și cererile de finanțare ale agențiilor ONU și ale organizațiilor neguvernamentale, ceea ce reduce suprapunerile și îi ajută pe donatori să vadă imaginea de ansamblu. Pe măsură ce criza s-a prelungit, prioritatea s-a mutat de la primirea de urgență la includerea refugiaților în sistemele naționale: piața muncii, educația, sănătatea și protecția socială (UNHCR, f.a.b).

Al treilea plan a fost cel normativ. În calitate de custode al Convenției din 1951, UNHCR a urmărit ca statele să ofere protecție fără discriminare și a susținut menținerea regimului european de protecție temporară, salutând prelungirea lui până în martie 2026 (UNHCR, f.a.b).

Diferența dintre cele două țări vecine a influențat și modul în care a lucrat organizația. În Republica Moldova, cu instituții și bugete mai reduse, UNHCR a avut un rol operațional mai direct, sprijinind autoritățile în primirea refugiaților și oferind asistență, inclusiv în numerar, alături de alți parteneri ONU. În septembrie 2023, pentru pregătirea planului de răspuns pe 2024, UNHCR și partenerii săi au organizat nouă consultări locale, cu 163 de participanți din primării, organizații ale societății civile, instituții publice și comunitățile de refugiați și gazdă. Refugiații au indicat drept nevoi principale locurile de muncă, hrana și apa, asistența socială și îngrijirile medicale (UNHCR, 2023b). În România, primirea, cazarea și accesul la servicii au fost asigurate în principal de autoritățile naționale și locale și de societatea civilă, cu sprijin din fonduri europene, iar UNHCR a avut mai ales un rol de sprijin, informare și consiliere, lucrând cu autoritățile și cu organizații neguvernamentale.

Rezultate

Mecanismul european de protecție temporară a funcționat pe durata întregii perioade. Consiliul l-a prelungit la 19 octombrie 2023 până la 4 martie 2025, iar la 25 iunie 2024 până la 4 martie 2026. La momentul celei de-a doua prelungiri, aproximativ 4,19 milioane de persoane strămutate din Ucraina beneficiau de protecție temporară în statele UE (Consiliul UE, 2024). La sfârșitul lui iulie 2024, numărul total al beneficiarilor de protecție temporară din UE era de 4.122.825 (Eurostat, 2024).

În România, la aceeași dată, 164.735 de cetățeni ucraineni aveau protecție temporară (Eurostat, 2024). Cifra reprezintă doar aproximativ 4% din totalul benefi-

ciarilor din UE, deoarece pentru mulți refugiați România a fost o țară de tranzit spre alte state membre. Republica Moldova, care nu face parte din sistemul european, a trebuit să găzduiască refugiați cu resurse mult mai mici, ceea ce a pus presiune pe serviciile publice și pe comunitățile locale.

Pe măsură ce criza s-a prelungit, finanțarea a scăzut. UNHCR a avertizat că reducerea asistenței îi afecta disproporționat pe refugiații cei mai vulnerabili și îi împingea spre strategii de supraviețuire riscante (UNHCR, f.a.b). Accentul s-a mutat astfel de la ajutorul de urgență la integrarea economică și socială: învățarea limbii, recunoașterea calificărilor, angajarea și înscrierea copiilor la școală.

Evaluare

Răspunsul la criza ucraineană arată ce se întâmplă atunci când voința politică a statelor-gazdă, finanțarea și mandatul UNHCR merg în aceeași direcție. Frontierele au rămas deschise, protecția a fost acordată rapid și pe grupuri, iar în majoritatea statelor-gazdă refugiații au avut acces la drepturi fără proceduri lungi. Pentru un stat ca Republica Moldova, sprijinul internațional coordonat de UNHCR a fost esențial.

Există și limite. În primele zile ale războiului, Human Rights Watch a documentat cazuri în care studenți și alți cetățeni străini, mai ales din Africa și India, au fost opriți să urce în trenuri de evacuare în Ucraina sau au fost tratați diferit la frontiera cu Polonia (HRW, 2022). Aceeași organizație a raportat că persoanele fără cetățenie ucraineană care fugeau din Ucraina s-au confruntat cu discriminare la frontierele și pe teritoriul UE, iar refugiații romi s-au lovit de prejudecăți în mai multe state membre. HRW a subliniat și contrastul cu tratamentul aplicat altor solicitanți de azil, supuși în același an unor returnări ilegale la frontierele mai multor state ale Uniunii (HRW, 2023). Aceste critici au alimentat dezbaterea despre un standard dublu în protecția refugiaților.

Pentru înțelegerea modului în care funcționează UNHCR, cazul oferă două lecții. Prima: organizația nu înlocuiește statul, ci își adaptează rolul la capacitatea acestuia; a fost operator direct în Republica Moldova și partener de sprijin în România. A doua: amploarea și calitatea unui răspuns depind în mare măsură de decizii politice și de finanțarea voluntară a statelor, pe care o agenție ONU le poate influența prin coordonare și pledoarie, dar nu le poate controla.



Adăposturi din tablă și prelată și containere în tabăra de refugiați Zaatari, în nordul Iordaniei, aproape de granița cu Siria. *Foto: Pyrenees Photo/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Refugiații sirieni și Pactul global privind refugiații (2018)

Context

Războiul din Siria, început în 2011, a produs una dintre cele mai lungi crize de refugiați din ultimele decenii. La sfârșitul lui 2023, 13,8 milioane de sirieni erau strămutați forțat, în 137 de țări: 7,2 milioane în interiorul Siriei și 6,5 milioane ca refugiați și solicitanți de azil. Dintre cei 6,4 milioane de refugiați, aproape trei sferturi trăiau în statele vecine (UNHCR, 2024c). Refugiații înregistrați oficial în cele cinci state principale de primire erau, la 31 martie 2024, în număr de 4.979.975: 3.122.999 în Turcia, 784.884 în Liban, 638.760 în Iordania, 277.163 în Irak și 156.169 în Egipt (3RP, 2024a). Înregistrarea lor nu se face peste tot la fel. În Egipt, Irak, Iordania și Liban, refugiații sirieni sunt înregistrați de UNHCR, în timp ce în Turcia, statul care găzduiește cel mai mare număr dintre ei, înregistrarea este făcută de guvern (UNHCR, f.a.d). Diferența are consecințe practice: acolo unde statul gazdă își administrează singur sistemul de protecție, rolul UNHCR este mai ales de sprijin, iar acolo unde înregistrarea îi revine agenției, ea are și o responsabilitate operațională directă.

Criza siriană s-a transformat treptat dintr-o urgență într-o situație prelungită. Doar o mică parte dintre refugiați locuiesc în tabere; ceilalți trăiesc în orașe și sate, alături de comunitățile locale (UNHCR, f.a.d). Presiunea s-a mutat astfel asupra serviciilor publice, a pieței muncii și a locuințelor din statele gazdă. Pentru UNHCR, problema nu mai era doar asigurarea adăpostului și a hranei, ci găsirea unor mijloace prin care refugiații să își poată câștiga existența și prin care comunitățile gazdă să nu fie lăsate să suporte singure costurile. În același timp, depla-

sările forțate creșteau și în alte părți ale lumii: la sfârșitul lui 2023, UNHCR număra 117,3 milioane de persoane strămutate forțat (ONU, f.a.a).

Rolul organizației

Răspunsul regional la criza siriană a primit o formă comună în 2015, odată cu Planul regional pentru refugiați și reziliență (*Regional Refugee and Resilience Plan*, 3RP). Planul este condus în comun de UNHCR și de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) (3RP, f.a.). Împărțirea conducerii reflectă ideea de bază a planului: nevoile imediate ale refugiaților și sprijinul pe termen lung pentru statele gazdă trebuie tratate împreună, nu în programe separate. 3RP reunește într-un singur plan regional, cu capitole distincte pentru fiecare țară, obiective de protecție, soluții durabile, condiții de viață decente și întărirea capacității instituțiilor naționale (3RP, f.a.).

Strategia UNHCR pentru refugiații sirieni urmează aceeași logică. Ea urmărește patru direcții: sprijinirea rezilienței statelor și comunităților gazdă; autonomia refugiaților, inclusiv prin acces la servicii și la muncă legală; lărgirea accesului la relocare în țări terțe și la alte căi legale de admisie; pregătirea întoarcerii voluntare în Siria, atunci când vor exista condiții de siguranță și demnitate (UNHCR, f.a.d).

În paralel, s-a schimbat și cadrul global. În 2016, prin Declarația de la New York pentru refugiați și migranți, cele 193 de state membre ale ONU au recunoscut că protejarea persoanelor forțate să fugă și sprijinirea țărilor care le găzduiesc sunt responsabilități internaționale comune. Declarația a inclus un Cadru cuprinzător de răspuns pentru refugiați, preluat ulterior ca parte centrală a Pactului global privind refugiații (UNHCR, f.a.c). Textul Pactului a fost negociat timp de doi ani, prin consultări conduse de UNHCR cu statele, organizațiile internaționale, refugiații, societatea civilă, sectorul privat și experții (UNHCR, f.a.c). La 17 decembrie 2018, prin Rezoluția 73/151, Adunarea Generală a ONU a afirmat Pactul, cuprins în documentul A/73/12 (Part II) (ONU, 2018).

Pactul are patru obiective: reducerea presiunii asupra țărilor gazdă, creșterea autonomiei refugiaților, lărgirea accesului la soluții în țări terțe și crearea, în țările de origine, a condițiilor pentru o întoarcere în siguranță și demnitate (ONU, 2018, par. 7). Ideea centrală este o împărțire mai previzibilă și mai echitabilă a sarcinilor și a responsabilităților între toate statele membre ale ONU și ceilalți actori relevanți (ONU, 2018, par. 3). Pentru situațiile de mare amploare sau prelungite, statele gazdă pot cere activarea unor platforme de sprijin, menite să mobilizeze voință politică, bani și asistență tehnică (ONU, 2018, par. 22–24). Textul precizează că este un document neobligatoriu din punct de vedere juridic, care exprimă totuși „voința politică și ambiția comunității internaționale în ansamblul ei" de a coopera mai strâns cu refugiații și cu statele care îi găzduiesc (ONU, 2018, par. 4). Pactul se sprijină pe regimul internațional de protecție a refugiaților, în centrul căruia se află principiul nereturnării, și pe Convenția din 1951 și Protocolul din 1967 (ONU, 2018, par. 5).

Pentru urmărirea aplicării, Pactul a creat Forumul Global pentru Refugiați, o reuniune la nivel ministerial în care statele și ceilalți participanți își anunță angajamentele. Primul forum a fost prevăzut pentru 2019, iar următoarele urmau să aibă loc la patru ani, cu reuniuni ale înalților funcționari la fiecare doi ani între ele

și cu rapoarte anuale ale Înaltului Comisar (ONU, 2018, par. 17–19, 101). Forumurile sunt convocate împreună de UNHCR și de unul sau mai multe state membre (ONU, 2018).

Rezultate

Primul efect al Pactului a fost instituțional. Au fost stabilite un calendar de reuniuni, un set de indicatori pentru fiecare obiectiv, pregătit înainte de primul forum, și o obligație de raportare periodică (ONU, 2018, par. 101–102). Forumul inaugural s-a ținut la Geneva, între 16 și 18 decembrie 2019. L-au găzduit UNHCR și Elveția, iar Costa Rica, Etiopia, Germania, Pakistanul și Turcia au fost coorganizatoare. Au participat peste 3.000 de persoane, iar numărul angajamentelor anunțate înainte și în timpul reuniunii a ajuns la aproximativ 1.400 (UNHCR, f.a.e). Al doilea forum, desfășurat în 2023, a strâns peste 1.600 de angajamente, iar angajamentele financiare noi au ajuns la 2,2 miliarde de dolari SUA (ONU, f.a.a). Pentru criza siriană, principalul instrument de coordonare a rămas 3RP, care precedase Pactul și pusese deja în practică legătura dintre ajutorul umanitar și dezvoltare (3RP, f.a.).

Finanțarea a rămas însă mult sub nevoi. În 2023, UNHCR a estimat nevoile globale la 10,929 miliarde de dolari SUA, dar a avut la dispoziție doar 5,716 miliarde, astfel încât 47,7% din nevoi au rămas neacoperite (UNHCR, 2024b). Situația planului regional 3RP a fost și mai dificilă: pentru 2023, planul a cerut 5,857 miliarde de dolari și a primit 1,808 miliarde, adică 31% din necesar, deficitul depășind 4 miliarde (3RP, 2024a). Pentru 2024, cererea a fost redusă la 4,858 miliarde de dolari, din care peste jumătate era destinată Libanului (3RP, 2024b). Decalajul afectează direct situațiile prelungite precum cea siriană, care concurează pentru aceleași resurse voluntare cu crizele noi.

Evaluare

Prin Pact, o idee pusă deja în practică în criza siriană prin 3RP a devenit un principiu general: refugiații nu pot fi sprijiniți pe termen lung fără sprijin pentru statele care îi găzduiesc. A reunit agențiile umanitare, instituțiile de dezvoltare, sectorul privat și statele într-un cadru comun și le-a dat un calendar de întâlniri și o formă de raportare. Angajamentele anunțate la Forumul din 2023 arată că mecanismul a reușit să mobilizeze un număr mare de actori (ONU, f.a.a).

Limitele țin chiar de natura documentului. Pactul nu creează obligații juridice, iar contribuția fiecărui stat este stabilită de acesta, în funcție de realitățile, capacitățile și prioritățile sale naționale (ONU, 2018, par. 4). Nimic nu obligă, așadar, un stat să primească un anumit număr de refugiați sau să plătească o anumită sumă. Datele UNHCR arată că, după adoptarea Pactului, aproape jumătate din nevoile organizației au rămas nefinanțate (UNHCR, 2024b). Principiile afirmate nu garantează nici practica statelor: Human Rights Watch a documentat, pentru 2022, returnări ilegale la frontierele mai multor state ale Uniunii Europene (HRW, 2023), deși principiul nereturnării stă la baza Pactului (ONU, 2018, par. 5).

Două lecții se desprind din acest caz. Prima: UNHCR influențează răspunsul la crizele de refugiați mai ales prin coordonare, prin elaborarea unor norme neobligatorii și prin convocarea statelor, nu prin constrângere. A doua: împărțirea responsabilității rămâne, în lipsa unor obligații juridice, dependentă de voința po-

litică și de bugetele statelor donatoare, ceea ce face ca situațiile prelungite să fie cele mai expuse atunci când apar crize noi.

Referințe

3RP (2024a). *Regional Refugee and Resilience Plan: Annual Report 2023*. UNHCR și PNUD. https://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2024/06/3RP_Annual_Report_2023.pdf

3RP (2024b). *2024 Regional Strategic Overview* (rezumat). UNHCR și PNUD. https://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2024/04/3RP_Summary_2024.pdf

3RP (f.a.). *Regional Refugee & Resilience Plan: In Response to the Syria Crisis*. UNHCR și PNUD. https://www.3rpsyriacrisis.org/

Consiliul UE (2022). *Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine*. Bruxelles: Consiliul Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj

Consiliul UE (2024). *Council Implementing Decision (EU) 2024/1836 of 25 June 2024 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382*. Bruxelles: Consiliul Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401836

Eurostat (2024). *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex: monthly data* (migr_asytpsm), iulie 2024. Luxemburg: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/api/dissemination/statistics/1.0/data/migr_asytpsm?geo=EU27_2020&citizen=TOTAL&sex=T&age=TOTAL&time=2024-07

HRW (2022, 4 martie). Ukraine: Unequal Treatment for Foreigners Attempting to Flee. https://www.hrw.org/news/2022/03/04/ukraine-unequal-treatment-foreigners-attempting-flee

HRW (2023). *World Report 2023: European Union*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/european-union

ONU (1950). *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (A/RES/428(V)), 14 decembrie 1950. Adunarea Generală a ONU. Text găzduit de Refworld. https://www.refworld.org/sites/default/files/2023-12/3ae6b3628_0.pdf

ONU (2018). *Global Compact on Refugees* (A/73/12 (Part II)), afirmat de Adunarea Generală prin Rezoluția A/RES/73/151 din 17 decembrie 2018. New York: Organizația Națiunilor Unite. https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf

ONU (f.a.a). *Refugees*. https://www.un.org/en/global-issues/refugees

ONU (f.a.b). *UN System*. https://www.un.org/en/about-us/un-system

ONU (f.a.c). *Deliver Humanitarian Aid*. https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid

UNHCR (2023a). *Global Appeal 2024*. Geneva: UNHCR. https://reporting.unhcr.org/global-appeal-2024

UNHCR (2023b). *Ukraine Situation – Moldova: 2024 Refugee Response Plan Moldova, Local Consultations Final Report (September 2023)*. UNHCR Operational Data Portal. https://data.unhcr.org/en/documents/details/104077

UNHCR (2024a). *Global Report 2023*. Geneva: UNHCR. https://reporting.unhcr.org/global-report-2023

UNHCR (2024b). Funding UNHCR's programmes. În *Global Report 2023*. Geneva: UNHCR. https://reporting.unhcr.org/global-report-2023/funding-unhcrs-programmes

UNHCR (2024c). *Global Trends: Forced Displacement in 2023*. Copenhaga: UNHCR. https://www.unhcr.org/sites/default/files/2024-06/global-trends-report-2023.pdf

UNHCR (f.a.a). *History of UNHCR*. https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/history-unhcr

UNHCR (f.a.b). *Ukraine situation*. Global Focus. https://reporting.unhcr.org/operational/situations/ukraine-situation

UNHCR (f.a.c). *The Global Compact on Refugees*. https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/global-compact-refugees

UNHCR (f.a.d). *Syria Regional Refugee Response*. UNHCR Operational Data Portal. https://data.unhcr.org/en/situations/syria

UNHCR (f.a.e). *Outcomes of the Global Refugee Forum 2019*. Geneva: UNHCR. https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2020-08/Outcome%20document%202019%20GRF.pdf

Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC)

Denumire originală: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
Sediul: Viena, Austria
Înființare: 1997
Director executiv: Ghada Waly
Web: www.unodc.org

Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) face parte din Secretariatul Organizației Națiunilor Unite (ONU), deci nu este o organizație cu membri proprii (MOPAN, 2020). A luat naștere în noiembrie 1997, sub un alt nume, prin unirea programului ONU de control al drogurilor cu centrul ONU pentru prevenirea criminalității, și poartă denumirea actuală din octombrie 2002 (Citaristi, 2022). Sediul este la Viena. Statele îl conduc prin două comisii ale Consiliului Economic și Social (ECOSOC), cu 53 și, respectiv, 40 de membri (UNODC, f.a.-c; UNODC, f.a.-e). UNODC răspunde de convențiile ONU privind drogurile, criminalitatea organizată și corupția și este finanțat mai ales din contribuții voluntare (UNODC, f.a.-a).

Istoric

Cooperarea internațională împotriva drogurilor este mult mai veche decât UNODC. Încă din 1946, ECOSOC a creat, prin rezoluția 9(I), Comisia pentru Stupefiante (CND), care urmărește situația drogurilor în lume și propune măsuri comune (UNODC, f.a.-b). În 1991 au avut loc două schimbări importante: Adunarea Generală a lărgit mandatul CND, astfel încât aceasta să poată funcționa ca organ de conducere al structurii ONU pentru droguri, iar ECOSOC a mărit numărul membrilor Comisiei de la 40 la 53 (UNODC, f.a.-b; UNODC, f.a.-c). Pe partea de justiție penală, ECOSOC a înființat în 1992, la cererea Adunării Generale, Comisia pentru Prevenirea Criminalității și Justiție Penală (CCPCJ) (UNODC, f.a.-e).

La acel moment, drogurile și criminalitatea erau tratate de două structuri separate din Secretariat: Programul Internațional al ONU pentru Controlul Drogurilor (UNDCP) și Centrul pentru Prevenirea Internațională a Criminalității (CICP). În noiembrie 1997 ele au fost reunite într-un singur oficiu, numit inițial Oficiul pentru Controlul Drogurilor și Prevenirea Criminalității (ODCCP) (Citaristi, 2022; MOPAN, 2020). Fuziunea a păstrat însă ambele comisii ca organe de conducere paralele, o trăsătură care marchează și astăzi funcționarea oficiului (MOPAN, 2020).

Primii ani au fost dominați de negocierea unor tratate noi. Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate (UNTOC) a fost adoptată de Adunarea Generală la 15 noiembrie 2000, prin rezoluția 55/25, și deschisă spre semnare la Palermo, între 12 și 15 decembrie 2000, în prezența directorului executiv al ODCCP. Ea a intrat în vigoare la 29 septembrie 2003, după a 40-a ratificare. Protocoalele privind traficul de persoane și traficul de migranți au intrat în vigoa-

re în decembrie 2003 și, respectiv, ianuarie 2004, iar cel privind armele de foc, în iulie 2005 (ONU, f.a.-d).

În octombrie 2002, oficiul a primit numele actual (Citaristi, 2022). Un an mai târziu, la 31 octombrie 2003, Adunarea Generală a adoptat Convenția ONU împotriva corupției (UNCAC), prin rezoluția 58/4, și a cerut ca UNODC să asigure secretariatul Conferinței statelor părți. Convenția a intrat în vigoare în decembrie 2005 (ONU, f.a.-a). Oficiul are și o componentă de prevenire a terorismului, care oferă asistență juridică și tehnică statelor ce își construiesc capacitatea de răspuns (Citaristi, 2022). În 2004 a lansat, împreună cu Organizația Mondială a Vămilor (OMV), un program de control al containerelor (UNODC, f.a.-h), analizat în primul studiu de caz.

Rolul celei de-a doua comisii a crescut în 2006, când Adunarea Generală, prin rezoluția 61/252, a extins mandatul CCPCJ pentru ca aceasta să funcționeze și ea ca organ de conducere al UNODC (UNODC, f.a.-e). În 2009, pentru a întări performanța și eficacitatea oficiului, statele au creat un grup de lucru interguvernamental permanent pentru guvernanță și finanțe, cunoscut sub acronimul FINGOV (MOPAN, 2020).

În noiembrie 2019, secretarul general António Guterres a numit-o pe Ghada Fathi Waly, până atunci ministru al solidarității sociale în Egipt (din 2014), în funcția de director executiv, în locul lui Iuri Fedotov (UNIS Viena, 2019). La 2 decembrie 2020, CND s-a pronunțat asupra recomandărilor Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) privind regimul internațional al canabisului (UNODC, f.a.-d).

Membri și structură

UNODC nu are state membre în sens propriu. Fiind un oficiu al Secretariatului, cadrul său administrativ este cel al Secretariatului ONU (MOPAN, 2020). Statele își exercită influența prin două comisii funcționale ale ECOSOC, prin organele tratatelor și prin contribuțiile voluntare.

Comisia pentru Stupefiante (CND)

CND are 53 de membri, aleși de ECOSOC după o repartiție regională fixă: 11 locuri pentru Africa, 11 pentru Asia, 10 pentru America Latină și Caraibe, 6 pentru Europa de Est și 14 pentru grupul Europei Occidentale și al altor state. Un loc suplimentar se rotește la patru ani între Asia și America Latină. La alegere se urmărește ca în Comisie să fie reprezentate atât țările care produc opiu sau frunze de coca, cât și cele în care consumul și traficul sunt probleme serioase (UNODC, f.a.-c). CND se reunește anual, adoptă rezoluții și decizii și are o funcție aparte în cadrul convențiilor privind drogurile: decide ce substanțe sunt trecute sub control internațional, mutate între tabele sau scoase de sub control (UNODC, f.a.-b; UNODC, f.a.-d). Aceste decizii se iau prin vot, pe baza unor recomandări formulate înainte de sesiune; de exemplu, votul din decembrie 2020 privind canabisul a pornit de la recomandările OMS din 2019 (UNODC, f.a.-d). Procedura arată că, deși UNODC pregătește documentele, hotărârea aparține statelor.

Comisia pentru Prevenirea Criminalității și Justiție Penală (CCPCJ)

CCPCJ are 40 de state membre alese de ECOSOC și este condusă de un birou. Ea pregătește congresele ONU privind criminalitatea, ale căror declarații ajung, prin ECOSOC, la Adunarea Generală pentru aprobare (UNODC, f.a.-e).

Organe financiare și conferințe ale părților

FINGOV, grupul de lucru interguvernamental permanent deschis tuturor statelor interesate, discută din 2009 guvernanța și situația financiară a oficiului (MOPAN, 2020). Separat, statele părți la convenții își au propriile conferințe; de exemplu, UNODC asigură secretariatul Conferinței statelor părți la UNCAC (ONU, f.a.-a).

Directorul executiv și rețeaua de birouri

Directorul executiv este numit de secretarul general al ONU și conduce, în același timp, Oficiul ONU de la Viena (UNOV) (MOPAN, 2020; UNIS Viena, 2019). Numirea din 2019 a lui Ghada Waly, anunțată la 21 noiembrie, a vizat ambele funcții (UNIS Viena, 2019). În 2018, oficiul lucra, potrivit propriilor date, în 73 de țări (UNODC, f.a.-f). Tot pentru 2018, MOPAN număra în rețeaua din teren 8 birouri regionale, 7 birouri de țară, 17 birouri de teren și aproximativ 87 de birouri de program sau de proiect, cu circa 1.945 de persoane (MOPAN, 2020). Controlul intern este asigurat de Secțiunea de evaluare independentă a UNODC și de auditurile Oficiului ONU pentru Servicii de Supraveghere Internă (OIOS) (MOPAN, 2020).

Un caz special este Organul Internațional de Control al Stupefiantelor (INCB), organismul care supraveghează aplicarea tratatelor privind drogurile. Bugetul lui trece prin cel al UNODC, dar funcțional INCB este independent de oficiu (MOPAN, 2020). Distincția este importantă: UNODC ajută statele să aplice tratatele, iar INCB urmărește dacă ele le respectă.

Obiective și activități

UNODC își descrie scopul ca fiind promovarea justiției și securității în lume, astfel încât comunitățile să poată „trăi o viață pașnică, sănătoasă și prosperă" (UNODC, f.a.-a). Oficiul lucrează în trei moduri: sprijină statele la elaborarea politicilor, produce date și cercetare și organizează instruire pentru funcționari, polițiști, judecători, procurori și alți specialiști. La acestea se adaugă serviciile de expertiză criminalistică pentru laboratoarele naționale (UNODC, f.a.-a). Oficiul se prezintă drept singura structură a ONU dedicată prevenirii și combaterii drogurilor și criminalității (UNODC, f.a.-a).

Baza juridică a activității este un set de tratate pe care UNODC le administrează: cele trei convenții internaționale privind drogurile (Convenția unică asupra stupefiantelor din 1961, Convenția privind substanțele psihotrope din 1971 și Convenția împotriva traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope din 1988), UNTOC și protocoalele sale, UNCAC, instrumentele juridice internaționale împotriva terorismului și standardele ONU în prevenirea criminalității și justiția penală (MOPAN, 2020). Protocoalele la UNTOC privesc trei forme concrete de criminalitate: traficul de persoane, traficul de migranți și traficul ilicit de arme de foc (ONU, f.a.-d). În practică, oficiul ajută statele să își adapteze legislația și să

își formeze personalul pentru aplicarea acestor texte (UNODC, f.a.-a). Componenta de prevenire a terorismului, de exemplu, studiază tendințele activității teroriste și legăturile ei cu alte forme de criminalitate și oferă asistență juridică și tehnică (Citaristi, 2022).

Activitatea era împărțită, în bugetul pentru 2018–2019, în nouă subprograme, printre care combaterea criminalității organizate transnaționale, o abordare echilibrată a problemei mondiale a drogurilor și combaterea corupției (MOPAN, 2020). Cercetarea are o vizibilitate aparte. În fiecare an, UNODC publică *World Drug Report* (Raportul mondial privind drogurile), care adună statistici oficiale despre producția, traficul și consumul de droguri. ONU asociază raportul cu Ziua internațională împotriva abuzului și traficului ilicit de droguri, 26 iunie, stabilită de Adunarea Generală prin rezoluția 42/112 din 7 decembrie 1987 (ONU, f.a.-b). O zi similară, 9 decembrie, este dedicată luptei împotriva corupției (ONU, f.a.-a). Datele acestor rapoarte sunt folosite și de alte agenții, de exemplu de OMS în analizele privind HIV (OMS, f.a.).

Pe teren, UNODC derulează programe globale și regionale. Printre cele mai cunoscute se află programul de control al containerelor, început în 2004 (UNODC, f.a.-h), activitatea privind HIV în rândul persoanelor care consumă droguri și al deținuților (UNODC, f.a.-i) și un program global privind infracțiunile care afectează mediul, pentru care oficiul a publicat un raport anual în 2023 (UNODC, 2023). Evaluarea MOPAN socotea printre punctele forte ale oficiului combinarea rolului normativ, legat de tratate, cu programele de asistență tehnică (MOPAN, 2020).

Finanțare

UNODC depinde de contribuții voluntare, venite mai ales de la guverne (UNODC, f.a.-a). Bugetul ordinar al ONU, alimentat din cotizațiile obligatorii ale statelor, acoperă doar o mică parte a cheltuielilor.

Raportul anual pe 2023 dă ordinul de mărime actual. În acel an, veniturile totale ale oficiului au atins 455,2 milioane de dolari SUA. Contribuțiile voluntare au adus 389,5 milioane (85,5%), iar cotizațiile obligatorii, prin bugetul ordinar al ONU, doar 23,5 milioane (5,2%). Din banii voluntari, numai 3,6 milioane, adică 0,8% din venituri, au fost fonduri de uz general, pe care oficiul le poate folosi liber. Restul, de circa 386 de milioane, a fost legat de proiecte alese de donatori. Statele membre au furnizat peste 90% din contribuțiile promise pentru 2023; restul a venit de la alte entități ONU, de la fonduri fiduciare cu mai mulți parteneri, din sectorul privat și de la alte organizații internaționale. Cheltuielile pentru programe au urcat la nivelul record de 431,8 milioane, cu 13,6% peste cele din 2022. Raportul nu îi numește însă pe donatorii individuali (UNODC, 2024). Oficiul trece Uniunea Europeană printre principalii săi donatori. Cooperarea lor a pornit de la un schimb de scrisori din 2005, iar finanțarea europeană se face în cadrul Acordului-cadru financiar și administrativ UE–ONU (FAFA), semnat în 2003 (UNODC, f.a.-k).

Proporțiile erau asemănătoare în 2018, anul analizat de evaluarea MOPAN. Atunci, cheltuielile totale fuseseră de circa 333 de milioane, dintre care 86% din fonduri cu destinație specială, 7% din bugetul ordinar al ONU și doar 1% din fon-

duri de uz general (MOPAN, 2020). Promisiunile de contribuții voluntare pentru 2018 au totalizat 361,9 milioane de dolari (UNODC, f.a.-f).

Structura aceasta arată principala problemă financiară a oficiului. Ponderea resurselor de bază era de 6% în 2018, în timp ce media sistemului ONU fusese de 21% în 2017 (MOPAN, 2020). Contribuțiile cresc, dar sunt în cea mai mare parte legate de programe globale, regionale sau de țară, iar fondul de uz general rămâne mic (UNODC, f.a.-g). MOPAN a concluzionat că ponderea redusă a fondurilor nealocate limitează capacitatea UNODC de a-și îndeplini mandatul (MOPAN, 2020).

Donatorii recunosc problema. În decembrie 2022, UE, care se prezenta ea însăși drept unul dintre cei mai mari donatori, își exprima îngrijorarea față de nivelul scăzut al fondurilor de uz general și față de situația financiară „imprevizibilă și constrânsă" a UNODC. Tot atunci, UE preciza că banii săi nu pot fi folosiți pentru proiecte de care beneficiază Rusia sau Belarus (UE, 2022).



Imagine ilustrativă: inspecția containerelor într-un terminal portuar. Programul de Control al Containerelor a fost creat în 2004 de UNODC și Organizația Mondială a Vămilor. *Foto: offsuperphoto/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Programul de Control al Containerelor (UNODC–OMV, din 2004)

Context

Comerțul maritim modern se bazează pe containere standardizate, încărcate și descărcate foarte repede. Pentru vameși, acest sistem ascunde un paradox. Cu cât porturile sunt mai eficiente, cu atât fiecare container stă mai puțin timp la frontieră, iar controlul fizic al tuturor devine imposibil. UNODC pornește de la aceeași constatare: pe măsură ce economia mondială devine mai interconectată, oportunitățile comerciale se extind peste tot, dar la fel se extind și rutele pe care pot circula mărfurile ilicite (UNODC, f.a.-h).

Începutul anilor 2000 a adus două schimbări de cadru. Pe de o parte, UNTOC a intrat în vigoare în septembrie 2003 și a oferit un temei juridic comun pentru cooperarea împotriva criminalității organizate transnaționale (ONU, f.a.-d). Pe de altă parte, la 1 iulie 2004 a intrat în vigoare Codul internațional pentru securitatea navelor și a facilităților portuare (Codul ISPS), adoptat în cadrul Organizației Maritime Internaționale (OMI). Codul a creat un regim obligatoriu de securitate pentru transportul maritim internațional și cere statelor, autorităților portuare și companiilor să numească responsabili de securitate și să aplice planuri de securitate (OMI, f.a.). Securitatea lanțului logistic devenea astfel o obligație, nu doar o preocupare.

Actorii principali sunt vămile și poliția statelor cu porturi, aeroporturi și puncte de frontieră importante, UNODC, care aduce expertiza privind drogurile și criminalitatea organizată, și OMV, organizația interguvernamentală a adminis-

trațiilor vamale. Cadrul juridic este dat de tratatele administrate de UNODC, printre care convențiile privind drogurile și UNTOC (MOPAN, 2020).

Rolul organizației

În 2004, UNODC și OMV au creat, ca inițiativă comună, Programul de Control al Containerelor (CCP) (UNODC, f.a.-h). Obiectivul declarat este ca statele care doresc acest lucru să își îmbunătățească managementul riscului, securitatea lanțului de aprovizionare și facilitarea comerțului, pentru a împiedica circulația transfrontalieră a mărfurilor ilicite (UNODC, f.a.-h).

Termenul de management al riscului merită explicat. În loc să deschidă containere la întâmplare, autoritățile analizează informațiile despre transport (expeditor, destinatar, rută, tipul declarat al mărfii, istoricul firmelor) și selectează pentru control doar încărcăturile care prezintă semnale de risc. Pentru vamă, această metodă permite două lucruri deodată: controale mai bine țintite și un comerț legal care nu este încetinit inutil. De aceea, obiectivul CCP pune în aceeași frază siguranța și facilitarea comerțului (UNODC, f.a.-h).

Cele două organizații își împart rolurile. OMV aduce cunoașterea procedurilor vamale, iar UNODC aduce rețeaua sa de birouri din teren și experiența în combaterea traficului de droguri și a criminalității organizate (MOPAN, 2020). Programul nu se limitează la transportul maritim: el lucrează în porturi, aeroporturi și puncte de trecere a frontierei terestre (UNODC, f.a.-h).

Programul a adăugat în timp și o dimensiune de gen. Rețeaua femeilor din cadrul CCP, înființată în 2015, urmărește să promoveze rolul femeilor în program și să încurajeze un dialog incluziv (UNODC, f.a.-h).

Finanțarea urmează modelul general al UNODC. Majoritatea resurselor oficiului provin din fonduri cu destinație specială, alocate de donatori pentru programe anume (MOPAN, 2020). Programe precum CCP depind așadar de disponibilitatea statelor donatoare de a le susține an de an.

Rezultate

Primul rezultat este durabilitatea. În 2024, programul împlinea 20 de ani, un interval lung pentru o inițiativă care depinde de contribuții voluntare. Deși numele trimite la containerele maritime, sfera lui cuprinde și aeroporturi și frontiere terestre (UNODC, f.a.-h).

Al doilea rezultat ține de cooperarea dintre agenții. CCP este un exemplu de program operațional derulat pe termen lung de o structură a ONU împreună cu o organizație interguvernamentală din afara sistemului ONU. Programul folosește instrumentele juridice ale ONU, iar UNODC îl prezintă ca pe un mijloc prin care țările pot aplica tratatele, rezoluțiile ONU și Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (UNODC, f.a.-h).

Al treilea rezultat este integrarea temei egalității de gen, prin rețeaua femeilor creată în 2015 (UNODC, f.a.-h).

Un indicator la îndemână pentru programele de acest tip sunt capturile de droguri și de alte mărfuri ilicite. Cititorul trebuie să știe însă cum să le interpreteze. O creștere a capturilor poate însemna că inspecțiile au devenit mai bune, dar și că volumul traficului a crescut. O scădere poate semnala succes, dar și faptul că

traficanții și-au schimbat ruta. De aceea, capturile arată activitatea autorităților de control, nu neapărat efectul asupra pieței ilicite. Raportul pe 2023 al echipei UNODC care derulează CCP și programul aeroportuar AIRCOP, în parteneriat cu 86 de țări, însumează pentru ambele programe circa 250 de tone de cocaină, 339,5 tone de precursori chimici, 29 de tone de specii de faună și floră sălbatică protejate prin Convenția CITES și aproximativ 212 milioane de țigarete capturate în acel an (UNODC și OMV, 2024). Același raport anunța contopirea celor două programe, până la jumătatea lui 2024, în Programul de Control al Pasagerilor și Mărfurilor (PCCP) (UNODC și OMV, 2024).

Evaluare

Programul ilustrează câteva puncte forte ale UNODC. Evaluarea MOPAN a identificat printre acestea combinarea rolului normativ cu cel operațional și o rețea solidă de birouri în teren, care permite parteneriate influente (MOPAN, 2020). CCP folosește ambele atuuri: pornește de la tratatele administrate de oficiu și se sprijină pe prezența lui în țări. Parteneriatul cu OMV completează ce îi lipsește UNODC, adică legătura directă cu administrațiile vamale.

Limitele sunt legate tot de natura oficiului. MOPAN a criticat dependența foarte mare de fondurile alocate de donatori, care reduce flexibilitatea strategică, și a considerat că sistemele de gestionare a performanței programelor erau încă imature (MOPAN, 2020). Pentru un program precum CCP, aceste observații au consecințe practice. Donatorii pot alege țările și porturile pe care le finanțează în funcție de propriile priorități. Iar fără indicatori de impact solizi, rezultatele sunt raportate mai ales prin numărul de capturi, cu limitele descrise mai sus. Uniunea Europeană, unul dintre marii donatori, a cerut și ea o finanțare mai previzibilă și mai flexibilă pentru UNODC (UE, 2022).

O altă tensiune este inerentă obiectivului. Programul trebuie să ajute vămile să controleze mai bine, fără să încetinească un comerț legal de care depind economiile naționale. Managementul riscului este răspunsul tehnic la această tensiune, dar calitatea lui depinde de datele disponibile și de pregătirea personalului.

Din acest caz se desprind două lecții despre organizații precum UNODC. Prima: un oficiu fără membri proprii și cu buget mic își poate extinde influența prin parteneriate cu alte organizații, dacă fiecare aduce o competență diferită. A doua: atunci când finanțarea este aproape integral alocată de donatori, continuitatea unui program depinde de interesul acestora, iar măsurarea impactului devine un argument esențial pentru a-i convinge să rămână.



Imagine ilustrativă: seringi de unică folosință. Programele de schimb de ace și seringi fac parte din pachetul de intervenții recomandat de OMS pentru persoanele care își injectează droguri. *Foto: Pedro/stock.adobe.com*

Studiu de caz: UNODC și prevenirea HIV în rândul persoanelor care își injectează droguri și în penitenciare

Context

Consumul de droguri injectabile este una dintre căile prin care HIV se transmite cel mai ușor, pentru că folosirea în comun a acelor și seringilor pune în contact direct sângele mai multor persoane. Potrivit estimărilor din *World Drug Report* 2020, preluate de OMS, în lume existau aproximativ 11 milioane de persoane care își injectau droguri. Circa una din opt, adică 1,4 milioane de persoane, trăia cu HIV, iar 39,4% aveau infecție activă cu virusul hepatitei C (OMS, f.a.).

Penitenciarele concentrează aceleași riscuri. Potrivit UNODC, prevalența HIV, a hepatitelor și a tuberculozei în închisori este de 2 până la 10 ori mai mare decât în populația generală, iar în cazuri excepționale de până la 50 de ori. În închisori apar toate căile de transmitere: relații sexuale neprotejate, folosirea în comun a echipamentului de injectare sau de piercing și lipsa măsurilor de igienă. Supraaglomerarea, violența, stigmatizarea, personalul insuficient pregătit și serviciile medicale slabe agravează situația. Tratamentul este adesea întrerupt la intrarea în închisoare, la transferul între penitenciare sau la eliberare (UNODC, f.a.-j).

OMS include ambele grupuri printre cele cinci „populații-cheie" pentru HIV, alături de bărbații care întrețin relații sexuale cu bărbați, de persoanele trans și de lucrătorii sexuali (OMS, 2022). Pentru aceste grupuri, OMS formulează recomandări separate de prevenire, diagnostic și tratament (OMS, 2022).

Pe plan instituțional, răspunsul ONU la HIV este coordonat de Programul Comun al ONU privind HIV/SIDA (UNAIDS), care reunește 11 organizații ale

ONU. UNODC este una dintre ele, alături de OMS, UNICEF, WFP, Banca Mondială și altele (ONU, f.a.-c; UNAIDS, 2019).

Rolul organizației

Pentru UNODC, HIV este un domeniu în care mandatul de control al drogurilor se întâlnește cu sănătatea publică. Oficiul își prezintă activitatea în acest domeniu ca prevenire, tratament și îngrijire HIV pentru persoanele care consumă droguri și pentru persoanele din penitenciare (UNODC, f.a.-i). Evaluarea MOPAN plasa această muncă în legătură cu Obiectivul de Dezvoltare Durabilă 3, privind sănătatea, cu accent pe combaterea consumului de droguri, a dependenței și a HIV asociat acestora (MOPAN, 2020).

Instrumentele sunt în principal normative și de asistență tehnică, nu medicale. În penitenciare, UNODC elaborează ghiduri privind HIV în mediul carceral, pledează pentru reducerea stigmatizării și discriminării, sprijină legislația privind alternativele la închisoare și formează partenerii naționali pentru a oferi servicii adaptate. Oficiul contribuie și la rețele regionale privind HIV și penitenciarele din Africa și America Latină, precum și la proiectul „Health in Prisons" al biroului european al OMS (UNODC, f.a.-j). În spatele acestor activități stă ideea că sănătatea în închisoare face parte din sănătatea publică: deținuții se întorc în comunitate, iar infecțiile netratate îi urmează.

Pentru persoanele care își injectează droguri, OMS recomandă un pachet de intervenții care include programe de schimb de ace și seringi, tratament de substituție cu agoniști opioizi, distribuirea în comunitate a naloxonei (medicamentul care oprește efectele unei supradoze de opioide), testarea și tratamentul HIV, vaccinarea împotriva hepatitei B, tratamentul hepatitei C și depistarea tuberculozei (OMS, f.a.). UNODC nu oferă el însuși aceste servicii; rolul său este să ajute autoritățile naționale să le accepte și să le organizeze, prin ghiduri și formare (UNODC, f.a.-j).

Activitatea s-a adaptat la noile tipuri de consum. UNODC a organizat instruiri privind prevenirea, tratamentul și îngrijirea HIV pentru persoanele care consumă droguri stimulante, a organizat cursuri pentru comitetele locale de acțiune antidrog din Africa de Sud și a lansat, în 2023, un document de informare despre violența de gen în acest domeniu (UNODC, f.a.-i). Tot în acest cadru, oficiul urmărește rolul CND în îndeplinirea angajamentelor din Declarația politică privind HIV și SIDA adoptată în 2021 (UNODC, f.a.-i).

Partenerii din UNAIDS au susținut această direcție. La numirea lui Ghada Waly, UNAIDS a anunțat că va continua să colaboreze cu UNODC pentru programe și politici inovatoare de reducere a riscurilor destinate persoanelor care consumă droguri (UNAIDS, 2019).

Rezultate

Rezultatele acestui tip de activitate sunt greu de izolat, pentru că serviciile propriu-zise sunt oferite de ministerele sănătății, de administrațiile penitenciarelor și de organizațiile neguvernamentale. UNODC contribuie prin ghiduri, instruire și sprijin pentru schimbarea politicilor.

Pe planul normelor, ideea că persoanele care își injectează droguri și deținuții sunt grupuri prioritare pentru HIV este astăzi consacrată: ghidurile consolidate ale OMS din 2022 le tratează explicit ca populații-cheie (OMS, 2022). MOPAN a dat ca exemplu tocmai această zonă atunci când a descris capacitatea UNODC de a combina mai multe instrumente: influențarea atitudinii guvernelor față de dependența de droguri și față de răspândirea HIV/SIDA în închisori (MOPAN, 2020).

Pe planul epidemiologic, cifrele arată cât de mult rămâne de făcut. Estimarea de 1,4 milioane de persoane care își injectează droguri și trăiesc cu HIV (OMS, f.a.) și decalajul de până la zece ori dintre închisori și populația generală (UNODC, f.a.-j) arată că problema rămâne de mare amploare.

Evaluare

Cazul arată un avantaj real al UNODC. Ca oficiu care lucrează direct cu ministerele de interne, poliția și administrațiile penitenciare, el are acces la instituții la care o agenție de sănătate ajunge mai greu (UNODC, f.a.-a; UNODC, f.a.-j). De aceea, prezența lui în UNAIDS acoperă o zonă greu accesibilă altor parteneri (UNAIDS, 2019).

Limitele sunt însă evidente. UNODC nu finanțează și nu oferă direct servicii medicale, iar rezultatele depind de voința guvernelor. În plus, MOPAN a observat că oficiul nu avea o viziune și o strategie de implementare suficient de clare, că sistemele de gestionare a performanței erau imature și că dependența de fondurile alocate de donatori îi reduce flexibilitatea (MOPAN, 2020). Pentru un domeniu sensibil politic, precum reducerea riscurilor, lipsa fondurilor flexibile creează riscul ca activitatea să se concentreze acolo unde există donatori interesați, nu neapărat acolo unde epidemia este mai gravă.

Există și o tensiune de mandat. Același oficiu servește comisia care decide ce substanțe sunt interzise (UNODC, f.a.-d) și promovează servicii care îi tratează pe consumatori ca pe niște pacienți. Unul dintre subprogramele oficiului poartă chiar numele de abordare cuprinzătoare și echilibrată a problemei mondiale a drogurilor (MOPAN, 2020), formulă care încearcă să împace logica controlului cu cea a sănătății publice. Echilibrul concret depinde însă de fiecare guvern și de prioritățile donatorilor.

Lecția generală este că o organizație internațională poate influența politici naționale sensibile mai ales prin norme, date și formarea profesioniștilor. A doua lecție ține de cooperare: într-un program comun precum UNAIDS, fiecare membru aduce accesul la instituțiile cu care lucrează în mod obișnuit, iar valoarea parteneriatului depinde de această diviziune a muncii.

Referințe

Citaristi, I. (2022). United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. În *The Europa Directory of International Organizations 2022* (ed. a 24-a, pp. 248–252). Londra: Routledge. https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003292548-54/united-nations-office-drugs-crime%E2%80%94unodc-ileana-citaristi

MOPAN (2020). *MOPAN 2019 Assessments: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*. Paris: Multilateral Organisation Performance Assessment Network. https://

www.unodc.org/documents/evaluation/Knowledge-Products/MOPAN_2019_UNODC_Assessment_Report.pdf

OMI (f.a.). *SOLAS XI-2 and the ISPS Code*. Londra: International Maritime Organization. https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/SOLAS-XI-2%20ISPS%20Code.aspx

OMS (2022). *Consolidated guidelines on HIV, viral hepatitis and STI prevention, diagnosis, treatment and care for key populations*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789240052390

OMS (f.a.). *People who inject drugs*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/teams/global-hiv-hepatitis-and-stis-programmes/populations/people-who-inject-drugs

ONU (f.a.-a). *International Anti-Corruption Day, 9 December*. New York: United Nations. https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day

ONU (f.a.-b). *International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking, 26 June*. New York: United Nations. https://www.un.org/en/observances/end-drug-abuse-day

ONU (f.a.-c). *The UN System*. New York: United Nations. https://www.un.org/en/about-us/un-system

ONU (f.a.-d). *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*. Audiovisual Library of International Law. New York: United Nations. https://legal.un.org/avl/ha/unctoc/unctoc.html

UE (2022, 8 decembrie). *EU statement on UNODC's strategic management, budgetary and administrative questions*. Viena: Delegația Uniunii Europene pe lângă organizațiile internaționale de la Viena. https://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/eu-statement-unodcs-strategic-management-budgetary-and-administrative-questions-delivered-8-december_en

UNAIDS (2019, 25 noiembrie). *UNAIDS welcomes the appointment of Ghada Fathi Waly as Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime*. Geneva: UNAIDS. https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2019/november/20191125_unodc

UNIS Viena (2019, 21 noiembrie). *The Secretary-General appoints Ms. Ghada Fathi Waly of Egypt as Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime*. Viena: United Nations Information Service. https://unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2019/unisinf556.html

UNODC (2023). *UNODC annual report 2023: global programme on crimes that affect the environment*. Viena: UNODC. https://digitallibrary.un.org/record/4047871

UNODC (2024). *Annual Report 2023* (date financiare la 31 decembrie 2023). Viena: United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.drugsandalcohol.ie/41432/1/UNODC_report_2023.pdf

UNODC (f.a.-a). *About UNODC*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html

UNODC (f.a.-b). *The Commission on Narcotic Drugs*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html

UNODC (f.a.-c). *CND Membership*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Membership/Membership.html

UNODC (f.a.-d). *Scheduling*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Mandate_Functions/Mandate-and-Functions_Scheduling.html

UNODC (f.a.-e). *The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/index.html

UNODC (f.a.-f). *Contributions in 2018*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/donors/contributions-in-2018.html

UNODC (f.a.-g). *Partnerships and funding*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/donors/index.html

UNODC (f.a.-h). *UNODC-WCO Container Control Programme*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/ccp/index.html

UNODC (f.a.-i). *HIV and AIDS*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/hiv-aids/new/index.html

UNODC (f.a.-j). *HIV in prisons*. Viena: UNODC. https://www.unodc.org/unodc/en/hiv-aids/new/prisons.html

UNODC (f.a.-k). *Partnership with the European Union*. United Nations Office on Drugs and Crime. https://www.unodc.org/brulo/partnerships/eu.html

UNODC și OMV (2024). *Annual Report 2023: Passenger and Cargo Border Team* (Programul de Control al Containerelor și AIRCOP). Viena: United Nations Office on Drugs and Crime; Bruxelles: World Customs Organization. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/drugs-and-precursor-chemicals/ccp/ccp-annual-report-2023.pdf?la=en

Programul Alimentar Mondial (WFP)

Denumire originală: World Food Programme (WFP)
Sediul: Roma, Italia
Înființare: 19 decembrie 1961
Director executiv: Cindy McCain
Web: www.wfp.org

Programul Alimentar Mondial (WFP) este structura Organizației Națiunilor Unite (ONU) care oferă asistență alimentară în situații de urgență și sprijină securitatea alimentară pe termen lung. Nu este o agenție specializată cu tratat constitutiv propriu, ci un program interguvernamental creat în comun de ONU și de Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO), printr-o rezoluție a Adunării Generale adoptată în 1961 (WFP, f.a.-h). Sediul este la Roma. Programul nu are membri în sens clasic: statele îl conduc prin Consiliul Executiv, alcătuit din 36 de state (WFP, f.a.-g). Bugetul provine integral din contribuții voluntare, iar în 2020 WFP a fost distins cu Premiul Nobel pentru Pace (ONU, f.a.-a).

Istoric

WFP a fost înființat în 1961, când o rezoluție a Adunării Generale a ONU l-a stabilit ca efort comun al ONU și al FAO (WFP, f.a.-h). Programul a fost pus la încercare aproape imediat. În 1962, un cutremur din Iran a ucis peste 12.000 de oameni, iar WFP a trimis supraviețuitorilor grâu, zahăr și ceai. Un an mai târziu a început și prima lui intervenție de dezvoltare: construcția barajului de la Assuan, în sudul Egiptului, impunea mutarea a 50.000 de nubieni, pe care programul i-a aprovizionat timp de patru ani. În 1968 au apărut mesele școlare, pornite în Togo cu 5.000 de copii, o activitate care a devenit ulterior una dintre cele mai cunoscute ale organizației (WFP, f.a.-h).

În anii 1970 și 1980, WFP a fost prezent în majoritatea marilor crize alimentare. În Sahel a coordonat, începând din 1973, o operațiune de trei ani cu peste 30 de avioane de transport. În 1980 a condus pentru prima dată o operațiune internațională la care au participat mai multe agenții, destinată celor 370.000 de refugiați cambodgieni. Între 1983 și 1985, în timpul foametei din Etiopia, a livrat 2 milioane de tone de ajutoare. Operațiunea „Lifeline Sudan", lansată în 1989, a presupus parașutarea a 1,5 milioane de tone de hrană în regiuni afectate de război și secetă, pe care WFP o prezintă drept cea mai mare operațiune de acest tip din istorie (WFP, f.a.-h). Deceniul următor a adus războaiele din fosta Iugoslavie (1992), fuga a 3 milioane de oameni după genocidul din Rwanda (1994) și uraganul Mitch (1998), după care au fost ajutate peste 600.000 de persoane din America Centrală (WFP, f.a.-h).

După anul 2000, programul și-a lărgit rolul dincolo de livrarea de hrană. În 2003 a început să funcționeze Serviciul Aerian Umanitar al ONU (UNHAS), operat de WFP, iar în același an operațiunea din Irak a acoperit, în șapte luni, 27,1 milioane de persoane. În 2005, ONU i-a cerut programului să conducă logistica de urgență pentru toate agențiile ONU și pentru organizațiile neguvernamentale.

Tot în 2005 au fost introduse voucherele și transferurile în numerar, care le permit beneficiarilor să cumpere de pe piață alimentele pe care le aleg, în locul unor rații standard (WFP, f.a.-h).

Au urmat intervenții de mare amploare: 4,5 milioane de persoane ajutate după cutremurul din Haiti (2010), 1,5 milioane în seceta din Cornul Africii (2011), peste 3 milioane în timpul epidemiei de Ebola din Africa de Vest (2014) și 9 milioane în Yemen (2015). După izbucnirea conflictului din Siria, în 2011, programul și-a extins treptat operațiunile în regiune (WFP, f.a.-h). În 2015 a fost creat la München Acceleratorul de inovare al WFP, care finanțează și testează soluții noi (WFP, f.a.-k).

Pandemia de COVID-19 a obligat organizația, în 2020, să își adapteze operațiunile pentru cele 138 de milioane de persoane pe care le avea în vedere. În același an, Comitetul Nobel norvegian a acordat programului Premiul Nobel pentru Pace, recunoscând, potrivit WFP, contribuția sa la combaterea insecurității alimentare, la îmbunătățirea condițiilor pentru pace și la prevenirea folosirii foametei ca armă de război (WFP, f.a.-h). În 2022, an pe care WFP îl consideră începutul celei mai grave crize alimentare din istoria modernă, contribuțiile au depășit 14 miliarde de dolari (WFP, f.a.-h; WFP, f.a.-c). În 2023, însă, deficitul de finanțare a depășit 60% din nevoi, cel mai mare din istoria programului, iar WFP a fost nevoit să reducă ajutoarele în mai multe operațiuni (WFP, f.a.-h).

Membri și structură

În clasificarea ONU, WFP face parte din categoria fondurilor și programelor, nu din cea a agențiilor specializate (ONU, f.a.-a). Consecința practică este că nu există o procedură de aderare și nici cotizații obligatorii. Statele participă în două moduri: ca membri ai organului de conducere și ca donatori. Programul are peste 20.000 de angajați și lucrează în peste 120 de țări și teritorii (WFP, f.a.-m). Organizarea are trei niveluri: sediul central de la Roma, birourile regionale și birourile de țară (WFP, f.a.-j).

Consiliul Executiv

Consiliul Executiv reunește 36 de state membre și este descris de WFP drept organul său suprem de conducere. Jumătate dintre ele sunt alese de Consiliul Economic și Social al ONU (ECOSOC), iar cealaltă jumătate de Consiliul FAO, pentru mandate de trei ani care pot fi reînnoite (WFP, f.a.-v). El oferă sprijin interguvernamental, stabilește direcțiile de activitate și supraveghează programul (WFP, f.a.-g). Consiliul aprobă planurile strategice pe țări, adică documentele multianuale care stabilesc ce face WFP într-un anumit stat și cu ce buget. Un exemplu concret este Iordania: planul pentru 2020–2022 a fost aprobat în sesiunea din noiembrie 2019, iar cel pentru 2023–2027 în sesiunea din noiembrie 2022 (WFP, f.a.-r; WFP, f.a.-s). Nu toate modificările trec prin Consiliu. La planul de tranziție al Iordaniei pentru 2018–2019, prima revizuire a fost aprobată de Consiliul Executiv în noiembrie 2018, iar a treia, în august 2019, de directorul de țară (WFP, f.a.-q). Planurile se modifică frecvent pe parcurs: cel pentru 2020–2022 a fost revizuit de două ori, în iulie și în noiembrie 2021 (WFP, f.a.-r). Aceste exemple arată că autoritatea este delegată în funcție de amploarea schimbării.

Directorul executiv și secretariatul

Directorul executiv conduce secretariatul. Numirea lui o fac împreună secretarul general al ONU și directorul general al FAO, iar mandatul are o durată fixă de cinci ani (WFP, f.a.-g). Această dublă numire reflectă originea programului, creat de ambele organizații. Directorul executiv este sprijinit de un adjunct și de mai mulți directori executivi asistenți, fiecare răspunzând de un domeniu mare, cum ar fi operațiunile de program, parteneriatele sau administrația (WFP, f.a.-g). Birourile de țară aplică planurile strategice și gestionează relația cu guvernele gazdă.

Controlul intern și evaluarea

Oficiul inspectorului general efectuează audituri interne și anchete privind fraude, corupție sau alte abateri ale angajaților și partenerilor. Constatările sunt raportate conducerii și Consiliului Executiv, iar rapoartele de audit sunt publicate (WFP, f.a.-l). Oficiul lucrează după standardele internaționale pentru auditul intern și pentru anchete. El aplică politica de toleranță zero față de fraudă, corupție, exploatare și abuz sexual, iar angajații, contractorii și alte persoane pot semnala confidențial abuzuri sau risipă (WFP, f.a.-l).

Separat, Oficiul de evaluare coordonează evaluări strategice, de politici, de planuri pe țări, de intervenții de urgență și de impact, la care se adaugă evaluările descentralizate, gestionate de birourile regionale și de țară. Evaluările sunt realizate de profesioniști independenți, după normele Grupului de Evaluare al ONU, iar cadrul este stabilit de politica de evaluare din 2022 și de o cartă adoptată în 2023 (WFP, f.a.-j). Pentru un student, distincția este utilă: auditul verifică dacă regulile au fost respectate, iar evaluarea întreabă dacă programele și-au atins scopul.

Obiective și activități

WFP își rezumă misiunea ca fiind „salvarea de vieți în situații de urgență și folosirea asistenței alimentare pentru a construi un drum spre pace, stabilitate și prosperitate" (WFP, f.a.-m). Planul strategic pentru 2022–2025 pornește de la constatarea că foametea cronică este în creștere din 2014 și estimează că, în 2021, 283 de milioane de oameni din țările în care lucrează programul aveau nevoie urgentă de hrană, dintre care 45 de milioane la nivel de urgență (WFP, f.a.-n).

Planul urmărește cinci rezultate: acoperirea nevoilor urgente de hrană și nutriție; rezultate mai bune în nutriție, sănătate și educație; mijloace de trai mai stabile; programe și sisteme naționale mai puternice; un sprijin mai eficient pentru ceilalți actori umanitari și de dezvoltare. Patru teme transversale trebuie urmărite în toate activitățile: protecția și responsabilitatea față de populațiile afectate, egalitatea de gen, nutriția și sustenabilitatea mediului (WFP, f.a.-n).

Instrumentele sunt variate. Pe lângă distribuția de alimente în natură, transferurile în numerar au crescut rapid după 2005: în 2019, WFP a oferit putere de cumpărare de 2,1 miliarde de dolari SUA în 64 de țări, adică 38% din totalul asistenței sale (WFP, f.a.-b). Banii pot ajunge la beneficiari prin transfer direct, prin conturi de tip „mobile money" (bani pe telefonul mobil) sau prin vouchere valabile pentru anumite produse. În timpul pandemiei de COVID-19, programul a sprijinit 65 de țări să își extindă sau să își adapteze sistemele naționale de protec-

ție socială (WFP, f.a.-b). Mesele școlare, începute în 1968, leagă hrana de educație (WFP, f.a.-h).

O parte mai puțin vizibilă a activității o reprezintă serviciile pentru restul sistemului umanitar. WFP operează UNHAS, care transportă în fiecare an sute de mii de lucrători umanitari (WFP, f.a.-h), conduce grupurile de coordonare (clusterele) pentru logistică și pentru telecomunicații de urgență și administrează rețeaua de depozite umanitare ale ONU (UNHRD), cu cinci centre plasate în regiuni expuse dezastrelor (WFP, f.a.-i). Prin aceste servicii, agenții ONU, organizații neguvernamentale și guverne pot apela la programul alimentar pentru achiziții, stocuri de urgență, transport de mărfuri, depozitare, telecomunicații, lucrări de inginerie sau cazare și asistență medicală pentru personal (WFP, f.a.-i). În fine, Acceleratorul de inovare și proiecte precum rețeaua blockchain „Building Blocks" testează noi moduri de livrare a ajutorului (WFP, f.a.-k; WFP, f.a.-a).

Finanțare

WFP nu primește contribuții obligatorii și nici o cotă din bugetul evaluat al ONU. Toate resursele sunt voluntare. Guvernele sunt principala sursă: peste 60 de state susțin operațiunile, la care se adaugă companii și persoane fizice (WFP, f.a.-f).

Volumul finanțării a fluctuat puternic în ultimii ani. În 2022, contribuțiile totale au fost de aproximativ 14,18 miliarde de dolari SUA. Statele Unite au dat singure 7,25 miliarde, adică circa 51% din total, urmate de Germania (1,78 miliarde) și de Comisia Europeană (0,70 miliarde) (WFP, f.a.-c). În 2023, totalul a coborât la aproximativ 8,28 miliarde, o scădere de circa 42%. Ordinea marilor donatori s-a păstrat: Statele Unite (2,98 miliarde, circa 36%), Germania (1,33 miliarde), Comisia Europeană (0,50 miliarde), Canada (0,31 miliarde) și Regatul Unit (0,29 miliarde). Donatorii privați, luați împreună, au ocupat locul al șaselea, cu 0,27 miliarde (WFP, f.a.-d). Cifrele includ angajamente anuale și multianuale.

Pe lângă volum, contează și cât de liber poate fi folosit un ban. WFP numește „finanțare flexibilă" trei tipuri de contribuții: cele nealocate unei destinații anume, cele pentru Contul de răspuns imediat, folosit pentru intervenții urgente de salvare a vieții, și cele alocate doar în linii mari, de exemplu unei regiuni (WFP, f.a.-e). Restul fondurilor sunt legate de o țară sau de o activitate stabilită de donator, ceea ce limitează posibilitatea programului de a muta resursele acolo unde nevoia este mai mare.

Dependența de câțiva donatori mari are consecințe directe. Când contribuțiile au scăzut în 2023, deficitul de finanțare a depășit 60% din nevoi, iar WFP a trebuit să reducă numărul beneficiarilor sau valoarea rațiilor în mai multe țări (WFP, f.a.-h).



Tabăra de refugiați Zaatari, Iordania. Majoritatea refugiaților sirieni din Iordania nu locuiau însă în tabere, ci în orașe și sate, alături de populația locală. *Foto: Pyrenees Photo/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Transferuri în numerar pentru refugiații sirieni din Iordania și rețeaua blockchain „Building Blocks"

Context

Războiul din Siria, început în 2011, a împins milioane de oameni să plece din țară, iar WFP și-a extins treptat intervenția în toată regiunea (WFP, f.a.-h). Iordania, stat vecin, a primit un număr mare de refugiați. Potrivit datelor Înaltului Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), citate de Human Rights Watch, până în noiembrie 2015 peste 633.000 de persoane venite din Siria își căutaseră refugiul în țară. Doar o parte locuia în tabere: circa 79.000 la Zaatari, 27.000 la Azraq și 6.300 în tabăra Emirates Jordan Camp. Majoritatea trăia în orașe și sate, alături de populația locală (HRW, 2016).

La sfârșitul lui 2023, potrivit UNHCR, peste 655.000 de persoane din Siria își găsiseră refugiul în Iordania, iar peste 85% dintre ele locuiau în chirie, în afara taberelor (HRW, 2024). Documentele WFP folosesc cifre diferite: planul pentru 2020–2022 pornea de la 665.000 de sirieni înregistrați la UNHCR (WFP, f.a.-r), în timp ce planul pentru 2023–2027 vorbește de 1,3 milioane de refugiați sirieni găzduiți de Iordania (WFP, f.a.-s). Diferența merită reținută: numărul refugiaților depinde de sursă și de criteriu, adică de faptul că se numără doar persoanele înregistrate sau și estimările mai largi.

Situația economică a refugiaților a rămas fragilă. WFP estima că peste 70% dintre gospodăriile de refugiați sirieni care trăiau în comunități gazdă se aflau în insecuritate alimentară sau erau vulnerabile la aceasta (WFP, f.a.-q). Accesul la muncă legală era limitat, pentru că majoritatea profesiilor rămâneau închise străinilor, iar mulți sirieni lucrau informal, fără protecție (HRW, 2024). Principalii ac-

tori erau guvernul Iordaniei, UNHCR (care conducea cadrul general de sprijin pentru refugiați), WFP, organizațiile neguvernamentale și statele donatoare (WFP, f.a.-o).

Rolul organizației

În primii ani ai crizei, WFP a lucrat printr-o operațiune regională de urgență (EMOP 200433) pentru populațiile siriene vulnerabile din Iordania, Liban, Irak și Turcia. Asistența alimentară era gândită ca parte a unui cadru mai larg de sprijin pentru refugiați, condus de UNHCR. Operațiunea a fost revizuită de multe ori; a 18-a revizuire a bugetului a mărit numărul beneficiarilor planificați de la aproximativ 2,30 la 2,40 milioane și bugetul cu 18,56 milioane de dolari SUA (WFP, f.a.-o). A urmat o operațiune prelungită de ajutor și redresare (PRRO 200987), care acoperea și Egiptul și combina asistența alimentară cu activități menite să crească autonomia refugiaților (WFP, f.a.-p).

Din 2018, activitatea din Iordania a trecut la planificarea pe țară. Un plan de tranziție pentru 2018–2019, aprobat în octombrie 2017, a vizat refugiații sirieni, iordanienii vulnerabili, inclusiv elevii, și mijloacele de trai (WFP, f.a.-q). Planul strategic pentru 2020–2022 a adăugat obiective privind protecția socială și autonomia femeilor și a tinerilor, precum și parteneriate bazate pe „soluții eficiente și inovatoare" (WFP, f.a.-r). Planul pentru 2023–2027 merge mai departe și include un rezultat distinct: ceilalți actori umanitari și de dezvoltare să poată folosi, la cerere, serviciile WFP de transferuri în numerar (WFP, f.a.-s).

Alegerea numerarului are o logică simplă. În loc să primească o rație fixă, familia cumpără de pe piață alimentele pe care le alege (WFP, f.a.-h), iar banii rămân în comerțul local. Pentru ca sistemul să funcționeze, WFP trebuie însă să verifice identitatea fiecărui beneficiar, să țină evidența plăților și să evite ca aceeași persoană să fie ajutată de două ori de organizații diferite.

Aici intervine „Building Blocks". Un blockchain este un registru digital în care tranzacțiile sunt înregistrate în blocuri legate criptografic, astfel încât o înregistrare nu mai poate fi modificată fără urmă. Varianta aleasă de WFP este o rețea administrată privat, nu una publică: accesul este rezervat organizațiilor participante. Mai multe organizații care ajută aceeași persoană pot folosi un cont comun, iar beneficiarul poate primi dintr-un singur loc bani, hrană sau servicii de educație și sănătate. Identificarea se poate face prin scanarea irisului. WFP insistă asupra neutralității rețelei: toate organizațiile care o folosesc sunt coproprietare, iar codul este oferit gratuit organizațiilor umanitare credibile (WFP, f.a.-a). În Iordania și în Bangladesh, rețeaua este folosită pentru asistența acordată refugiaților (WFP, f.a.-a). Proiectul a pornit ca pilot cu 100 de persoane în Pakistan, iar în Iordania funcționează din 2017 (WFP, f.a.-t). În tabăra Azraq, 10.000 de refugiați sirieni își puteau plăti astfel alimentele pe baza unor drepturi înregistrate în blockchain (WFP, f.a.-u).

Rezultate

Primul rezultat vizibil este extinderea rețelei dincolo de WFP. UN Women folosește rețeaua din 2019, iar în Bangladesh au adoptat-o și UNICEF, pentru articole de apă și igienă, și UNFPA, pentru produse de sănătate reproductivă (WFP, f.a.-a). După explozia din portul Beirut, din august 2020, rețeaua a fost folosită în Li-

ban pentru a coordona 59 de milioane de dolari SUA oferiți de 17 organizații pentru 130.000 de persoane. În Ucraina, în 2022, aproximativ 30 de organizații au folosit Building Blocks pentru a verifica dacă aceleași gospodării primeau ajutor de la mai mulți donatori. Potrivit WFP, între 1 mai și 31 august 2022 au fost evitate astfel suprapuneri nedorite de 35 de milioane de dolari (WFP, f.a.-a).

Al doilea rezultat ține de modul de lucru în Iordania. Evoluția de la o operațiune regională de urgență la planuri pe țară arată o trecere de la ajutorul imediat la protecție socială, autonomie și servicii comune (WFP, f.a.-q; WFP, f.a.-r; WFP, f.a.-s). WFP afirmă, în plus, că rețeaua a redus comisioanele bancare plătite pentru transferuri (WFP, f.a.-a).

Rezultatele au fost limitate de bani. În 2023, contribuțiile totale pentru WFP au scăzut cu aproximativ 42% față de 2022, iar deficitul de finanțare a depășit 60% (WFP, f.a.-c; WFP, f.a.-d; WFP, f.a.-h). În Iordania, WFP a anunțat în iulie 2023 un deficit de 41 de milioane de dolari SUA până la finalul anului și a hotărât ca, din august, să scoată treptat din program circa 50.000 dintre cei 465.000 de refugiați sprijiniți, păstrând ajutorul pentru familiile cele mai sărace (WFP, 2023a). Tot din august, cei 119.000 de refugiați sirieni din taberele Zaatari și Azraq au primit 15 dinari iordanieni de persoană pe lună, în loc de 23 (ONU Iordania, 2023). Chiar dacă tehnologia a făcut plățile mai ieftine și mai bine coordonate, așa cum susține WFP, ea nu a putut înlocui resursele care lipseau.

Evaluare

Cazul are merite clare. Transferurile în numerar respectă alegerea beneficiarilor și susțin comerțul local. Building Blocks a rezolvat o problemă practică a oricărui răspuns umanitar cu mulți actori: evitarea dublei asistențe fără un registru central controlat de o singură agenție. Faptul că UN Women, UNICEF, UNFPA și zeci de organizații au folosit rețeaua sugerează că guvernanța ei, bazată pe coproprietate, a fost acceptabilă pentru parteneri (WFP, f.a.-a).

Limitele sunt la fel de importante. Datele privind economiile și suprapunerile evitate provin din comunicările WFP însuși, așa că trebuie citite ca rezultate raportate de organizație, nu ca rezultate verificate independent. Folosirea datelor biometrice ridică probleme de protecție a datelor. Human Rights Watch a documentat, în 2021, un caz din Bangladesh în care UNHCR a colectat amprente, scanări ale irisului și fotografii ale refugiaților rohingya, date care au ajuns ulterior, prin guvernul bangladeshez, la autoritățile din Myanmar. Refugiații nu fuseseră informați suficient despre această utilizare (HRW, 2021). Cazul nu privește WFP, dar HRW a cerut ca orice colectare de date biometrice în context umanitar să respecte principiile necesității și proporționalității (HRW, 2021). Această cerință se aplică oricărui sistem care identifică refugiații prin iris.

Există și o limită structurală. Atâta timp cât majoritatea profesiilor rămân închise străinilor, mulți refugiați au de ales între ajutorul umanitar și munca informală, fără protecție (HRW, 2024). Ajutorul, la rândul lui, depinde de câțiva donatori mari (WFP, f.a.-d). Chiar WFP a avertizat că reducerile din 2023 riscă să crească recurgerea la munca copiilor, la retragerea copiilor de la școală sau la datorii (ONU Iordania, 2023).

Două lecții generale se desprind. Prima: un program finanțat voluntar poate inova în felul în care livrează ajutorul, dar nu își controlează volumul resurselor. A doua: o inovație tehnică are șanse mai mari de a fi adoptată în sistemul ONU atunci când este oferită ca infrastructură comună, nu ca instrument al unei singure agenții.



O femeie strămutată de război, într-o tabără pentru persoane strămutate din Taiz, Yemen. *Foto: akram.alrasny/stock.adobe.com*

Studiu de caz: WFP în Yemen, între foamete și accesul umanitar

Context

Yemenul este unul dintre statele în care WFP a desfășurat cele mai mari operațiuni din istoria sa. Încă din 2015, programul ajuta aici 9 milioane de persoane (WFP, f.a.-h). Războiul a împărțit țara în două zone de control. Nordul, inclusiv capitala Sanaa, este administrat de autoritățile houthi, pe care documentele WFP le numesc „autoritățile de la Sanaa", iar sudul se află sub controlul guvernului (WFP, 2023b). Pentru o organizație umanitară, această împărțire înseamnă că ajutorul trebuie negociat separat cu fiecare autoritate care controlează teritoriul.

Nevoile au rămas foarte mari. În mai 2019, WFP își propunea să ajute 12 milioane de oameni, aproape jumătate din populația țării, iar operațiunea costa aproximativ 175 de milioane de dolari SUA pe lună (WFP, 2019a). Pandemia de COVID-19 a agravat situația: potrivit ONU, în state precum Yemen, Republica Democrată Congo, Nigeria, Sudanul de Sud și Burkina Faso, combinația dintre conflict și pandemie a dus la o creștere bruscă a numărului de oameni aflați în pragul înfometării (ONU, f.a.-b).

Actorii principali au fost WFP, autoritățile de la Sanaa, guvernul Yemenului, statele donatoare și celelalte agenții ONU. Problema centrală nu a fost doar lipsa hranei, ci și controlul asupra distribuirii ei: cine decide cine primește ajutorul și cum se poate verifica faptul că alimentele ajung la cei cărora le sunt destinate.

Rolul organizației

În primăvara anului 2019, conflictul dintre WFP și autoritățile din nord a devenit public. La 20 mai 2019, programul a anunțat că ia în calcul suspendarea ajutorului în zonele controlate de houthi. Printre motive, WFP menționa convoaie blocate,

amestecul în distribuții, împiedicarea selecției independente a beneficiarilor și garanții repetate, dar nerespectate, privind oprirea deturnării alimentelor. Soluția cerută de organizație era un sistem de înregistrare biometrică, prin care beneficiarii să poată fi identificați independent, astfel încât ajutorul să ajungă la cei mai înfometați. WFP își sublinia totodată independența operațională, imparțialitatea și neutralitatea (WFP, 2019a).

O lună mai târziu, la 20 iunie 2019, WFP a trecut la o suspendare parțială în orașul Sanaa, care afecta 850.000 de persoane. Motivele invocate erau deturnarea alimentelor și lipsa unui acord cu autoritățile locale asupra sistemului de înregistrare biometrică. Suspendarea nu era totală: programele de nutriție pentru copiii subnutriți și pentru femeile însărcinate sau care alăptează au continuat. WFP a anunțat că va relua distribuțiile imediat după un acord privind identificarea independentă a beneficiarilor și înregistrarea biometrică (WFP, 2019b).

Acordul a fost semnat la 3 august 2019, sub forma unui document-cadru completat de anexe tehnice, ultima finalizată la 8 august (UN News, 2019). Pe baza lui, WFP putea organiza un proces independent de identificare și înregistrare a familiilor cu cea mai mare nevoie de hrană, cu ajutorul unui sistem de gestionare a beneficiarilor bazat pe carduri inteligente, care urma să cuprindă circa 9 milioane de persoane din nord. Autoritățile de la Sanaa au dat asigurări scrise privind accesul personalului și al echipamentelor WFP și accesul nestingherit în toate zonele de lucru. După înregistrare, programul urma să poată trece la transferuri în numerar, cu care familiile să cumpere alimente din magazinele locale (ONU Yemen, 2019).

La 9 octombrie 2020, activitatea organizației în zone de conflict a primit o recunoaștere internațională: Comitetul Nobel norvegian a anunțat că premiul pentru pace din acel an revine WFP (UN News, 2020). Comitetul și-a motivat decizia prin trei argumente: lupta programului împotriva foamei, sprijinul pe care îl aduce păcii acolo unde au loc conflicte armate și implicarea sa în eforturile de a împiedica părțile beligerante să transforme înfometarea într-o armă. În anul dinaintea premiului, WFP ajutase 97 de milioane de oameni din 88 de țări, iar aproximativ două treimi din activitatea sa se desfășura în state afectate de conflicte (ONU, f.a.-b).

Problemele de acces au revenit în 2023, de data aceasta împreună cu lipsa banilor. Timp de aproape un an, WFP a negociat cu autoritățile de la Sanaa un program redus, care să acopere 6,5 milioane de persoane, cele mai vulnerabile, în loc de 9,5 milioane. Negocierile nu au dus la un acord. La 5 decembrie 2023, WFP a anunțat, după consultări cu donatorii, că oprește temporar distribuțiile generale de alimente în nordul țării (WFP, 2023b; UN News, 2023). Au continuat, în limita fondurilor și a cooperării autorităților, programele de reziliență și de mijloace de trai, cele de nutriție și mesele școlare. În sud, distribuțiile generale au continuat, cu accent pe familiile cele mai vulnerabile, după ajustările de resurse anunțate în august (WFP, 2023b).

Rezultate

Consecințele celor două decizii au fost diferite. Suspendarea din 2019 a fost limitată ca întindere: a afectat 850.000 de persoane dintr-un oraș, în timp ce operațiunea de ansamblu viza 12 milioane, iar sprijinul nutrițional pentru grupurile cele

mai expuse a fost menținut (WFP, 2019a; WFP, 2019b). După acordul din august, distribuțiile pentru cele 850.000 de persoane din Sanaa au fost reluate la 21 august 2019, după o întrerupere de două luni. Potrivit Reuters, sistemul biometric funcționa deja în zonele controlate de guvern (Euronews, 2019). Pauza din 2023 a avut o amploare mult mai mare, pentru că privea distribuțiile generale dintr-o regiune în care fuseseră sprijinite 9,5 milioane de oameni (WFP, 2023b).

Potrivit WFP, stocurile de alimente din zonele controlate de autoritățile de la Sanaa erau aproape epuizate în momentul pauzei. Chiar și în cazul unui acord imediat, reluarea asistenței ar fi putut dura până la patru luni, din cauza perturbărilor lanțului de aprovizionare (WFP, 2023b; UN News, 2023). Decizia a venit într-un an în care deficitul de finanțare al WFP a depășit, la nivel global, 60% din nevoi, cel mai mare din istoria programului (WFP, f.a.-h). Efectele s-au văzut repede. Un studiu al WFP pe un eșantion de 1.367 de gospodării din 15 guvernorate, urmărite între noiembrie 2023 și februarie 2024, a constatat că proporția fostelor gospodării beneficiare cu consum alimentar sărac a crescut cu 61%. Familiile au redus porțiile și numărul de mese, iar unele și-au trimis copiii la muncă sau au migrat spre orașe (WFP, 2024).

Evaluare

Cazul Yemenului arată dilema permanentă a unei organizații umanitare care lucrează în zone controlate de autorități de facto. WFP are nevoie de acordul acestora pentru a ajunge la oameni, dar trebuie și să le arate donatorilor că ajutorul nu este deturnat. În 2019, organizația a folosit suspendarea parțială ca mijloc de presiune, protejând totodată programele de nutriție pentru copii și mame (WFP, 2019b). Abordarea gradată limita costul umanitar al presiunii și păstra calea spre un acord.

Există și rezerve. Sursele folosite aici sunt, în principal, comunicatele WFP și ale ONU, iar poziția autorităților de la Sanaa nu apare în ele. Acuzațiile de deturnare și de obstrucționare trebuie citite, așadar, ca afirmații ale WFP. Soluția tehnică cerută de organizație, înregistrarea biometrică, nu este lipsită de controverse. Human Rights Watch a arătat, pe baza unui caz din Bangladesh care a privit UNHCR, nu WFP, că datele biometrice ale refugiaților pot ajunge la guverne fără consimțământul informat al persoanelor în cauză. Organizația a cerut ca orice colectare de astfel de date în context umanitar să respecte principiile necesității și proporționalității (HRW, 2021). Cerința de responsabilitate față de donatori și cea de protecție a datelor beneficiarilor pot intra, așadar, în tensiune.

Premiul Nobel din 2020 a subliniat legătura dintre foamete și conflict (ONU, f.a.-b). Consiliul de Securitate o recunoscuse deja prin Rezoluția 2417 din 24 mai 2018, care condamnă folosirea înfometării civililor ca metodă de război și refuzul ilegal al accesului umanitar și îi cere secretarului general să raporteze rapid riscul unei foamete provocate de conflict (ONU, 2018). Nici rezoluția, nici premiul nu au rezolvat însă problema resurselor. Potrivit WFP, pauza din 2023 a fost cauzată atât de eșecul negocierilor, cât și de lipsa fondurilor (WFP, 2023b), iar programul depinde în întregime de contribuții voluntare.

Se desprind două lecții. Prima: accesul umanitar este rezultatul unei negocieri continue, iar o agenție ONU are puține mijloace de presiune în afara amenințării cu retragerea propriului ajutor, o amenințare costisitoare pentru populația pe

care vrea să o protejeze. A doua: o organizație finanțată voluntar nu poate menține un program de mărimea celui din Yemen atunci când donațiile scad, oricât de mare ar fi recunoașterea internațională a activității sale.

Referințe

Euronews (2019, 21 august). WFP resumes food distribution in Yemen's Sanaa after deal with Houthis (preluare Reuters). Euronews. https://www.euronews.com/2019/08/21/wfp-resumes-food-distribution-in-yemens-sanaa-after-deal-with-houthis

HRW (2016). *World Report 2016: Jordan*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/jordan

HRW (2021, 15 iunie). UN Shared Rohingya Data Without Informed Consent. Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2021/06/15/un-shared-rohingya-data-without-informed-consent

HRW (2024). *World Report 2024: Jordan*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/jordan

ONU (2018). *Resolution 2417* (*2018*) (S/RES/2417 (2018)). New York: Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2417.pdf

ONU (f.a.-a). *The UN System*. New York: United Nations. https://www.un.org/en/about-us/un-system

ONU (f.a.-b). *2020 - World Food Programme* (*WFP*). Nobel Peace Prize. New York: United Nations. https://www.un.org/en/about-us/nobel-peace-prize/wfp-2020

ONU Iordania (2023, 18 iulie). Tight funding forces WFP to reduce food assistance for Syrian refugees in Jordan, including in camps. Amman: United Nations Jordan. https://jordan.un.org/en/249169-tight-funding-forces-wfp-reduce-food-assistance-syrian-refugees-jordan-including-camps

ONU Yemen (2019, 9 august). World Food Programme welcomes progress on key accountability measures with the Sana'a-based authorities. United Nations Yemen. https://yemen.un.org/en/15826-world-food-programme-welcomes-progress-key-accountability-measures-sanaa-based-authorities

UN News (2019, 9 august). UN food aid to Yemen will fully resume after two-month break. https://news.un.org/en/story/2019/08/1044011

UN News (2020, 9 octombrie). UN World Food Programme wins 2020 Nobel Peace Prize. https://news.un.org/en/story/2020/10/1075012

UN News (2023, 5 decembrie). World News in Brief: WFP 'pauses' north Yemen food aid, human rights and sport, Myanmar latest. https://news.un.org/en/story/2023/12/1144417

WFP (2019a, 20 mai). World Food Programme to consider suspension of aid in Houthi-controlled areas of Yemen. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/news/world-food-programme-consider-suspension-aid-houthi-controlled-areas-yemen

WFP (2019b, 20 iunie). World Food Programme begins partial suspension of aid in Yemen. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/news/world-food-programme-begins-partial-suspension-aid-yemen

WFP (2023a, 14 iulie). Funding crunch forces WFP to scale back food assistance to refugees in Jordan. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/news/funding-crunch-forces-wfp-scale-back-food-assistance-refugees-jordan

WFP (2023b, 5 decembrie). WFP pauses food distributions in northern areas of Yemen. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/news/wfp-pauses-food-distributions-northern-areas-yemen

WFP (2024, 9 mai). *Yemen: Assessing the Impact of the General Food Assistance Pause in Northern Yemen, April 2024*. Roma: World Food Programme (publicat pe ReliefWeb). https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-assessing-impact-general-food-assistance-pause-northern-yemen-april-2024

WFP (f.a.-a). *Building Blocks*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/building-blocks

WFP (f.a.-b). *Cash transfers*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/cash-transfers
WFP (f.a.-c). *Contributions to WFP in 2022*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/funding/2022
WFP (f.a.-d). *Contributions to WFP in 2023*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/funding/2023
WFP (f.a.-e). *Flexible funding*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/flexible-funding
WFP (f.a.-f). *Funding and donors*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/funding-and-donors
WFP (f.a.-g). *Governance and leadership*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/governance-and-leadership
WFP (f.a.-h). *History*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/history
WFP (f.a.-i). *Humanitarian support and services*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/humanitarian-support-and-services
WFP (f.a.-j). *Independent evaluation*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/independent-evaluation
WFP (f.a.-k). *Innovation*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/innovation
WFP (f.a.-l). *Internal audit and investigations*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/internal-audit-investigations
WFP (f.a.-m). *Who we are*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/who-we-are
WFP (f.a.-n). *WFP Strategic Plan (2022–2025)*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/publications/wfp-strategic-plan-2022-25
WFP (f.a.-o). *Food Assistance to Vulnerable Syrian Populations in Jordan, Lebanon, Iraq and Turkey (EMOP 200433)*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/operations/200433-food-assistance-vulnerable-syrian-populations-jordan-lebanon-iraq-and-turkey
WFP (f.a.-p). *Assistance to Vulnerable Syrian Refugees and Host Communities in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey (PRRO 200987)*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/operations/200987-assistance-vulnerable-syrian-refugees-and-host-communities-egypt-iraq-jordan
WFP (f.a.-q). *Jordan Transitional ICSP (January 2018–December 2019)*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/operations/jo01-jordan-transitional-icsp-january-2018-december-2019
WFP (f.a.-r). *Jordan Country Strategic Plan (2020–2022)*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/operations/jo02-jordan-country-strategic-plan-2020-2022
WFP (f.a.-s). *Jordan Country Strategic Plan (2023–2027)*. Roma: World Food Programme. https://www.wfp.org/operations/jo03-jordan-country-strategic-plan-2023-2027
WFP (f.a.-t). *Building Blocks* (pagina Acceleratorului de inovare WFP). München: WFP Innovation Accelerator. https://innovation.wfp.org/project/building-blocks
WFP (f.a.-u). *Blockchain against hunger: harnessing technology to support Syrian refugees*. München: WFP Innovation Accelerator. https://innovation.wfp.org/blog/blockchain-against-hunger-harnessing-technology-support-syrian-refugees
WFP (f.a.-v). *Members of the Board*. Roma: World Food Programme, Executive Board. https://executiveboard.wfp.org/members-board

Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF)

Denumire originală: United Nations Children's Fund (UNICEF)
Sediul: New York, SUA
Înființare: 11 decembrie 1946
Director executiv: Catherine Russell
Web: www.unicef.org

Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF) este organismul ONU care se ocupă, la scară mondială, de drepturile și bunăstarea copiilor: oferă servicii de sănătate, nutriție și educație și îi protejează de violență și abuz (UNICEF, f.a.-i). A fost creat de Adunarea Generală a ONU la 11 decembrie 1946, ca fond de urgență pentru copiii afectați de război (ONU, 1946). Nu este o agenție specializată cu state membre proprii, ci un organism al Adunării Generale, condus de un Consiliu executiv de 36 de state (UNICEF, f.a.-c). Are sediul la New York și, în 2023, lucra în 190 de țări și teritorii, finanțat integral din contribuții voluntare (UNICEF, 2024a).

Istoric

Fondul a fost gândit la început ca o soluție temporară pentru copiii Europei ieșite din război, așa cum arăta și termenul *Emergency* din numele său inițial; abia după câțiva ani a devenit instituția permanentă de astăzi (UNICEF, 2016; Britannica, f.a.).

Actul de naștere este rezoluția 57 (I) a Adunării Generale, adoptată la 11 decembrie 1946, care crea Fondul Internațional pentru Ajutorarea de Urgență a Copiilor (*International Children's Emergency Fund*). Rezoluția îi stabilea trei destinații: copiii și adolescenții din țările care fuseseră „victime ale agresiunii", cei din țările asistate până atunci de Administrația Națiunilor Unite pentru Ajutor și Reabilitare (UNRRA) și, mai general, sănătatea copiilor. Resursele urmau să provină din bunurile rămase de la UNRRA și din contribuții voluntare ale guvernelor, organizațiilor și persoanelor (ONU, 1946). În 1947, secretarul general al ONU l-a numit pe americanul Maurice Pate primul director executiv, funcție pe care a deținut-o până în 1965 (UNICEF, f.a.-a). Pate a impus principiul că ajutorul trebuie să includă toți copiii, indiferent de națiunea căreia îi aparțin (UNICEF, 2016).

În anii 1950, atenția fondului s-a mutat de la ajutorul postbelic din Europa spre copiii din țările în curs de dezvoltare. În 1953, Adunarea Generală a transformat UNICEF într-un organism permanent al ONU și i-a schimbat numele în Fondul Națiunilor Unite pentru Copii, păstrând însă acronimul UNICEF (UNICEF, 2016; Britannica, f.a.). Au urmat câteva momente de recunoaștere internațională: Declarația drepturilor copilului (1959), Premiul Nobel pentru Pace (1965), primit la Oslo de directorul executiv Henry R. Labouisse, și Anul Internațional al Copilului (1979) (UNICEF, 2016; UNICEF, f.a.-h).

Sub conducerea lui James P. Grant (1980–1995), organizația a lansat în 1982 o strategie numită *Child Survival Revolution* (revoluția supraviețuirii copilului), ba-

zată pe patru intervenții ieftine: monitorizarea creșterii, rehidratarea orală, alăptarea și imunizarea, cunoscute după inițialele englezești GOBI (UNICEF, 2016). În 1989, Adunarea Generală a adoptat Convenția cu privire la drepturile copilului, care îi atribuie explicit UNICEF un rol în urmărirea aplicării ei (art. 45) și care a devenit tratatul privind drepturile omului cu cele mai multe ratificări, iar în septembrie 1990 Summitul Mondial pentru Copii a reunit 71 de șefi de stat, care au adoptat o declarație și un plan de acțiune pentru anii 1990 (ONU, 1989; UNICEF, f.a.-g).

Au urmat la conducere Carol Bellamy (1995–2005), Ann M. Veneman (2005–2010), Anthony Lake (2010–2017) și Henrietta H. Fore (2018–2022) (UNICEF, f.a.-a). La 1 februarie 2022, secretarul general a numit-o pe Catherine Russell, fost ambasador al SUA pentru problemele globale ale femeilor, în funcția de director executiv, a opta persoană care ocupă acest post (UNICEF, f.a.-b). Printre crizele care au marcat primii ani ai mandatului ei se numără cea din Afganistan, unde, după august 2021, fetele au fost excluse treptat din școlile secundare, iar femeile din universități (HRW, 2022b; OHCHR, 2022); răspunsul organizației la această situație este analizat în studiul de caz de la finalul capitolului. În 2023, organizația a răspuns la 412 situații de urgență în 107 țări, în contextul în care, potrivit directoarei sale, peste 450 de milioane de copii trăiau în zone de conflict (UNICEF, 2024a).

Membri și structură

UNICEF nu are state membre în sens propriu. Fiind creat de Adunarea Generală, funcționează sub autoritatea acesteia, iar statele membre ale ONU participă la conducerea sa prin Consiliul executiv, ai cărui membri sunt aleși de Consiliul Economic și Social (ECOSOC), și prin finanțare (ONU, 1946; UNICEF, f.a.-c).

Consiliul executiv

Organul interguvernamental de conducere al fondului este Consiliul executiv. Are 36 de membri, aleși de ECOSOC pentru mandate de trei ani; alegerile au loc anual, iar mandatele se reînnoiesc eșalonat, pentru a păstra continuitatea. Primul consiliu, stabilit chiar prin rezoluția din 1946, reunea reprezentanți ai unor state foarte diferite, de la SUA, Regatul Unit și URSS la Brazilia, Irak și Iugoslavia (ONU, 1946). Astăzi, locurile sunt împărțite pe grupuri regionale: 8 pentru Africa, 7 pentru Asia-Pacific, 4 pentru Europa de Est, 5 pentru America Latină și Caraibe și 12 pentru grupul Europa Occidentală și alte state (UNICEF, f.a.-c). Consiliul se reunește de trei ori pe an: o primă sesiune ordinară în februarie, sesiunea anuală în iunie și a doua sesiune ordinară în septembrie. El examinează activitatea UNICEF și aprobă politicile, programele de țară și bugetele. Lucrările sunt conduse de un birou format dintr-un președinte și patru vicepreședinți, câte unul pentru fiecare grup regional (UNICEF, f.a.-d).

Directorul executiv și secretariatul

Directorul executiv este numit de secretarul general al ONU și conduce secretariatul (UNICEF, f.a.-a; UNICEF, f.a.-b). Din februarie 2022, funcția este ocupată de Catherine Russell, a opta persoană aflată în acest post. Sediul central se află la New York. Alte unități centrale au sarcini specializate, de exemplu Divizia de

aprovizionare (Supply Division) de la Copenhaga, prin care trec achizițiile de vaccinuri și alte bunuri pentru programe (UNICEF, f.a.-j), sau Biroul pentru strategie și date Innocenti, care produce cercetări și statistici despre situația copiilor (UNICEF, f.a.-k).

Birourile regionale și de țară

În teren, organizația lucrează pe două niveluri. Birourile regionale coordonează și sprijină activitatea dintr-o anumită zonă a lumii, iar birourile de țară duc la îndeplinire programele convenite cu guvernul gazdă. Fiecare birou de țară lucrează pe baza unui program de țară multianual, pe care îl aprobă Consiliul executiv (UNICEF, f.a.-d). În multe țări, activitățile concrete sunt realizate prin organizații neguvernamentale partenere. În Afganistan, de exemplu, biroul de țară susținea la mijlocul lui 2024 aproape 18.000 de clase comunitare, iar reluarea lor după interdicțiile din 2022 a depins de partenerii ONG (UNICEF, 2023a; UNICEF, 2024c). În 2023, UNICEF avea peste 17.000 de angajați (UNICEF, 2024a), care lucrau în domeniile de program descrise în secțiunea următoare, dar și în aprovizionare și comunicare.

Comitetele naționale și partenerii

În țările în care nu desfășoară programe proprii, UNICEF este reprezentat de comitete naționale. Acestea sunt organizații neguvernamentale locale independente, care strâng fonduri din sectorul privat și promovează drepturile copiilor (UNICEF, f.a.-e). În 2023, 33 de comitete naționale au contribuit la bugetul organizației, iar sectorul privat în ansamblu, din care comitetele fac parte, a asigurat 23% din venit (UNICEF, 2024b). Pe lângă guverne și comitete, printre partenerii financiari se află și instituții multilaterale, precum Grupul Băncii Mondiale (UNICEF, 2024b).

Obiective și activități

Declarația de misiune arată că UNICEF este mandatat de Adunarea Generală a ONU „să pledeze pentru protecția drepturilor copiilor, să ajute la satisfacerea nevoilor lor de bază și să le lărgească oportunitățile de a-și atinge întregul potențial" (UNICEF, f.a.-f). Același document precizează că organizația se călăuzește după Convenția cu privire la drepturile copilului.

Activitatea combină intervenția rapidă în crize cu programe de durată. Primele răspund unor războaie, dezastre sau epidemii; celelalte sunt negociate cu guvernele țărilor în care UNICEF lucrează și sunt aprobate de Consiliul executiv sub forma programelor de țară (UNICEF, f.a.-d).

Planul strategic 2022–2025 grupează activitatea în cinci domenii-țintă, formulate din perspectiva copilului: supraviețuire și dezvoltare (sănătate, nutriție, îngrijire); învățare și competențe; protecție împotriva violenței, exploatării, abuzului, neglijării și practicilor dăunătoare; acces la apă, salubritate și igienă și la un mediu sigur; protecție socială și viață fără sărăcie (UNICEF, 2021b). Câteva cifre din 2023 arată amploarea acestor programe:

- **vaccinuri**: UNICEF se descrie drept cel mai mare furnizor de vaccinuri din lume (UNICEF, f.a.-i); cu sprijinul său, 132,9 milioane de copii au primit în 2023 vaccinul împotriva rujeolei;
- **nutriție**: 9,3 milioane de copii au fost tratați pentru malnutriție acută severă, cel mai mare număr de până atunci;
- **educație**: programele sale au ajuns la 37,7 milioane de copii și adolescenți, dintre care 51% fete; pentru învățarea la distanță, UNICEF a creat platforma mobilă Learning Passport, folosită în 38 de țări de peste 6 milioane de utilizatori înregistrați;
- **apă**: 35,9 milioane de persoane au obținut acces la apă sigură;
- **protecție**: circa 11 milioane de adolescente au fost cuprinse în programe împotriva căsătoriei copiilor (UNICEF, 2024a).

Intervenția în urgențe nu este un domeniu separat, ci un mod de lucru folosit în toate sectoarele de mai sus. Logistica are aici un rol central: organizația afirmă că administrează cel mai mare depozit umanitar din lume (UNICEF, f.a.-i). În situațiile în care statul nu mai poate asigura un serviciu, UNICEF îl poate susține temporar; în Afganistan, de exemplu, clasele comunitare au devenit după 2021 una dintre principalele căi prin care fetele au putut continua să învețe (vezi studiul de caz). Pe lângă programe, UNICEF face advocacy pentru drepturile copilului și publică date și analize despre situația copiilor (UNICEF, f.a.-k).

Finanțare

Spre deosebire de agențiile specializate ale ONU, UNICEF nu are un buget alimentat prin cotizații obligatorii ale statelor. Rezoluția din 1946 prevedea deja contribuții voluntare (ONU, 1946), iar organizația declară și astăzi că activitatea sa este finanțată în întregime din astfel de contribuții, venite de la guverne și de la donatori privați (UNICEF, f.a.-i).

În 2023, venitul total a fost de 8,92 miliarde de dolari SUA, în scădere față de 9,33 miliarde în 2022. Sectorul public (guverne, organizații interguvernamentale și alte organisme publice) a asigurat 73% din venit (6,55 miliarde de dolari), iar sectorul privat (comitete naționale, companii, fundații și donatori individuali) 23% (2,07 miliarde de dolari) (UNICEF, 2024b). Cei mai mari parteneri în 2023 au fost SUA, Germania, Grupul Băncii Mondiale, Comisia Europeană și Fondul american pentru UNICEF (US Fund for UNICEF) (UNICEF, 2024b).

UNICEF distinge între două tipuri de resurse. Resursele regulate (regular resources) nu au o destinație prestabilită și pot fi folosite acolo unde nevoile sunt cele mai mari; în 2023 au însumat 1,57 miliarde de dolari. Celelalte resurse (other resources) sunt legate de un program, o țară sau o criză anume: 7,35 miliarde de dolari, din care 60% pentru programe obișnuite și 40% pentru situații de urgență (UNICEF, 2024b). Proveniența și destinația banilor sunt raportate public în fiecare an, între altele printr-un compendiu al finanțării (UNICEF, 2024b; UNICEF, f.a.-i).

Principala problemă de finanțare este dependența de fonduri cu destinație fixă. Ponderea resurselor regulate, de aproximativ 18% în 2023, a rămas sub ținta de 30% asumată de statele membre prin Pactul de finanțare (Funding Compact)

al sistemului ONU (UNICEF, 2024b). În plus, apelurile pentru urgențe sunt adesea finanțate doar parțial, astfel că organizația trebuie să își ajusteze bugetele și prioritățile în funcție de sumele primite efectiv, cum arată și studiul de caz de mai jos.



Eleve pe o stradă din Kabul, într-o fotografie realizată înainte de revenirea talibanilor la putere, în 2021. *Foto: Markus S./stock.adobe.com*

Studiu de caz: Educația fetelor în Afganistan (2021–2024)

Context

Revenirea talibanilor la putere, în august 2021, a schimbat în câteva săptămâni regulile de acces la școală în Afganistan (HRW, 2024). La 18 septembrie 2021, școlile secundare s-au redeschis pentru băieți, dar nu și pentru fete. În unele provincii, comunitățile locale au obținut redeschiderea unor licee de fete, însă cele mai multe au rămas închise; până în iulie 2022, elevele de gimnaziu superior și liceu pierduseră deja circa 300 de zile de școală (HRW, 2022b).

În martie 2022 a existat o speranță de scurtă durată. La 21 martie, autoritățile de facto au anunțat redeschiderea tuturor școlilor, iar la 23 martie, ziua în care elevele trebuiau să revină la ore, au revenit asupra deciziei: școlile secundare pentru fete rămâneau închise pe termen nedefinit. Motivul invocat era nevoia unor reguli conforme cu legea islamică și cu cultura afgană, mai ales în privința ținutei elevelor (HRW, 2022a; ONU, 2022a). Măsura le privea pe toate fetele de peste clasa a VI-a (ONU, 2022a). Human Rights Watch a remarcat că anunțul a venit cu o săptămână înaintea unei conferințe a donatorilor, programată pentru 31 martie, care urma să strângă 4,4 miliarde de dolari SUA pentru ajutor umanitar (HRW, 2022a).

Restricțiile s-au extins în decembrie 2022. Printr-o decizie a cabinetului de facto (nr. 28), femeile au pierdut accesul la universități, iar la 24 decembrie un decret le-a interzis angajatelor organizațiilor neguvernamentale să mai vină la lucru (OHCHR, 2022; UNICEF, 2023a). Șaisprezece raportori speciali și experți independenți ai ONU au descris excluderea femeilor din universități drept persecuție pe criterii de gen, care ar putea constitui o crimă împotriva umanității (OHCHR, 2022).

Misiunea de Asistență a ONU în Afganistan (UNAMA) a cerut revocarea imediată a deciziei și redeschiderea școlilor pentru fetele de după clasa a VI-a. Înaltul Comisar pentru Drepturile Omului, Volker Türk, a vorbit despre o nouă lovitură, cumplită și crudă, dată drepturilor femeilor afgane, iar șefa UN Women, Sima Bahous, a numit ofensiva împotriva drepturilor femeilor la fel de miopă pe cât de revoltătoare (ONU, 2022b). La 21 decembrie, miniștrii de externe a 12 state, între care SUA, Japonia și Germania, împreună cu Înaltul Reprezentant al UE, au condamnat ferm decizia într-o declarație comună. Ei aminteau că talibanii emiseseră în 16 luni cel puțin 16 decrete care le îngrădeau pe femei, cereau abandonarea imediată a măsurii și avertizau că politicile care urmăresc eliminarea femeilor din viața publică vor influența felul în care statele lor se raportează la talibani (FCDO, 2022).

În august 2024, UNESCO estima că cel puțin 1,4 milioane de fete fuseseră private deliberat de învățământul secundar din 2021. Adăugând fetele care nu mergeau deloc la școală, aproape 2,5 milioane de fete, adică 80% dintre cele de vârstă școlară, nu își puteau exercita dreptul la educație. Declinul atingea și ciclul primar: numărul elevilor scăzuse de la 6,8 milioane în 2019 la 5,7 milioane în 2022, pe fondul sărăciei și al lipsei de profesori, agravată de interdicția ca femeile să predea băieților (UNESCO, 2024).

Nevoile umanitare erau uriașe: 15,2 milioane de copii aveau nevoie de asistență în 2023 și 12,3 milioane în 2024 (UNICEF, 2023a; UNICEF, 2024c).

Rolul organizației

UNICEF a lucrat pe două planuri: presiune publică asupra autorităților și programe care puteau continua în limitele impuse de acestea.

Pe primul plan, directoarea executivă Catherine Russell a calificat decizia din 23 martie 2022 drept un regres major pentru fete și viitorul lor și a cerut ca toți copiii să poată învăța. Critici similare au formulat secretarul general António Guterres, Înaltul Comisar pentru Drepturile Omului, Michelle Bachelet, și UNAMA (ONU, 2022a). În iunie 2024, o declarație a directoarei executive socotea că fetele afgane pierduseră 1.000 de zile de școală, echivalentul a trei miliarde de ore de învățare (UNICEF, 2024c).

Pe al doilea plan, instrumentul principal a fost educația comunitară (community-based education, CBE), adică clase organizate chiar în localitățile copiilor, în afara rețelei școlilor publice. În februarie 2023, UNICEF finanța 15.252 de astfel de clase, cu 556.160 de copii, dintre care 55% fete (UNICEF, 2023a). Decretul din 24 decembrie 2022 a afectat direct acest sistem, deoarece clasele funcționau prin intermediul unor ONG-uri partenere. La nivel național s-au negociat excepții care permiteau femeilor să lucreze în sănătate și educație; aplicarea lor a diferit de la o zonă la alta, dar la sfârșitul lui februarie 2023 toți partenerii internaționali își reluaseră activitatea și toate clasele funcționau (UNICEF, 2023a).

O a doua direcție a privit profesoarele, considerate de UNICEF indispensabile pentru ca fetele, mai ales adolescentele, să participe la școală. Prin programul Girls' Access to Teacher Education (GATE), organizația susținea în februarie 2023 formarea a 135 de viitoare profesoare în provinciile Bamyan și Maidan War-

dak. În primele șase luni din 2024 a oferit formare inițială sau continuă pentru 6.227 de cadre didactice, 54% dintre ele femei (UNICEF, 2023a; UNICEF, 2024c).

A treia direcție a fost sprijinul pentru școlile publice, deschise băieților și fetelor până în clasa a VI-a. Între ianuarie și iunie 2024, UNICEF a livrat manuale și materiale didactice pentru 3.462.195 de elevi, adică 69% din ținta pe întregul an (UNICEF, 2024c).

Toate aceste programe se bazau pe apelul umanitar anual. Pentru 2023, UNICEF a cerut 1,65 miliarde de dolari SUA, dintre care 254,7 milioane pentru educație; pentru 2024, 1,44 miliarde, dintre care 227,7 milioane pentru educație (UNICEF, 2023a; UNICEF, 2024c).

Rezultate

Rețeaua de clase comunitare a rezistat. La mijlocul lui 2024, UNICEF susținea 17.974 de clase, frecventate de 564.000 de copii, iar ponderea fetelor ajunsese la 64%, față de 55% la începutul lui 2023 (UNICEF, 2023a; UNICEF, 2024c).

Scopul politic al campaniei nu a fost atins. În raportul pentru prima jumătate a lui 2024, UNICEF constata că interdicția pentru fete în învățământul secundar rămânea în vigoare (UNICEF, 2024c). La trei ani de la instituirea ei, cel puțin 1,4 milioane de fete nu aveau voie să continue școala după clasa a VI-a (HRW, 2024), iar numărul studenților înscriși la universități se redusese cu 53% față de 2021 (UNESCO, 2024).

Banii au rămas mult sub necesar. La sfârșitul lui februarie 2023, apelul pentru acel an era acoperit în proporție de 21% (UNICEF, 2023a). La 30 iunie 2024, apelul pentru 2024 era finanțat în proporție de 39%, iar 69% din suma cerută pentru educație, aproximativ 158 de milioane de dolari, nu fusese încă asigurată (UNICEF, 2024c).

Evaluare

Rezultatele trebuie judecate după ce poate face aici o agenție operațională. UNICEF și-a păstrat accesul la sute de mii de copii și după decretul din decembrie 2022, iar creșterea ponderii fetelor în clasele comunitare sugerează că formatul apropiat de casă și prezența profesoarelor răspund unor bariere reale. Formarea de profesoare are și o miză pe termen lung: fără ele, școlile pentru fete nu ar putea funcționa nici dacă interdicția ar fi ridicată.

Limitele sunt însă structurale. Clasele comunitare și ajutorul pentru școlile publice nu țin locul liceului și al universității, pe care autoritățile de facto le-au închis pentru fete și femei. În august 2024, directoarea generală a UNESCO, Audrey Azoulay, observa că Afganistanul era „singura țară din lume care interzice accesul la educație fetelor de peste 12 ani și femeilor” (UNESCO, 2024). Human Rights Watch reproșa guvernelor și instituțiilor internaționale că nu au luat măsuri reale pentru a inversa interdicția și le cerea donatorilor să susțină și inițiativele de educație clandestină sau online conduse de femei afgane (HRW, 2024). O asemenea recomandare depășește ce poate face în mod deschis o agenție ONU care are nevoie de acordul autorităților pentru a lucra în țară.

O a doua limită ține de finanțare. Deficitul pentru educație a urcat de la circa o treime din necesar, în februarie 2023, la peste două treimi, la mijlocul lui 2024

(UNICEF, 2023a; UNICEF, 2024c). Încă din martie 2022, HRW le cerea donatorilor să mențină presiunea privind drepturile omului fără a opri ajutorul pentru civili (HRW, 2022a).

Cazul ilustrează două trăsături ale organizațiilor de acest tip. Prima: UNICEF poate furniza servicii, poate documenta situația și poate pleda public, dar nu are mijloace de constrângere; deciziile asupra sistemului de învățământ aparțin autorităților care controlează teritoriul. A doua: fiind finanțat numai din contribuții voluntare, fondul își poate extinde sau restrânge programele în funcție de voința donatorilor, nu doar în funcție de nevoi.



Imagine ilustrativă: un adult ține mâinile unui copil. În România, îngrijirea în centrele de plasament de tip vechi a fost înlocuită treptat de îngrijirea în familie și în servicii de tip familial. *Foto: fizkes/stock.adobe.com*

Studiu de caz: UNICEF și dezinstituționalizarea copiilor din România (1990–2024)

Context

La căderea regimului comunist, România avea unul dintre cele mai extinse sisteme de îngrijire instituțională a copiilor din Europa. Un studiu al Băncii Mondiale arată că în 1989 peste 100.000 de copii trăiau în instituții rezidențiale mari (Stanculescu et al., 2014). Un raport al Ambasadei SUA la București din 2001 vorbește de peste 700 de instituții și de peste 170.000 de copii, dar notează că estimările din anii 1990 variaseră între 62.000 și 300.000, semn că datele erau slabe (Ambasada SUA la București, 2001, pp. 4, 22).

Cauzele erau mai multe. Raportul american menționează politica pronatalistă a regimului, care interzisese contracepția și avortul, și sărăcia: cei mai mulți copii ajungeau în grija statului pentru că familiile nu îi puteau hrăni și îngriji. Echipa UNICEF care a evaluat situația în august 1990 a considerat degradarea serviciilor de sănătate și asistență socială din anii 1980 una dintre cauzele principale ale instituționalizării (UNICEF, 2021a).

Imaginile publicate de presa occidentală după 1989 au declanșat un val de ajutor internațional, care trebuia coordonat (Ambasada SUA la București, 2001).

Rolul organizației

UNICEF a lansat un program de urgență în România după vizita de evaluare din august 1990, când numărul copiilor instituționalizați a fost estimat la circa 100.000. Acordul-cadru de cooperare cu guvernul României a fost semnat la 21 iunie 1991 și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 295/1992. Primele resurse, de 4,18 milioane de dolari SUA, au venit de la două guverne și de la șapte comitete

naționale UNICEF. În prima jumătate a anilor 1990, ajutorul a constat mai ales în vaccinuri, materiale medicale, lapte praf și suplimente nutritive (UNICEF, 2021a).

Rolul organizației a depășit însă furnizarea de bunuri. Încă din 1990, guvernul SUA i-a cerut să creeze un mecanism de coordonare între donatori și autoritățile române, văzând în ea un arbitru neutru și competent. SUA asigurau jumătate din bugetul UNICEF din România (Ambasada SUA la București, 2001, p. 8). Studiile sprijinite de UNICEF arătau în 1996 că, după plecarea a mii de copii prin adopție la începutul anilor 1990, numărul celor instituționalizați crescuse din nou (Ambasada SUA la București, 2001, p. 4).

Reforma instituțională s-a construit treptat: Comitetul Național pentru Protecția Copilului (1993), Departamentul pentru Protecția Copilului (1997), structuri județene cu autoritate asupra instituțiilor (1998) și, la recomandarea partenerilor internaționali, Agenția Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (1999), care în august 2000 a preluat instituțiile ministerelor sănătății și educației (Ambasada SUA la București, 2001). UNICEF se descrie ca principal partener al autorităților, între 2000 și 2005, în descentralizarea și reforma sistemului de îngrijire instituțională (UNICEF, 2021a).

În anii următori, UNICEF a sprijinit două direcții. Prima, îngrijirea de tip familial: organizația a contribuit la formarea asistenților maternali profesioniști, la care au ajuns peste 18.000 de copii în 15 ani. A doua, prevenirea separării copilului de familie. Împreună cu autoritatea națională pentru protecția copilului și cu Banca Mondială, UNICEF a analizat sistemul public de îngrijire și a recomandat închiderea instituțiilor și dezvoltarea de servicii alternative (UNICEF, f.a.-l; Stanculescu et al., 2014). Pe această bază, UNICEF a lansat în 2014 Pachetul minim de servicii, testat în 45 de comunități: fiecare comunitate primește un asistent social, o asistentă comunitară și un consilier școlar, sprijiniți de mediatori școlari și sanitari (UNICEF, 2021a). Potrivit organizației, costul unei echipe comunitare este de 40 până la 80 de ori mai mic decât cel al îngrijirii unui copil în sistemul public (UNICEF, f.a.-l).

Programul de țară pentru 2023–2027, publicat în octombrie 2023, păstrează această linie. UNICEF își propune să sprijine guvernul în prevenirea separării copiilor de familie, în transformarea centrelor rezidențiale mari în îngrijire de tip familial și în întărirea personalului din asistența socială. Programul are ca reper Legea nr. 272 privind protecția și promovarea drepturilor copilului și strategia națională în domeniu. Strategia „Copii protejați, România sigură" pentru 2023–2027 a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 969/2023, publicată la 18 octombrie 2023 (ANPDCA, 2023). Din necesarul de 32,7 milioane de dolari pentru cei cinci ani, 2,7 milioane revin protecției copilului (UNICEF, 2023b).

Rezultate

Primele efecte au fost vizibile la sfârșitul anilor 1990. Numărul copiilor din centrele de plasament a scăzut de la peste 44.500 în 1997 la 31.500 în 1999. La începutul lui 2001, raportul american estima că în toate instituțiile trăiau încă aproximativ 65.000 de copii, dar că aproape 30.000 locuiau deja la rude sau în familii substitutive, pornind de la un sistem în care asistența maternală nu existase (Ambasada SUA la București, 2001, pp. 5, 17–18).

Tendința a continuat. Într-o prezentare care stabilea ca țintă închiderea, până în 2020, a celor 160 de instituții rezidențiale rămase, UNICEF arăta că sistemul de protecție se ocupa de peste 56.000 de copii. Dintre aceștia, circa 18.000 erau la asistenți maternali, 13.900 la rude, 4.800 în alte familii și 18.500 în instituții de stat. În fiecare an intrau în sistem aproximativ 5.000 de copii (UNICEF, f.a.-l). Potrivit programului de țară al UNICEF, care preia datele autorității naționale pentru protecția copilului, în îngrijire rezidențială se aflau 14.170 de copii în 2020 și 11.629 în 2022, iar 30.400 de copii erau îngrijiți în familii. Documentul amintește și două praguri legale: din 2020, copiii sub 7 ani nu mai pot fi plasați în îngrijire rezidențială, iar o interdicție similară pentru copiii cu dizabilități sub 3 ani datează din 2022 (UNICEF, 2023b). Datele autorității naționale pentru sfârșitul lui 2023 confirmă tendința: din cei 38.337 de copii aflați în sistemul de protecție specială, 27.978 (circa 73%) erau în servicii de tip familial, dintre care 15.709 la asistenți maternali, iar 10.359 (circa 27%) în servicii rezidențiale publice și private. Funcționau încă 1.274 de servicii rezidențiale, cele mai multe case de tip familial (709) și apartamente (381), dar și 36 de centre de plasament clasice, astfel încât ținta închiderii tuturor instituțiilor vechi nu fusese atinsă complet (ANPDCA, 2024).

Evaluare

Rezultatul principal este schimbarea modelului. Raportul american descria încă din 2001 trecerea de la un control central haotic, împărțit între vreo șapte ministere, la un sistem descentralizat, organizat la nivelul județelor și al localităților (Ambasada SUA la București, 2001, p. 5); ulterior, îngrijirea în familie a devenit forma dominantă. UNICEF a contribuit la această schimbare mai ales prin coordonare, date și modele de servicii, nu prin volumul banilor: la începutul anilor 2000, contribuția sa anuală era mică față de cea a Uniunii Europene (Ambasada SUA la București, 2001, p. 20). Aprecierile cele mai favorabile rolului său provin însă chiar din materialele organizației (UNICEF, 2021a), iar reforma a avut mulți actori: autoritățile române, Uniunea Europeană, care făcuse din îmbunătățirea protecției copilului o condiție a aderării, guvernul SUA, Banca Mondială și organizațiile neguvernamentale (Ambasada SUA la București, 2001). Una dintre acestea, Hope and Homes for Children, afirmă că lucrează din 1998, împreună cu guvernul României, la închiderea orfelinatelor (Hope and Homes for Children, f.a.).

Raportul american din 2001 semnala și limitele primului deceniu. Copiii ocrotiți de stat nu aveau un plan care să îi conducă spre o familie permanentă; adopțiile internaționale, foarte profitabile, descurajau reintegrarea în familia biologică; cheltuielile publice pentru protecția copilului scăzuseră, iar unii membri ai consiliilor județene nu susțineau strategia agenției naționale. În 1997, peste 55.000 dintre copiii instituționalizați se aflau în instituții pentru copii cu dizabilități, care nu fuseseră incluse în primul val al reformei (Ambasada SUA la București, 2001, pp. 18, 22–25).

O parte din aceste probleme persistă. Potrivit UNICEF, sărăcia explică aproximativ 41% dintre intrările în sistem, abuzul, neglijarea, exploatarea și violența circa 28%, iar dizabilitatea copilului circa 9,5%. Peste 90% dintre copiii din instituții au o mamă în viață și cunoscută (UNICEF, f.a.-l). Aceste cifre explică accentul pus de UNICEF pe prevenirea separării, prin servicii în comunitate. Cercetarea independentă a mers în aceeași direcție. Proiectul de intervenție timpurie de la

București (BEIP) a urmărit din 2000 136 de copii mici din șase instituții bucureștene, repartizați aleatoriu fie în asistență maternală creată pentru studiu, fie în îngrijirea instituțională. Copiii plasați în familii s-au dezvoltat mai bine, iar pentru atașament, limbaj, cogniție și activitatea cerebrală recuperarea a fost cu atât mai bună cu cât plasamentul a avut loc mai devreme, mai ales înainte de vârsta de doi ani (BEIP, f.a.). Aceste rezultate explică de ce vârsta copiilor a devenit un criteriu central al reformei.

Cazul arată că, după etapa de urgență, UNICEF lucrează mai ales ca partener tehnic al guvernului, care testează modele, produce date și pledează pentru schimbări legislative. Rezultatele depind însă de preluarea și finanțarea acestor modele de către autoritățile naționale și locale.

Referințe

ANPDCA (2023, 19 octombrie). *Strategia națională „Copii protejați, România sigură" 2023–2027 a fost aprobată*. București: Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție. https://copii.gov.ro/1/strategia-nationala-copii-protejati-romania-sigura-2023-2027-a-fost-aprobata/

ANPDCA (2024). *Buletin statistic: protecția drepturilor copiilor și adopție, trimestrul IV 2023* (date la 31 decembrie 2023). București: Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție. https://copii.gov.ro/1/wp-content/uploads/2024/04/Buletin-statistic-trim-IV-2023.pdf

Ambasada SUA la București (2001). *Romania's Abandoned Children: Ten Years After the Revolution. A Report to America*. București: U.S. Embassy. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Romania-s-Abandoned-Children---Ten-Years-After-the-Revolution.pdf

BEIP (f.a.). *About the Bucharest Early Intervention Project*. Bucharest Early Intervention Project. https://bucharestearlyinterventionproject.org/about-beip

Britannica (f.a.). *UNICEF*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/UNICEF

FCDO (2022, 21 decembrie). *Taliban's decision to ban women from universities in Afghanistan: foreign ministers' joint statement*. Foreign, Commonwealth & Development Office, Guvernul Regatului Unit. https://www.gov.uk/government/news/21-december-2022-joint-statement-from-foreign-ministers-on-the-talibans-decision-to-ban-women-from-universities

Hope and Homes for Children (f.a.). *Romania*. https://www.hopeandhomes.org/what-we-do/where-we-work/romania/

HRW (2022a, 23 martie). Taliban Close Girls' Secondary Schools in Afghanistan, Again (autoare: Heather Barr). Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2022/03/23/taliban-close-girls-secondary-schools-afghanistan-again

HRW (2022b, 13 iulie). Afghanistan: Toll of Ban on Girls' Secondary Education. Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2022/07/13/afghanistan-toll-ban-girls-secondary-education

HRW (2024, 17 septembrie). Taliban's Attack on Girls' Education Harming Afghanistan's Future (autoare: Sahar Fetrat). Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2024/09/17/talibans-attack-girls-education-harming-afghanistans-future

OHCHR (2022, 21 decembrie). *Afghanistan: Taliban's outrageous exclusion of women and girls from universities is disastrous for everyone, say UN experts*. Oficiul Înaltului Comisar al ONU pentru Drepturile Omului. https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/12/afghanistan-talibans-outrageous-exclusion-women-and-girls

ONU (1946). *Establishment of an International Children's Emergency Fund*, rezoluția Adunării Generale 57 (I), 11 decembrie 1946. https://www.unicef.org/media/85596/file/UN-resolutions-UNICEF-1940s.pdf

ONU (1989). *Convention on the Rights of the Child* (Convenția cu privire la drepturile copilului). https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text

ONU (2022a, 23 martie). Taliban's backtracking on girls' education, „deeply damaging". UN News. https://news.un.org/en/story/2022/03/1114482

ONU (2022b, 21 decembrie). UN condemns Taliban decision to bar women from universities, calls for „immediate" revocation. UN News. https://news.un.org/en/story/2022/12/1131907

Stanculescu, M. S.; Grigoras, V. A.; Marin, A. M.; Iamandi Cioinaru, E. C.; Tesliuc, E. D.; Blaj, G.; Corad, B.; Pop, V.; Trocea, A. (2014). *Romania: Children in Public Care*. Washington, D.C.: World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/828971501686353596

UNESCO (2024, 15 august). *Afghanistan: 1.4 million girls still banned from school by de facto authorities*. https://www.unesco.org/en/articles/afghanistan-14-million-girls-still-banned-school-de-facto-authorities

UNICEF (2016). *For Every Child, Hope: UNICEF 1946–2016*. New York: UNICEF. https://www.unicef.org/media/85561/file/UNICEF-For-Every-Child-Hope-1946-2016.pdf

UNICEF (2021a). *30 years of UNICEF in Romania*. https://www.unicef.org/romania/30-years-unicef-romania

UNICEF (2021b). *UNICEF Strategic Plan 2022–2025*. https://www.unicef.org/reports/unicef-strategic-plan-2022-2025

UNICEF (2023a). *Afghanistan Humanitarian Situation Report No. 2, 1–28 February 2023*. https://www.unicef.org/media/137816/file/Afghanistan-Humanitarian-SitRep-February-2023.pdf

UNICEF (2023b). *UNICEF Romania Country Programme 2023–2027* (octombrie 2023). https://www.unicef.org/media/12906/file/UNICEF%20Romania%20Country%20Programme%202023-2027.pdf

UNICEF (2024a). *UNICEF Annual Report 2023*. New York: UNICEF. https://www.unicef.org/media/157491/file/UNICEF%20Annual%20report%202023%20EN.pdf

UNICEF (2024b). *Funding Compendium 2023*. New York: UNICEF. https://www.unicef.org/media/159111/file/UNICEF_FundingCompendium2023_R3.pdf.pdf

UNICEF (2024c). *Afghanistan Humanitarian Situation Report No. 6, 1 January – 30 June 2024* (Mid-Year 2024). https://www.unicef.org/media/159801/file/Afghanistan-Humanitarian-SitRep-Mid-Year-2024.pdf

UNICEF (f.a.-a). *Former Executive Directors*. https://www.unicef.org/about-us/former-executive-directors

UNICEF (f.a.-b). *Catherine Russell, UNICEF Executive Director*. https://www.unicef.org/about-us/executive-director

UNICEF (f.a.-c). *Executive Board: Membership*. https://www.unicef.org/executiveboard/membership

UNICEF (f.a.-d). *About the Executive Board*. https://www.unicef.org/executiveboard/about

UNICEF (f.a.-e). *UNICEF National Committees*. https://www.unicef.org/unicef-national-committees

UNICEF (f.a.-f). *Mission statement*. https://www.unicef.org/about-us/mission-statement

UNICEF (f.a.-g). *Historical documents and publications*. https://www.unicef.org/who-we-are/history/documents

UNICEF (f.a.-h). *UNICEF history*. https://www.unicef.org/history

UNICEF (f.a.-i). *Who we are*. https://www.unicef.org/who-we-are

UNICEF (f.a.-j). *Supply*. https://www.unicef.org/supply

UNICEF (f.a.-k). *UNICEF Innocenti: Office of Strategy and Evidence*. https://www.unicef.org/innocenti

UNICEF (f.a.-l). *Deinstitutionalization*. UNICEF România. https://www.unicef.org/romania/deinstitutionalization

Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO)



Denumire originală: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
Sediul: Paris, Franța
Înființare: 16 noiembrie 1945
Director general: Audrey Azoulay
Web: www.unesco.org

UNESCO (denumirea oficială în română: „Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură") este o organizație interguvernamentală cu sediul la Paris, care are statut de agenție specializată în sistemul Organizației Națiunilor Unite, prescurtat ONU (ONU, f.a.). Constituția sa a fost adoptată la Londra, la 16 noiembrie 1945, și a intrat în vigoare în 1946 (UNESCO, 1945; Britannica, f.a.-a). În 2024, organizația avea 194 de state membre și 12 membri asociați (UNESCO, f.a.-a). Actul constitutiv îi cere să servească pacea și securitatea prin cooperarea statelor în educație, știință și cultură; în practică, ea lucrează și în domeniul comunicării și informației (UNESCO, 1945, art. I; UNESCO, f.a.-e).

Istoric

Ideea unei organizații care să folosească educația, știința și cultura în serviciul păcii a apărut în plin război: potrivit UNESCO, discuțiile dintre liderii statelor aliate pe această temă au început încă din 1942 (UNESCO, f.a.-b). Textul fondator, Constituția, a fost adoptat la Londra, la 16 noiembrie 1945. Preambulul său rezumă filozofia întregului proiect: „de vreme ce războaiele se nasc în mintea oamenilor, tot în mintea oamenilor trebuie construite apărările păcii" (UNESCO, 1945, preambul, traducerea autorului). Documentul a intrat în vigoare în 1946, când numărul acceptărilor a ajuns la 20 (UNESCO, 1945, art. XV; Britannica, f.a.-a).

În primele decenii, UNESCO a funcționat mai ales ca un for de cooperare științifică și culturală între state. A pregătit în 1952 Convenția universală privind dreptul de autor și a inițiat, în 1954, crearea Organizației Europene pentru Cercetare Nucleară (CERN). În 1960, printr-un apel al directorului general Vittorino Veronese, a lansat campania pentru salvarea monumentelor din Nubia (vezi studiul de caz), iar în 1964 a început redactarea unei *Istorii generale a Africii*. În 1965 a contribuit la sistemul de avertizare pentru tsunami din Pacific, iar în 1971 a creat programul „Omul și biosfera" (MAB) (UNESCO, f.a.-b).

Anul 1972 a adus instrumentul cu cel mai mare ecou public: Convenția privind patrimoniul mondial (*Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*), adoptată de Conferința Generală la 16 noiembrie 1972 (UNESCO-WHC, f.a.-a). Au urmat, printre altele, Declarația universală privind genomul uman și drepturile omului (1997), Convenția pentru salvgardarea patrimoniului cultural imaterial (2003) și Recomandarea privind etica inteligenței artificiale (2021). În 2020, organizația a lansat și Coaliția globală pentru educație (UNESCO, f.a.-b).

Istoria organizației a cunoscut și tensiuni politice serioase. În 1984, Statele Unite s-au retras, în semn de protest față de ceea ce considerau o abordare antioccidentală a chestiunilor culturale, iar Regatul Unit și Singapore au plecat un an mai târziu. Regatul Unit a revenit în 1997, iar SUA în 2003 (Britannica, f.a.-a). La 12 octombrie 2017, SUA au notificat oficial UNESCO decizia de a se retrage din nou. Directoarea generală de atunci, Irina Bokova, și-a exprimat regretul profund, a prezentat plecarea ca pe o pierdere pentru sistemul ONU și pentru cooperarea multilaterală și a amintit că Washingtonul nu își mai plătea contribuțiile din 2011 (UNESCO, 2017; ONU, 2017a). Departamentul de Stat a invocat arieratele tot mai mari, nevoia unei reforme de fond și ceea ce numea o atitudine părtinitoare față de Israel. Washingtonul urma să rămână implicat ca observator, iar, conform regulilor din Constituție, retragerea urma să devină efectivă la 31 decembrie 2018 (Blanchfield, 2017). Israelul și-a notificat și el retragerea, cu efect de la aceeași dată, invocând ceea ce considera o atitudine părtinitoare a organizației împotriva sa, inclusiv rezoluții care, în opinia sa, îi ignorau legătura istorică cu Țara Sfântă (ONU, 2017b; Adamson, 2019). SUA au revenit la 10 iulie 2023, când documentul lor de acceptare a Constituției a fost depus la guvernul britanic, depozitarul acesteia. Astfel, SUA au devenit al 194-lea stat membru. Propunerea de revenire fusese aprobată la 30 iunie 2023, într-o sesiune extraordinară a Conferinței Generale, cu 132 de voturi pentru și 10 împotrivă (UNESCO, 2023a). Potrivit UNESCO, decizia a fost motivată, între altele, de reformele de management și de noile programe privind etica inteligenței artificiale și protecția oceanelor (UNESCO, 2023b).

Din 2017, organizația este condusă de Audrey Azoulay, fost ministru al culturii în Franța, care în 2024 se afla în al doilea mandat de patru ani, ultimul permis de Constituție (UNESCO, f.a.-h; UNESCO, 1945, art. VI). Primul director general fusese zoologul britanic Julian Huxley (1946–1948). Printre succesorii săi s-au numărat mexicanul Jaime Torres Bodet (1948–1952), senegalezul Amadou-Mahtar M'Bow (1974–1987) și bulgăroaica Irina Bokova (2009–2017), ceea ce arată că la conducerea organizației s-au succedat persoane din regiuni foarte diferite (UNESCO, f.a.-h). Cea mai recentă sesiune a Conferinței Generale, a 42-a, a avut loc între 7 și 22 noiembrie 2023 (UNESCO, f.a.-c).

Membri și structură

Orice stat membru al ONU are dreptul să devină membru al UNESCO, prin acceptarea Constituției. Un stat care nu face parte din ONU poate fi admis la recomandarea Consiliului Executiv, cu votul a două treimi din Conferința Generală. Teritoriile care nu răspund singure de relațiile lor internaționale pot deveni membri asociați, tot cu o majoritate de două treimi (UNESCO, 1945, art. II). Un stat suspendat din ONU este suspendat, la cererea ONU, și din UNESCO, iar unul exclus din ONU încetează automat să fie membru. Retragerea se face prin notificare adresată directorului general (UNESCO, 1945, art. II).

În 2024, organizația avea 194 de state membre și 12 membri asociați, printre care Aruba, Insulele Feroe, Macao (China) și Noua Caledonie; Sfântul Scaun avea statut de observator (UNESCO, f.a.-a). România este membră din 1956 (UNESCO, f.a.-d). Fiecare stat membru trebuie să asocieze la activitatea organizației principalele sale instituții din domeniile educației, științei și culturii, de prefe-

rință printr-o comisie națională pentru UNESCO, care consiliază guvernul și delegația țării (UNESCO, 1945, art. VII). În România, acest rol îl are Comisia Națională a României pentru UNESCO, cu sediul la București (UNESCO, f.a.-d).

Conferința Generală

Conferința Generală, organul suprem, reunește reprezentanții tuturor statelor membre, în sesiuni ordinare ținute din doi în doi ani. Constituția îi încredințează fixarea politicii organizației și a principalelor sale linii de lucru. Tot ea poate convoca, atunci când consideră necesar, conferințe internaționale ale statelor despre educație, științe sau difuzarea cunoașterii (UNESCO, 1945, art. IV). Fiecare stat poate trimite cel mult cinci delegați, dar are un singur vot, indiferent de mărime sau de contribuția la buget. Deciziile se iau cu majoritate simplă, cu excepția cazurilor în care Constituția sau regulamentul cer două treimi, cum ar fi adoptarea convențiilor internaționale sau admiterea unor noi membri. Conferința aprobă programul și bugetul, alege membrii Consiliului Executiv și numește directorul general (UNESCO, 1945, art. IV; UNESCO, f.a.-c). Un stat pierde dreptul de vot atunci când datoriile sale depășesc contribuțiile datorate pentru anul curent și pentru anul precedent (UNESCO, 1945, art. IV).

Consiliul Executiv

Consiliul Executiv are 58 de membri, pe care îi alege Conferința Generală dintre statele membre. Mandatul unui membru durează până la încheierea celei de-a doua sesiuni ordinare a Conferinței de după alegere, adică, în practică, patru ani. Sub autoritatea Conferinței, Consiliul răspunde de executarea programului adoptat. Se reunește de cel puțin patru ori în fiecare perioadă de doi ani, pregătește ordinea de zi a Conferinței Generale, examinează proiectul de program și de buget și propune candidatul la funcția de director general (UNESCO, 1945, art. V și VI).

Secretariatul și directorul general

În fruntea Secretariatului se află directorul general, pe care Constituția îl numește principalul funcționar administrativ al organizației. El formulează propuneri pentru Conferință și Consiliu, pregătește proiectul programului de lucru împreună cu estimările bugetare și numește personalul Secretariatului, după regulile aprobate de Conferința Generală. Directorul general este propus de Consiliul Executiv și numit de Conferința Generală pe patru ani; aceeași persoană mai poate primi cel mult încă un mandat (UNESCO, 1945, art. VI). Programul este împărțit pe sectoare: educație, științe ale naturii, științe sociale și umane, cultură, comunicare și informare (UNESCO, f.a.-e).

Organe interguvernamentale ale convențiilor

Unele convenții adoptate în cadrul UNESCO au propriile organe. Cel mai cunoscut este Comitetul Patrimoniului Mondial, format din 21 de state părți la Convenția din 1972, alese de adunarea generală a acestora. Comitetul decide ce situri sunt înscrise pe Lista patrimoniului mondial și pe Lista patrimoniului mondial în pericol (UNESCO, 1972, art. 8 și 11). Sesiunea a 46-a a comitetului a avut loc la New Delhi, între 21 și 31 iulie 2024 (UNESCO-WHC, 2024a).

Obiective și activități

Constituția formulează mandatul astfel: scopul organizației este „să contribuie la pace și securitate, promovând colaborarea între națiuni prin educație, știință și cultură, pentru a întări respectul universal pentru justiție, pentru statul de drept și pentru drepturile omului și libertățile fundamentale" (UNESCO, 1945, art. I, traducerea autorului).

Același articol precizează și căile prin care se urmărește acest scop. Organizația trebuie să favorizeze cunoașterea reciprocă a popoarelor prin mijloacele de comunicare în masă, să dea un nou impuls educației populare și răspândirii culturii și să conserve moștenirea mondială de cărți, opere de artă și monumente istorice și științifice, recomandând statelor convențiile internaționale necesare. În schimb, nu are voie să intervină în chestiuni care țin, în esență, de jurisdicția internă a statelor membre (UNESCO, 1945, art. I). Activitatea este împărțită între cele cinci sectoare de program amintite mai sus (UNESCO, f.a.-e).

Educația ocupă primul loc. Agenda 2030 a ONU i-a dat UNESCO rolul de coordonator internațional pentru Obiectivul de Dezvoltare Durabilă nr. 4, consacrat educației. În această calitate, organizația construiește parteneriate, elaborează orientări de politică publică, ajută statele să își întărească instituțiile, urmărește progresele și pledează public pentru acest obiectiv (UNESCO, f.a.-i).

În cultură, prevederea din art. I privind conservarea monumentelor a căpătat formă juridică prin Convenția privind patrimoniul mondial din 1972. Statele părți propun bunuri de pe teritoriul lor, iar Comitetul Patrimoniului Mondial hotărăște care dintre ele intră pe Lista patrimoniului mondial și care sunt trecute pe lista bunurilor aflate în pericol; convenția a instituit și un fond comun pentru asistență (UNESCO, 1972). În iulie 2024, comitetul a adăugat 24 de situri, iar lista a ajuns la 1.223 de bunuri situate în 168 de țări (UNESCO-WHC, 2024a). Din România figurau 11 bunuri; ultimele două, înscrise în 2024, sunt Ansamblul monumental al lui Brâncuși de la Târgu Jiu și Frontierele Imperiului Roman din Dacia (UNESCO-WHC, f.a.-b). Prima mare operațiune internațională de acest tip, salvarea monumentelor din Nubia, este prezentată în studiul de caz. Pentru tradiții, muzică, meșteșuguri și alte forme ale patrimoniului viu, UNESCO a adoptat în 2003 o convenție separată, dedicată patrimoniului cultural imaterial (UNESCO, f.a.-b).

În științele naturii, programele vechi și cele recente au în comun cooperarea dintre state. În 1965, UNESCO a contribuit la crearea sistemului de avertizare pentru tsunami din Pacific, iar în 1971 a lansat programul „Omul și biosfera" (MAB), consacrat relației dintre societăți și mediu (UNESCO, f.a.-b). Mai nouă este rețeaua geoparcurilor globale UNESCO. Un geoparc este un teritoriu unitar cu situri și peisaje geologice de valoare internațională, gestionat astfel încât protecția, educația și dezvoltarea durabilă să meargă împreună, cu participarea comunităților locale. Regulile de desemnare sunt fixate într-un ghid operațional publicat în 2015 (UNESCO, f.a.-j).

Sectorul comunicare și informare apără libertatea de exprimare și accesul la informație și sprijină apariția unei prese independente și pluraliste. Unul dintre instrumentele sale este Programul internațional pentru dezvoltarea comunicării (IPDC) (UNESCO, f.a.-k).

UNESCO nu lucrează doar cu guvernele. Constituția îi permite să încheie aranjamente de consultare și cooperare cu organizațiile internaționale neguvernamentale din domeniile sale de competență (UNESCO, 1945, art. XI). În prezent, rețeaua sa de parteneri cuprinde și instituții multilaterale, companii private și fundații (UNESCO, f.a.-g).

Finanțare

Bugetul UNESCO are două componente principale. Prima o reprezintă contribuțiile obligatorii (evaluate) ale statelor membre, stabilite după o grilă inspirată de cea a ONU. Ele asigură stabilitate financiară și permit planificarea (UNESCO, f.a.-f). Conferința Generală aprobă bugetul și împarte obligațiile financiare între statele membre, iar administrarea lui revine organizației (UNESCO, 1945, art. IX). A doua componentă o constituie contribuțiile voluntare ale statelor, ale altor organizații internaționale, ale societății civile și ale sectorului privat. Acestea au devenit, potrivit organizației, o parte tot mai importantă a resurselor sale (UNESCO, f.a.-f).

Unele convenții au fonduri proprii. De exemplu, statele părți la Convenția din 1972 plătesc la Fondul patrimoniului mondial o contribuție care nu poate depăși 1% din contribuția lor la bugetul ordinar al UNESCO (UNESCO, 1972, art. 16). Ordinul de mărime al acestor fonduri este modest: pentru perioada 2024–2025, Comitetul Patrimoniului Mondial a aprobat pentru Fondul patrimoniului mondial un buget de 5.898.076 de dolari SUA, la care se adaugă o rezervă de urgență de 400.000 de dolari (UNESCO-WHC, 2023). În iulie 2024, comitetul a cerut statelor părți care nu își achitaseră integral contribuțiile obligatorii, inclusiv pe cele pentru 2024, să le plătească (UNESCO-WHC, 2024b). La aceeași sesiune, comitetul a aprobat 235.520 de dolari SUA pentru patru state părți (UNESCO-WHC, 2024a).

Absența unor membri are un cost direct, fiindcă bugetul ordinar se sprijină pe contribuțiile obligatorii (UNESCO, 1945, art. IX). Retragerile SUA, ale Regatului Unit și ale Singapore din anii 1980 au lipsit organizația de aceste contribuții pe toată durata absenței (Britannica, f.a.-a), iar SUA suspendaseră plățile încă din 2011 (ONU, 2017a). La revenirea din 2023, Washingtonul s-a angajat să acopere 22% din bugetul ordinar și să plătească eșalonat arierate de aproximativ 619 milioane de dolari SUA (UNESCO, 2023a).

Ordinul de mărime al bugetului total reiese din proiectul de program și buget pentru 2024–2025 (documentul 42 C/5), prezentat Consiliului Executiv în aprilie 2023, înainte de revenirea SUA. Proiectul prevedea un buget ordinar de 586,7 milioane de dolari SUA, finanțat prin contribuțiile evaluate ale statelor membre: 564,6 milioane pentru program, 20 de milioane pentru investiții de capital și 2,1 milioane pentru proiectul de renovare Miollis. Cu alte fonduri de circa 1,09 miliarde de dolari (contribuții voluntare și fonduri generatoare de venituri), cadrul bugetar integrat ajungea la aproximativ 1,68 miliarde de dolari SUA pe doi ani (UNESCO, 2023c). Cifrele sunt cele din proiect, nu cele din bugetul adoptat de Conferința Generală în noiembrie 2023.



Fațada Marelui Templu de la Abu Simbel, cu statuile colosale ale lui Ramses al II-lea. Templul a fost tăiat în blocuri și reconstruit cu 64 de metri mai sus, ca să nu fie acoperit de lacul barajului de la Assuan. *Foto: matiplanas/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Campania internațională pentru salvarea monumentelor din Nubia (1960–1980)

Context

Nubia este regiunea istorică de pe valea Nilului care cuprinde astăzi sudul Egiptului și o parte din Sudan (Britannica, f.a.-e). Aici se aflau temple și alte monumente din Regatul Nou până în epoca romană, dar și situri copte și sate nubiene (UNESCO-WHC, f.a.-g). În anii 1950, Egiptul a hotărât să construiască un nou baraj, la câțiva kilometri în amonte de vechiul baraj de la Assuan, ridicat în 1902. Barajul Înalt de la Assuan urma să controleze viitura anuală a Nilului, să furnizeze apă pentru irigații și să producă mari cantități de energie electrică. După ce SUA și Regatul Unit și-au retras în 1956 sprijinul financiar, președintele Gamal Abdel Nasser a apelat la Uniunea Sovietică. Barajul a fost terminat în 1970 (Britannica, f.a.-b).

Lacul de acumulare, numit Lacul Nasser în partea egipteană și Lacul Nubia în partea sudaneză, avea să acopere o mare parte din valea Nubiei (Britannica, f.a.-c). Potrivit UNESCO, monumentele erau amenințate să ajungă sub circa 50 de metri de apă (UNESCO-WHC, f.a.-c). Apele au acoperit și o parte din localitățile văii: populația orașului sudanez Wadi Halfa, inundat parțial, a fost mutată la New Halfa, în estul Sudanului (Britannica, f.a.-d).

În 1959, guvernele Egiptului și Sudanului au cerut, separat, ajutorul UNESCO. Consiliul Executiv a aprobat în același an principiul unui apel la cooperare internațională (UNESCO-WHC, f.a.-d). Potrivit UNESCO, salvarea monumentelor era urgentă și dificilă tehnic (UNESCO-WHC, f.a.-c).

Rolul organizației

La 8 martie 1960, directorul general al UNESCO, Vittorino Veronese, a lansat de la sediul organizației un apel către statele membre. În apel, el a insistat asupra valorii universale a acestor monumente (UNESCO-WHC, f.a.-e), adică asupra apartenenței lor la patrimoniul întregii omeniri. Tot în 1960, Conferința Generală a creat un Comitet executiv al campaniei, care supraveghea ansamblul activităților. Componența și atribuțiile lui au fost modificate în 1962; comitetul reunea reprezentanții a 15 state membre, aleși la fiecare doi ani de Conferința Generală. Pentru bani a fost creat un fond fiduciar, la care au contribuit voluntar circa 50 de state (UNESCO-WHC, f.a.-f).

UNESCO nu a executat singură lucrările. Rolul ei a fost mai ales de mobilizare și de coordonare: a strâns bani și expertiză de la statele membre și a coordonat, prin comitetul executiv, intervențiile pe teren. În total, 40 de misiuni tehnice de pe cinci continente au lucrat în Nubia, iar circa 30 de țări au format comitete naționale de sprijin (UNESCO-WHC, f.a.-e). Săpăturile arheologice din zona care urma să fie inundată au fost intensificate și au produs descoperiri noi (UNESCO-WHC, f.a.-e).

Mai multe state au finanțat sau au sprijinit salvarea câte unui monument. Republica Federală Germania a finanțat demontarea și reconstruirea templului de la Kalabsha (1961–1963). SUA au contribuit la mutarea templelor de la Beit al-Wali și Wadi es-Sebua, iar Egiptul a mutat singur templele de la Dendur, Dakka și Maharraqa. În Sudan, Franța, Regatul Unit, SUA, Țările de Jos și Belgia au sprijinit salvarea templelor de la Aksha, Buhen și Semna (UNESCO-WHC, f.a.-d). Monumentele au fost demontate, tăiate în blocuri, transportate și reasamblate în șase grupuri, pe amplasamente noi aflate deasupra nivelului viitorului lac. Unul dintre grupuri se află în grădina muzeului național din Khartoum (UNESCO-WHC, f.a.-c).

Cea mai spectaculoasă operațiune a privit cele două temple săpate în stâncă de la Abu Simbel, construite de Ramses al II-lea. Ele au fost tăiate în peste o mie de blocuri, fiecare de aproximativ 30 de tone, și reconstruite cu 64 de metri mai sus și la 180 de metri mai departe de fluviu (UNESCO-WHC, f.a.-e). Ultima mare lucrare a fost mutarea templelor de pe insula Philae, dintre care cel mai important era sanctuarul zeiței Isis, pe insula vecină Agilkia, între 1972 și 1979 (UNESCO-WHC, f.a.-e).

Rezultate

Campania s-a încheiat oficial la 10 martie 1980 (UNESCO-WHC, f.a.-h). Au fost salvate 22 de monumente și ansambluri (UNESCO-WHC, f.a.-e). Templele de la Abu Simbel au fost redeschise la 22 septembrie 1968, iar transferul monumentelor de la Philae s-a încheiat în august 1979 (UNESCO-WHC, f.a.-e; UNESCO-WHC, f.a.-d). Pe lângă mutarea templelor, au fost cercetate și documentate sute de situri arheologice și au fost recuperate mii de obiecte (UNESCO-WHC, f.a.-h).

Costul total a fost de circa 80 de milioane de dolari SUA, din care jumătate a fost donată de aproximativ 50 de țări (UNESCO-WHC, f.a.-a; UNESCO-WHC, f.a.-e). Contribuțiile voluntare vărsate în fondul fiduciar gestionat de UNESCO au însumat 26 de milioane de dolari (UNESCO-WHC, f.a.-f). Diferența se explică,

cel puțin în parte, prin finanțarea directă a unor monumente de către state. Ca semn de recunoștință, Egiptul a oferit patru temple unor state care au contribuit la campanie: templul de la Debod Spaniei, cel de la Taffa Țărilor de Jos, cel de la Dendur SUA și cel de la Ellesyia Italiei (UNESCO-WHC, f.a.-c).

În 1979, monumentele salvate din partea egipteană a Nubiei au fost înscrise pe Lista patrimoniului mondial, sub numele „Monumentele nubiene de la Abu Simbel la Philae". Bunul cuprinde zece componente din guvernoratul Assuan (UNESCO-WHC, f.a.-g). Evaluarea făcută în 1979 de ICOMOS, organismul consultativ pentru patrimoniul cultural, a recomandat înscrierea. Ea a remarcat că succesul campaniei arătase că monumentele erau percepute ca parte a patrimoniului omenirii (ICOMOS, 1979). În 1982, UNESCO a lansat o nouă campanie, pentru construirea Muzeului Nubiei de la Assuan și a Muzeului Național al Civilizației Egiptene (UNESCO-WHC, f.a.-h).

Cel mai durabil rezultat a fost unul instituțional. Potrivit Centrului Patrimoniului Mondial, succesul din Nubia a stimulat elaborarea Convenției din 1972 privind patrimoniul mondial (UNESCO-WHC, f.a.-e). După Nubia, UNESCO a organizat campanii similare pentru Veneția și laguna sa, pentru ruinele de la Moenjodaro (Pakistan) și pentru templele de la Borobudur (Indonezia) (UNESCO-WHC, f.a.-a).

Evaluare

UNESCO consideră campania din Nubia unul dintre marile sale succese și o descrie drept un „succes complet și spectaculos" (UNESCO-WHC, f.a.-h). Aprecierea se sprijină pe salvarea a 22 de monumente și ansambluri, pe extinderea cercetării arheologice în zona inundată și pe împărțirea cheltuielilor între zeci de state. Ideea că un monument poate avea o valoare pentru întreaga omenire, formulată în apelul din 1960, a devenit ulterior principiul de bază al Convenției din 1972 (UNESCO-WHC, f.a.-e).

Rezultatele au avut și limite. În primul rând, mutarea a schimbat contextul monumentelor. Declarația privind valoarea universală excepțională a sitului, adoptată de Comitetul Patrimoniului Mondial, recunoaște că templele nu mai sunt pe amplasamentul inițial. Ea apreciază totuși că, datorită grijii cu care s-au făcut lucrările, forma, designul și spiritul acestor locuri au rămas autentice (UNESCO-WHC, f.a.-g). Același document enumeră riscurile actuale: vântul, variațiile de temperatură, umiditatea, praful, turismul și proiectele de dezvoltare din zonă. El notează și că un plan de management pentru întregul sit era încă în curs de elaborare (UNESCO-WHC, f.a.-g). În 1999, de exemplu, construcțiile ridicate fără autorizare în fața templelor de la Abu Simbel pentru un spectacol de sunet și lumini au fost oprite și apoi demolate după intervenția UNESCO (UNESCO-WHC, 1999).

În al doilea rând, campania a vizat monumentele și siturile arheologice (UNESCO-WHC, f.a.-h). Lacul a afectat însă și comunitățile din vale, cum s-a văzut la Wadi Halfa (Britannica, f.a.-d), iar strămutarea lor nu a făcut parte din obiectul campaniei. Abia în 1982 UNESCO a lansat o campanie pentru un muzeu dedicat Nubiei (UNESCO-WHC, f.a.-h). În al treilea rând, bunul înscris pe Lista patrimoniului mondial cuprinde doar monumentele din Egipt, până la granița cu

Sudanul, deși campania a avut loc pe teritoriul ambelor state (UNESCO-WHC, f.a.-g).

Pentru înțelegerea organizațiilor internaționale, cazul oferă două lecții. Prima: o organizație precum UNESCO, care nu poate finanța singură o asemenea operațiune (fondul gestionat direct de ea a acoperit doar o parte din cost), poate avea un impact mare ca platformă care strânge bani și expertiză de la statele membre pentru un obiectiv comun. A doua: succesul unei acțiuni punctuale poate produce reguli permanente. Experiența din Nubia a stat la baza unui tratat care, în 2024, acoperea 1.223 de situri din 168 de țări (UNESCO-WHC, 2024a).



Casă tradițională și poartă zidită în satul Roșia Montană, în Munții Apuseni. Situl înscris în 2021 pe Lista patrimoniului mondial cuprinde întregul peisaj minier din jurul localității. *Foto: svlase/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Roșia Montană pe Lista patrimoniului mondial (2021)

Context

Roșia Montană se află în Munții Apuseni, în județul Alba, într-o zonă în care aurul a fost exploatat încă din Antichitate. După cucerirea Daciei, romanii au lucrat aici între anii 106 și 271 d.Hr. și, potrivit estimării reluate de Consiliul Internațional al Monumentelor și Siturilor (*International Council on Monuments and Sites*, ICOMOS), au scos din munte circa 500 de tone de aur. În masivele Cârnic, Lety, Orlea și Cetate s-au păstrat peste 7 km de lucrări subterane din epoca romană. Printre ele se numără galerii cu secțiune trapezoidală, puțuri elicoidale, galerii înclinate prevăzute cu trepte și sisteme de roți hidraulice pentru scoaterea apei din mină. Tot în aceste mine au fost găsite, în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, tăbliță de lemn acoperite cu ceară. Textele de pe ele sunt acte juridice și dau informații despre economia, populația și limbile comunității miniere din provincie (UNESCO-WHC, f.a.-i; ICOMOS, 2021).

În ultimele decenii, peisajul a devenit miza unui conflict economic și juridic. Proiectul minier aparținea societății Roșia Montană Gold Corporation (RMGC), deținută în proporție de 80,69% de firma Gabriel Resources și de 19,31% de compania minieră de stat Minvest Roșia Montană (Gabriel Resources, 2024). Licența de exploatare fusese acordată în 1999, pe 20 de ani, și a fost apoi prelungită cu încă cinci. Compania propunea patru cariere de mari dimensiuni; ICOMOS aprecia că, dacă ele ar fi fost deschise, s-ar fi păstrat doar o mică parte din galeriile romane. La momentul evaluării, RMGC deținea circa 30% din terenurile propuse pentru înscriere, aproximativ 200 de gospodării fuseseră demolate, iar numărul locuitorilor scăzuse de la 3.800 în 2002 la sub 1.000 (ICOMOS, 2021). Proiectul nu a primit autorizația de mediu necesară pentru începerea exploatării, iar în iulie

2015 compania a deschis împotriva României un arbitraj la Centrul Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, ICSID) (Gabriel Resources, 2024).

Rolul organizației

Convenția din 1972 dă inițiativa statelor: fiecare stat parte întocmește o listă indicativă a bunurilor pe care le consideră de valoare universală excepțională, iar Comitetul Patrimoniului Mondial hotărăște, cu sprijinul organismelor consultative, ce bunuri intră pe listă (UNESCO, 1972, art. 8 și 11). România a trecut Roșia Montană pe lista sa indicativă la 18 februarie 2016. Dosarul de nominalizare a ajuns la Centrul Patrimoniului Mondial la 3 martie 2017, iar experții ICOMOS au vizitat situl între 25 și 30 septembrie 2017.

Prima evaluare, din 2018, a fost favorabilă: ICOMOS a propus înscrierea pe baza criteriilor (ii) și (iv). Statul român a cerut însă amânarea, invocând arbitrajul aflat în curs. Comitetul, reunit în iunie 2018 la Manama, a acceptat cererea și, prin decizia 42 COM 8B.32, a retrimis dosarul statului parte, cu mențiunea expresă că motivul era arbitrajul internațional. Nominalizarea a fost redepusă la 31 ianuarie 2020, cu limite ușor modificate și cu o argumentație concentrată pe ansamblul vestigiilor romane de extracție a aurului, așa cum sugerase ICOMOS. În corespondența din 2020, autoritățile române au declarat că nu vor accepta minerit, de nicio dimensiune, acolo unde ar putea afecta valoarea pentru care situl era propus (ICOMOS, 2021).

Noua evaluare ICOMOS, aprobată la 12 martie 2020, a recomandat înscrierea pe criteriile (ii), (iii) și (iv) și, în același timp, trecerea sitului pe Lista patrimoniului mondial în pericol. Experții considerau că amenințarea era concretă și imediată și că reluarea mineritului ar fi distrus o parte importantă din autenticitatea locului. Ca surse de risc, ei indicau licența minieră încă valabilă, absența unor planuri urbanistice în vigoare, care ar fi permis limitarea autorizațiilor, ideea unei exploatări la scară mică menționată în proiectul planului de management și arbitrajul în care Gabriel Resources cerea despăgubiri de 4,4 miliarde de dolari SUA (ICOMOS, 2021).

Comitetul a examinat dosarul în sesiunea extinsă a 44-a, desfășurată la Fuzhou (China) și online, între 16 și 31 iulie 2021. Prin decizia 44 COM 8B.26, a înscris Peisajul minier Roșia Montană pe Lista patrimoniului mondial, ca peisaj cultural, pe criteriile (ii), (iii) și (iv), și, prin același act, pe Lista patrimoniului mondial în pericol (ICOMOS, 2021; UNESCO-WHC, 2021). Decizia a recomandat statului să invite o misiune de monitorizare reactivă, care să stabilească starea de conservare dorită și măsurile corective necesare pentru scoaterea sitului de pe lista în pericol. Autoritățile române erau îndemnate să analizeze urgent oprirea aprobării permiselor miniere, adoptarea unor planuri urbanistice (general și zonale) care să împiedice noi exploatări, aprobarea unui plan de management cu componente de conservare și turism, întreținerea vechilor iazuri de acumulare a apei și un program de monitorizare. Primul raport de progres trebuia trimis până la 1 februarie 2022 (UNESCO-WHC, 2021).

Rezultate

Declarația de valoare universală excepțională adoptată odată cu decizia descrie situl drept cel mai important, mai extins și mai divers din punct de vedere tehnic complex roman de minerit subteran al aurului cunoscut în prezent. Același text recunoaște fragilitatea bunului: integritatea și autenticitatea sunt considerate foarte vulnerabile din cauza propunerii miniere, iar pe teritoriul sitului existau licențe active, fără mijloace suficiente pentru a împiedica prelungirea lor (UNESCO-WHC, 2021; UNESCO-WHC, f.a.-i). Zona tampon din jurul bunului are 341,42 ha (UNESCO-WHC, f.a.-i).

În 2024, România avea în total 11 bunuri pe Lista patrimoniului mondial (UNESCO-WHC, f.a.-b). Obligațiile care decurg din înscriere sunt, în primul rând, naționale. Convenția stabilește că datoria de a identifica, proteja, conserva și transmite generațiilor viitoare patrimoniul de pe teritoriul unui stat revine în primul rând acestuia (UNESCO, 1972, art. 4). Statele părți recunosc totodată că asemenea bunuri alcătuiesc un patrimoniu al întregii lumi, la a cărui protecție comunitatea internațională trebuie să coopereze (UNESCO, 1972, art. 6). Lista în pericol este rezervată bunurilor expuse unor amenințări grave și precise; printre exemplele date de Convenție se află proiectele publice sau private de mare amploare. Statul în cauză poate cere asistență internațională pentru protecția bunului (UNESCO, 1972, art. 11 și 13).

După înscriere, România a trimis rapoarte anuale privind starea de conservare începând din 2022, iar comitetul a adoptat decizii despre sit în 2023 (45 COM 7A.56) și în 2024 (46 COM 7A.2) (UNESCO-WHC, f.a.-j). La 1 octombrie 2024, Roșia Montană figura în continuare pe Lista patrimoniului mondial în pericol (UNESCO-WHC, f.a.-i). În paralel, la 8 martie 2024, tribunalul arbitral ICSID a respins cu majoritate pretențiile companiei, cauză prezentată în capitolul dedicat acestui centru (Gabriel Resources, 2024).

Evaluare

Printre realizări se numără recunoașterea internațională a unui ansamblu pe care ICOMOS îl consideră superior, prin complexitatea tehnică, altor situri miniere romane deja înscrise, precum Las Médulas din Spania, unde s-a practicat mai ales extracția la suprafață. Înscrierea simultană pe Lista în pericol a fost gândită de experți ca instrument de presiune: ea trebuia să împiedice reluarea mineritului, să grăbească adoptarea regulilor de urbanism și să atragă resurse pentru conservare (ICOMOS, 2021).

Cazul arată însă și limitele mecanismului. În primul rând, ritmul procedurii a depins de stat: în 2018, comitetul a amânat decizia la cererea statului român, tocmai din cauza arbitrajului. În al doilea rând, UNESCO nu poate interzice mineritul. Decizia din 2021 formulează recomandări și încurajări, nu obligații noi, iar aplicarea măsurilor depinde de autoritățile naționale, care, potrivit ICOMOS, nu aveau la acel moment planuri urbanistice valabile pentru zonă. În al treilea rând, înscrierea nu rezolvă singură problemele economice ale unei localități al cărei număr de locuitori a scăzut puternic (UNESCO-WHC, 2021; ICOMOS, 2021).

Evaluarea proiectului minier rămâne disputată. Directorul general al Gabriel Resources, Dragoș Tănase, a declarat în martie 2024 că România și cetățenii ei au

pierdut ocazia de a beneficia de proiect, iar compania a trecut acțiunile statului de după înscrierea în patrimoniul mondial printre factorii de risc pentru activitatea sa (Gabriel Resources, 2024). Pentru ICOMOS, dimpotrivă, principala amenințare la adresa sitului rămânea posibilitatea ca o companie minieră să primească autorizațiile necesare (ICOMOS, 2021).

Două lecții se desprind. Prima: puterea UNESCO în domeniul patrimoniului este mai ales normativă și de reputație. Organizația evaluează, înscrie, recomandă și monitorizează, dar protecția efectivă rămâne în sarcina statului (UNESCO, 1972, art. 4). A doua: regimurile internaționale se intersectează. La Roșia Montană, procedura patrimoniului mondial și arbitrajul de investiții s-au desfășurat în paralel, iar calendarul primeia a fost influențat de cel de-al doilea.

Referințe

Adamson, T. (2019, 1 ianuarie). U.S. and Israel officially withdraw from UNESCO. *PBS NewsHour* (Associated Press). https://www.pbs.org/newshour/politics/u-s-and-israel-officially-withdraw-from-unesco

Blanchfield, L. (2017, 17 octombrie). *U.S. Withdrawal from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (*UNESCO*) (CRS Insight IN10802). Washington, DC: Congressional Research Service. https://www.congress.gov/crs_external_products/IN/PDF/IN10802/IN10802.4.pdf

Britannica (f.a.-a). *UNESCO* (rezumat). Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/summary/UNESCO

Britannica (f.a.-b). *Aswan High Dam* (rezumat). Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/summary/Aswan-High-Dam

Britannica (f.a.-c). *Lake Nasser*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/place/Lake-Nasser

Britannica (f.a.-d). *Wadi Halfa*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/place/Wadi-Halfa

Britannica (f.a.-e). *Nubia* (rezumat). Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/summary/Nubia

Gabriel Resources (2024, 8 martie). *Update on ICSID Arbitration: Tribunal Decision* (comunicat de presă). Gabriel Resources Ltd. https://www.gabrielresources.com/wp-content/uploads/2024/03/080324_GBU_Tribunal_Decision.pdf

ICOMOS (1979). *World Heritage List N° 88: The Nubian Monuments from Abu Sinbel to Philae* (evaluare tehnică ICOMOS). Paris: ICOMOS. https://whc.unesco.org/document/154507

ICOMOS (2021). *Roșia Montană Mining Landscape* (*Romania*) (evaluarea organismului consultativ, aprobată la 12 martie 2020, în documentul WHC/21/44.COM/INF.8B1 pentru sesiunea extinsă a 44-a a Comitetului Patrimoniului Mondial). Paris: ICOMOS. https://rosiamontana.world/wp-content/uploads/2021/06/Evaluare-ICOMOS_Rosia-Montana-Mining-Landscape.pdf

ONU (2017a, 12 octombrie). *US withdrawal from UNESCO 'loss for multilateralism,' says cultural agency's chief*. UN News. https://news.un.org/en/story/2017/10/568392

ONU (2017b, 29 decembrie). *UNESCO chief 'deeply regrets Israel's decision to withdraw from agency'*. UN News. https://news.un.org/en/story/2017/12/640712

ONU (f.a.). *The United Nations System*. New York: Organizația Națiunilor Unite. https://www.un.org/en/about-us/un-system

UNESCO (1945). *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Londra. https://www.unesco.org/en/legal-affairs/constitution

UNESCO (1972). *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. Paris. https://whc.unesco.org/en/conventiontext/

UNESCO (2017, 12 octombrie). *United States Withdraws from UNESCO: DG statement*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/archives/multimedia/document-198

UNESCO (2023a, 30 iunie). *The United States of America returns to UNESCO: A very large majority of Member States vote in favour*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/articles/united-states-america-returns-unesco-very-large-majority-member-states-vote-favour

UNESCO (2023b, 11 iulie). *The United States becomes the 194th Member State of UNESCO*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/articles/united-states-becomes-194th-member-state-unesco

UNESCO (2023c). *Draft Programme and Budget (42 C/5)*. Document 216 EX/17, 14 aprilie 2023. Paris: Consiliul Executiv al UNESCO. https://ich.unesco.org/doc/src/65808-EN.pdf

UNESCO (f.a.-a). *Member States*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/countries

UNESCO (f.a.-b). *History of UNESCO*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/about-us/history

UNESCO (f.a.-c). *General Conference*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/general-conference

UNESCO (f.a.-d). *Romania*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/countries/ro

UNESCO (f.a.-e). *About us*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/about-us

UNESCO (f.a.-f). *Funding*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/partnerships/funding

UNESCO (f.a.-g). *Partnerships*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/partnerships

UNESCO (f.a.-h). *UNESCO's former Directors-General*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/former-directors-general

UNESCO (f.a.-i). *Leading SDG 4: Education 2030*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/education/education2030-sdg4

UNESCO (f.a.-j). *UNESCO Global Geoparks*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/iggp/geoparks/about

UNESCO (f.a.-k). *Communication and Information*. Paris: UNESCO. https://www.unesco.org/en/communication-information

UNESCO-WHC (1999). *Nubian Monuments from Abu Simbel to Philae: State of Conservation 1999*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/soc/3053

UNESCO-WHC (2021). *Decision 44 COM 8B.26: Roșia Montană Mining Landscape (Romania)*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/decisions/7945

UNESCO-WHC (2023). *Decision 45 COM 15* (bugetul Fondului patrimoniului mondial pentru 2024–2025). Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/decisions/8078

UNESCO-WHC (2024a, 1 august). *24 new sites inscribed on UNESCO's World Heritage List*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/news/2706/

UNESCO-WHC (2024b). *Decision 46 COM 13* (Fondul patrimoniului mondial). Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/decisions/8465

UNESCO-WHC (f.a.-a). *The World Heritage Convention*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/convention/

UNESCO-WHC (f.a.-b). *Romania*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/statesparties/ro

UNESCO-WHC (f.a.-c). *The Rescue of Nubian Monuments and Sites*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/activities/173/

UNESCO-WHC (f.a.-d). *Timeline: Salvage of the Monuments of Nubia*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/document/6878

UNESCO-WHC (f.a.-e). *Working Together: Abu Simbel*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/story-abu-simbel

UNESCO-WHC (f.a.-f). *The Executive Committee and the Trust Fund*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/activities/174/

UNESCO-WHC (f.a.-g). *Nubian Monuments from Abu Simbel to Philae*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/list/88

UNESCO-WHC (f.a.-h). *International Campaign to Save the Monuments of Nubia*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/activities/172/

UNESCO-WHC (f.a.-i). *Roșia Montană Mining Landscape*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/list/1552

UNESCO-WHC (f.a.-j). *Roșia Montană Mining Landscape: Documents*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial UNESCO. https://whc.unesco.org/en/list/1552/documents/

Organizația pentru Interzicerea Armelor Chimice (OIAC)

Denumire originală: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)
Sediul: Haga, Țările de Jos
Înființare: 29 aprilie 1997
Director general: Fernando Arias
Web: www.opcw.org

Organizația pentru Interzicerea Armelor Chimice (OIAC; în engleză *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW) funcționează ca organizație interguvernamentală independentă, creată prin Convenția privind armele chimice (*Chemical Weapons Convention*, CWC), semnată la Paris în 1993. Și-a început activitatea la 29 aprilie 1997, când convenția a intrat în vigoare, și are sediul la Haga, în Țările de Jos. Nu este agenție specializată a ONU, dar cooperează cu aceasta pe baza unui acord din 2000. În 2024 avea 193 de state părți. Mandatul său este verificarea interdicției totale a armelor chimice: distrugerea stocurilor, supravegherea industriei chimice, sprijinirea statelor și investigarea cazurilor de folosire a acestor arme (OIAC, f.a.a; OIAC, 2013a).

Istoric

Armele chimice au provocat pierderi masive încă din Primul Război Mondial, însă Protocolul de la Geneva din 1925 a interzis doar folosirea lor în război, fără să interzică fabricarea sau stocarea. Discuțiile despre o interdicție completă au început în 1968, în forul multilateral de dezarmare de la Geneva, și au avansat greu în anii Războiului Rece. În 1980 a fost creat un grup de lucru ad-hoc pentru armele chimice, care în 1984 a primit sarcina de a redacta textul unui tratat. Conferința pentru Dezarmare a adoptat proiectul în 1992 (OIAC, f.a.a).

Convenția a fost deschisă spre semnare la Paris, la 13 ianuarie 1993, iar în cele trei zile ale ceremoniei au semnat-o 130 de state. O lună mai târziu s-a reunit la Haga Comisia pregătitoare, un organism temporar care, în 16 sesiuni ținute pe parcursul a patru ani, a pregătit regulile și infrastructura viitoarei organizații. Pragul de 65 de ratificări a fost atins la 31 octombrie 1996, când a ratificat Ungaria. După cele 180 de zile prevăzute de text, convenția a intrat în vigoare la 29 aprilie 1997. La 6 mai 1997 s-a întrunit prima Conferință a Statelor Părți, iar primul director general a fost diplomatul brazilian José Maurício Bustani (OIAC, f.a-.a).

Primii ani au adus și o criză de conducere. La 22 aprilie 2002, într-o sesiune specială convocată la inițiativa Statelor Unite, conferința a hotărât îndepărtarea lui Bustani: 48 de state au votat pentru, 7 împotrivă, iar 43 s-au abținut. Washingtonul i-a reproșat o gestiune financiară slabă și inițiative care depășeau mandatul organizației. Bustani a replicat că fusese înlăturat din cauza independenței sale (Brugger, 2002). Rusia, Brazilia, China și alte state au pus la îndoială legalitatea votului, deoarece convenția nu prevede revocarea directorului general înaintea expirării mandatului (Disarmament Diplomacy, 2002).

Deceniile următoare au fost dominate de distrugerea stocurilor declarate, un proces mai lent decât se sperase la început. Rusia și-a încheiat programul abia la 27 septembrie 2017 (ACA, 2024). În 2013, organizația a condus împreună cu ONU eliminarea arsenalului declarat de Siria și a primit, în același an, Premiul Nobel pentru Pace (OIAC, f.a.a).

După 2013, atenția s-a mutat de la stocurile vechi la folosirea efectivă a armelor chimice. La 27 iunie 2018, într-o sesiune specială, statele părți au condamnat atacurile chimice produse din 2012 în Irak, Malaysia, Siria și Regatul Unit și au decis, cu 82 de voturi pentru și 24 împotrivă, ca Secretariatul tehnic să identifice și autorii atacurilor din Siria, nu doar să constate folosirea armelor (OIAC, 2018a). Rusia a respins decizia, susținând că dreptul de a înființa un mecanism de atribuire a răspunderii revine exclusiv Consiliului de Securitate al ONU (Sanders-Zakre, 2018). În iulie 2018 a preluat conducerea diplomatul spaniol Fernando Arias, reconfirmat la 30 noiembrie 2021 pentru un al doilea mandat, care se încheie în iulie 2026 (OIAC, 2021a).

Doi pași importanți au fost făcuți în 2023. La 12 mai a fost inaugurat Centrul pentru Chimie și Tehnologie (*ChemTech Centre*), iar la 7 iulie organizația a confirmat că toate stocurile declarate de statele posesoare, în total 72.304 tone de agenți chimici, fuseseră distruse sub verificare internațională. Ultimul stat care și-a încheiat distrugerea a fost SUA (OIAC, 2023a; OIAC, 2023c).

Membri și structură

Orice stat poate deveni parte la convenție prin ratificare sau prin aderare. În 2024, OIAC avea 193 de state părți, iar potrivit organizației aproximativ 98% din populația lumii trăiește în state legate de convenție (OIAC, f.a.b). În afara regimului rămâneau patru state membre ale ONU: Israelul a semnat convenția fără să o ratifice, iar Coreea de Nord, Egiptul și Sudanul de Sud nici măcar nu au semnat-o (ACA, 2024). Statele părți sunt împărțite în cinci grupuri regionale: Africa, Asia, Europa de Est, America Latină și Caraibe, respectiv Europa Occidentală și alte state (OIAC, f.a.b). Convenția înființează trei organe: un organ plenar (Conferința Statelor Părți), un organ executiv restrâns (Consiliul Executiv) și un secretariat permanent, numit Secretariatul tehnic (CWC, 1993b, art. VIII).

Conferința Statelor Părți

Conferința reunește toate statele părți, fiecare cu câte un reprezentant și un vot, și se întrunește în sesiuni ordinare anuale, la care se adaugă sesiuni speciale. Cvorumul este format din majoritatea membrilor. Chestiunile de procedură se decid cu majoritatea simplă a celor prezenți și votanți. Pentru chestiunile de fond se caută mai întâi consensul; dacă acesta lipsește, votul se amână cu 24 de ore, iar apoi decizia cere două treimi din voturile celor prezenți și votanți (CWC, 1993b, art. VIII). Conferința adoptă programul și bugetul, alege membrii Consiliului Executiv, numește directorul general și poate sancționa statele care încalcă convenția. Un stat care are restanțe egale cu contribuțiile pe doi ani sau mai mult își pierde dreptul de vot, cu excepția cazurilor în care conferința acceptă că plata a fost împiedicată de circumstanțe independente de voința sa (CWC, 1993b, art. VIII).

Consiliul Executiv

Consiliul are 41 de membri aleși pentru doi ani, după o cheie regională: 9 state din Africa, 9 din Asia, 5 din Europa de Est, 7 din America Latină și Caraibe, 10 din grupul Europei Occidentale și al altor state, plus un loc care alternează între Asia și America Latină (CWC, 1993b, art. VIII). Consiliul supraveghează activitatea Secretariatului, examinează proiectul de buget și analizează cazurile de nerespectare a convenției, pe care le poate aduce în atenția Adunării Generale și a Consiliului de Securitate ale ONU (OIAC, 2013a). Hotărârile de fond se iau cu o majoritate de două treimi, iar cele de procedură cu majoritate simplă (CWC, 1993b, art. VIII).

Secretariatul tehnic și directorul general

Secretariatul tehnic efectuează inspecțiile și analizează declarațiile statelor. Este condus de directorul general, numit de conferință la recomandarea consiliului pentru patru ani, cu posibilitatea unui singur mandat suplimentar (CWC, 1993b, art. VIII). Din 25 iulie 2018 funcția este deținută de Fernando Arias, fost ambasador al Spaniei în Țările de Jos și reprezentant permanent al Spaniei la OIAC (OIAC, 2021a). Secretariatul are în jur de 500 de angajați (ACA, 2024). În cadrul lui funcționează echipe cu mandate speciale pentru Siria: Echipa de evaluare a declarației (DAT), Misiunea de constatare a faptelor (FFM) și Echipa de investigare și identificare (IIT) (OIAC, f.a.c).

Organe consultative

Directorul general este sprijinit de un Consiliu Științific Consultativ, format din experți independenți numiți pentru competența lor, care oferă consultanță de specialitate în domeniile științifice și tehnologice relevante pentru convenție (CWC, 1993b, art. VIII).

Obiective și activități

Nucleul mandatului se află în articolul I al convenției. Fiecare stat parte se angajează să nu folosească niciodată arme chimice și să nu facă, în nicio împrejurare, următoarele: „să dezvolte, să producă, să dobândească în alt mod, să stocheze sau să păstreze arme chimice ori să transfere, direct sau indirect, arme chimice oricui" (CWC, 1993a, art. I). Statele trebuie, de asemenea, să distrugă armele și instalațiile de producție pe care le dețin, precum și armele chimice abandonate de ele pe teritoriul altui stat parte. Folosirea agenților de control al revoltelor ca metodă de război este interzisă (CWC, 1993a, art. I).

Activitatea organizației se desfășoară pe patru direcții principale.

- **Verificarea distrugerii.** Statele declară stocurile și instalațiile, iar inspectorii asistă la distrugerea lor. Până în iulie 2023 au fost distruse, sub verificare, 72.304 tone de arme chimice declarate (OIAC, 2023a). Opt state au declarat stocuri: Albania, India, Coreea de Sud, Libia, Rusia, SUA, Irak și Siria (ACA, 2024).
- **Controlul industriei chimice.** Multe substanțe toxice și precursorii lor au și utilizări civile. De aceea, statele declară instalațiile care produc anumite substanțe, iar Secretariatul verifică declarațiile prin inspecții de rutină la

unitățile industriale (ACA, 2024). În intervalul dintre sesiunea de primăvară și cea din iulie 2024 ale Consiliului au fost încheiate 82 de astfel de inspecții (OIAC, 2024c).

- **Asistență, protecție și cooperare.** Organizația ține cursuri de intervenție în situații de urgență și de analiză chimică pentru experții statelor membre (OIAC, 2023c) și coordonează ajutorul pentru statele amenințate. De exemplu, pentru sprijinirea Ucrainei, organizația primise până în iulie 2024 contribuții de 3,9 milioane de euro, din care 2,4 milioane fuseseră deja cheltuite sau angajate (OIAC, 2024c).
- **Investigarea folosirii armelor chimice.** Când un stat semnalează un atac, OIAC poate trimite experți care colectează probe și le analizează în laboratoare desemnate. Din 2018, în cazul Siriei, organizația poate indica și autorii atacurilor (OIAC, 2018a).

Centrul pentru Chimie și Tehnologie din Pijnacker-Nootdorp, la circa 12 km de sediu, a devenit din 2023 baza tehnică a acestor activități. Clădirea de 5.700 m² găzduiește laboratorul OIAC, un centru de tehnologie și spații de instruire pentru experții statelor membre (OIAC, 2023c).

Finanțare

Bugetul obișnuit al OIAC este aprobat de Conferința Statelor Părți. Pentru perioada bugetară 2024–2025, programul și bugetul au fost adoptate la 29 noiembrie 2023, prin decizia C-28/DEC.9. Bugetul pentru 2024 a fost de 80,49 milioane de euro, iar proiectul revizuit pentru 2025, prezentat în iulie 2024, propunea 87,55 milioane de euro (OIAC, 2024a).

Principala sursă de venit o reprezintă contribuțiile obligatorii ale statelor părți, calculate pe baza scării de contribuții a ONU, ajustată pentru diferențele de componență dintre cele două organizații (CWC, 1993b, art. VIII). Pentru 2024, statele datorau în total 74,78 milioane de euro. Cele mai mari sume reveneau SUA (circa 16,45 milioane de euro, adică 22% din total), Chinei (11,51 milioane), Japoniei (6,06 milioane), Germaniei (4,61 milioane) și Franței (3,26 milioane) (OIAC, 2024b). Restul veniturilor provine din rambursările făcute de statele posesoare pentru costul inspecțiilor de verificare (prevăzute de articolele IV și V ale convenției), din dobânzi și din reutilizarea excedentelor de numerar din anii anteriori. În proiectul pentru 2025, contribuțiile statelor acopereau 91,4% din buget, iar excedentul din 2022 încă 6,1% (OIAC, 2024a).

Pe lângă bugetul obișnuit, OIAC administrează fonduri fiduciare alimentate prin contribuții voluntare. Din ele au fost finanțate misiunile din Siria, programele de asistență și construcția Centrului pentru Chimie și Tehnologie, pentru care 57 de state, Uniunea Europeană și alți donatori au oferit peste 34 de milioane de euro (OIAC, 2023c). Operațiunea de eliminare a armelor chimice siriene a fost susținută printr-un fond fiduciar special, la care 24 de state și UE contribuiseră cu aproximativ 65 de milioane de dolari SUA până la sfârșitul anului 2014 (Walker, 2014).

Plățile întârziate reprezintă o problemă constantă. La 31 ianuarie 2024, 152 de state aveau sume neachitate, în total 68,5 milioane de euro. Cea mai mare parte o reprezentau contribuțiile pentru 2024, abia facturate, dar circa 7 milioane de euro

erau restanțe din anii anteriori, unele datând din 1993 (OIAC, 2024b). Presiunea bugetară nu este nouă: în 2002, Bustani susținea că bugetul insuficient impus de SUA pentru 2001 dusese la reducerea activităților de verificare (Brugger, 2002).



Sediul OIAC de la Haga, cu drapelul organizației, pe 22 septembrie 2022. *Foto: KimVermaat/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Misiunea comună OIAC–ONU în Siria (2013–2014) și declarația siriană incompletă

Context

Până în 2013, Siria nu aderase la Convenția privind armele chimice și nu își declarase programul chimic. După izbucnirea războiului civil din 2011, acuzațiile privind folosirea armelor chimice s-au înmulțit. Momentul decisiv a fost atacul chimic din 21 august 2013 de la Ghouta, în apropierea Damascului (Misiunea comună OIAC–ONU, f.a.).

Criza a fost dezamorsată diplomatic. La 14 septembrie 2013, Statele Unite și Rusia au convenit la Geneva un acord-cadru pentru eliminarea arsenalului sirian, iar în aceeași zi Siria și-a depus instrumentul de aderare la convenție. Aceasta a intrat în vigoare pentru Siria în octombrie 2013 (Misiunea comună OIAC–ONU, f.a.; OIAC, f.a.c). Principalii actori au fost guvernul sirian, cele două mari puteri care negociaseră acordul, Consiliul de Securitate al ONU, OIAC și statele care au oferit nave, bani și instalații de distrugere. Operațiunea trebuia desfășurată în plin conflict armat, cu drumuri nesigure și linii de front în schimbare.

Rolul organizației

Primul pas l-a făcut Consiliul Executiv al OIAC, care, printr-o decizie specială din 27 septembrie 2013, a fixat un calendar fără precedent. Siria trebuia să distrugă echipamentele de producție, de amestec și de umplere până la 1 noiembrie 2013 și să finalizeze eliminarea tuturor materialelor chimice în prima jumătate a anului 2014. Inspecțiile trebuiau să înceapă cel târziu la 1 octombrie, iar inspectorii primeau dreptul „imediat și nelimitat de a inspecta orice amplasament" (OIAC, 2013a). În aceeași zi, la New York, Consiliul de Securitate al ONU a votat rezoluția 2118, dedicată aceluiași obiectiv (Misiunea comună OIAC–ONU, f.a.).

Pentru punerea în aplicare, cele două organizații au creat, la 16 octombrie 2013, Misiunea comună OIAC–ONU, condusă de coordonatoarea specială Sigrid Kaag (Țările de Jos). O echipă avansată ajunsese la Damasc încă de la 1 octombrie (Misiunea comună OIAC–ONU, f.a.). Până la 31 octombrie, inspectorii au confirmat că instalațiile declarate de producție și de amestec fuseseră distruse sau scoase din uz, după ce vizitaseră 21 din cele 23 de amplasamente (ACA, f.a.).

Distrugerea propriu-zisă nu putea avea loc în Siria. De aceea, substanțele au fost transportate pe uscat până în portul Latakia, încărcate pe nave de transport și duse în afara țării. Primele transporturi au plecat la 7 ianuarie 2014. Agenții cei mai periculoși, iperita (gazul mușstar) și precursorul pentru sarin DF, au fost neutralizați chimic la bordul navei americane *Cape Ray*. Restul substanțelor a fost distrus în instalații comerciale din Finlanda, Germania, Regatul Unit și SUA (OIAC, 2014). Peste 30 de state și UE au contribuit cu bani, echipamente sau logistică. Consiliul Executiv s-a reunit de aproximativ 18 ori pentru a supraveghea operațiunea (OIAC, 2014).

Rezultate

Siria a declarat circa 1.300 de tone de agenți și precursori chimici (Walker, 2014). Ultimul transport a părăsit portul Latakia la 23 iunie 2014, la bordul navei daneze *Ark Futura* (OIAC, 2014). Pe *Cape Ray*, în 42 de zile de lucru din iulie și august 2014, au fost neutralizate 581 de tone de DF și 19,8 tone de iperită. Până la 20 octombrie 2014 fusese distrus tot materialul din categoria 1 (1.047 de tone) și 89% din cel din categoria 2 (Walker, 2014). Misiunea comună și-a încheiat mandatul la 30 septembrie 2014 (Misiunea comună OIAC–ONU, f.a.). Ultimele 75 de butelii cu fluorură de hidrogen au fost distruse în ianuarie 2016, într-o instalație din Texas (OIAC, 2016a).

Declarația siriană s-a dovedit însă incompletă. În 2014, OIAC a creat Echipa de evaluare a declarației, care a organizat până în mai 2024 un număr de 27 de runde de consultări cu autoritățile siriene. Din cele 26 de probleme identificate, doar 7 fuseseră rezolvate, iar 19 rămâneau deschise, unele dintre ele considerate grave de Secretariat. În probele prelevate în aprilie 2023 la două amplasamente declarate au fost găsite urme a șase agenți de luptă chimici nedeclarați (OIAC, 2024c).

Folosirea armelor chimice nu a încetat nici ea. Mecanismul comun de investigare OIAC–ONU, creat de Consiliul de Securitate în august 2015, a atribuit guvernului sirian patru atacuri, printre care cel cu sarin de la Khan Shaykhun din 4 aprilie 2017, iar organizației Statul Islamic două atacuri cu iperită. Mandatul mecanismului a expirat în noiembrie 2017, după un veto al Rusiei (ACA, f.a.). Echipa de investigare și identificare a OIAC a ajuns la concluzia că forțele aeriene siriene au lansat atacul cu clor de la Douma din 7 aprilie 2018, în care au murit 43 de persoane identificate (OIAC, 2023d). În urma acestor constatări, Conferința Statelor Părți a suspendat în aprilie 2021 o parte din drepturile Siriei, între care dreptul de vot și dreptul de a ocupa funcții în organele OIAC, cu 87 de voturi pentru și 15 împotrivă (OIAC, 2021b). În noiembrie 2023, conferința a cerut statelor să nu mai transfere spre Siria anumite substanțe chimice și echipamente cu dublă utilizare (OIAC, 2023b).

Evaluare

Walker (2014) nota că 98% din materialele declarate fuseseră eliminate în mai puțin de un an. Directorul general de atunci, Ahmet Üzümcü, sublinia că „niciodată până acum un întreg arsenal dintr-o categorie de arme de distrugere în masă nu a fost scos dintr-o țară aflată în conflict armat intern" (OIAC, 2014). Reușita s-a bazat pe trei condiții rare: acordul dintre SUA și Rusia, sprijinul Consiliului de Securitate și finanțarea voluntară rapidă din partea statelor membre.

Limitele au apărut imediat după aceea. OIAC poate verifica doar ceea ce un stat declară și locurile la care primește acces. Paul Walker, de la Green Cross International, a observat că operațiunea a fost afectată de o comunicare publică insuficientă și de consultarea târzie a comunităților din jurul instalațiilor de distrugere (Walker, 2014). Mai grav, OIAC a continuat să găsească urme de agenți nedeclarați, iar atacurile cu clor au continuat. Clorul este o substanță industrială obișnuită, care nu face parte din stocurile declarate, dar folosirea lui ca armă este interzisă de convenție.

Atribuirea răspunderii a împărțit statele membre. Rusia și Siria au acuzat organizația că este folosită ca instrument politic de statele occidentale și au contestat mandatul echipei de investigare (Quinn și Masterson, 2021). Majoritatea care a votat suspendarea Siriei a subliniat, în schimb, că folosirea armelor chimice este inacceptabilă și contravine normelor internaționale (OIAC, 2021b).

Cazul arată două trăsături ale organizațiilor de dezarmare. Prima: capacitatea tehnică a unei organizații precum OIAC poate produce rezultate rapide doar atunci când marile puteri sunt de acord. A doua: după ce consensul politic dispare, organizația poate constata și documenta încălcările, dar sancțiunile efective depind de state și de Consiliul de Securitate, unde deciziile pot fi blocate prin veto.



Monumentul și Muzeul Păcii de la Halabja, în regiunea Kurdistan a Irakului, ridicat în memoria victimelor atacului chimic din martie 1988 asupra orașului. *Foto: Matyas Rehak/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Distrugerea armelor chimice rămase din Irak (2009–2018)

Context

În anii 1980, Irakul a folosit arme chimice atât în războiul cu Iranul, cât și împotriva propriei populații kurde, iar aceste atacuri au sporit presiunea internațională pentru încheierea convenției (Green, Moulton și Parthemore, 2023). Cel mai cunoscut episod este atacul asupra orașului kurd Halabja din martie 1988, comemorat anual de OIAC (OIAC, 2024d). După războiul din Golf din 1991, programul irakian a fost demontat sub supravegherea Comisiei Speciale a ONU (UNSCOM). Resturi ale vechiului arsenal au rămas însă închise în două buncăre ale complexului Al Muthanna, iar informațiile despre conținutul lor proveneau de la UNSCOM (OIAC, 2015).

Irakul a aderat la convenție la 13 ianuarie 2009, iar aceasta a intrat în vigoare pentru el la 12 februarie 2009 (OIAC, f.a.d). În declarația inițială, trimisă în martie 2009, guvernul irakian a raportat resturile de arme chimice din cele două buncăre și cinci foste instalații de producție. Patru dintre acestea urmau să fie distruse, iar una să fie transformată pentru utilizări pașnice (OIAC, 2010). Problema principală era starea buncărelor. Interiorul lor era atât de periculos încât Irakul nu a putut face un inventar la fața locului, așa că lista armelor declarate s-a bazat pe datele colectate de UNSCOM (OIAC, 2015).

Actorii principali au fost autoritățile irakiene (Autoritatea Națională de Monitorizare și Ministerul Științei și Tehnologiei), Secretariatul tehnic și Consiliul Executiv al OIAC, precum și statele donatoare care au sprijinit instruirea personalu-

lui. Contextul de securitate a fost dificil pe toată durata proiectului, iar violențele din nordul țării au adus și riscul ca arme chimice să fie folosite de grupări armate.

Rolul organizației

În primii ani, rolul OIAC a fost mai degrabă de consultanță decât de verificare. La sfârșitul lui 2009 nu existau încă un plan detaliat de distrugere și nici termene, iar inspecțiile nu putuseră începe (OIAC, 2010). În 2012, Irakul a trimis informații suplimentare despre stocuri, iar inspectorii au efectuat prima inspecție la instalația care urma să fie transformată. În același an, ministrul irakian al științei și tehnologiei a vizitat sediul OIAC, la 26 noiembrie 2012. Potrivit raportului anual, Irakul lucra atunci cu Secretariatul și cu mai multe state părți pentru a evalua armele declarate și a alege metoda de eliminare (OIAC, 2013b).

În noiembrie 2013, autoritățile irakiene au prezentat proiectul documentației tehnice pentru proiectul de distrugere de la Al Muthanna (*Al-Muthanna Destruction Project*), iar în 2014 au cerut ca acesta să fie considerat varianta finală. În 2014 nu a avut loc însă nicio activitate de distrugere (OIAC, 2015). În 2015 și 2016, instabilitatea din zonă a amânat din nou lucrările (OIAC, 2016b; OIAC, 2017a). În acest interval, Secretariatul a organizat pentru muncitorii irakieni care urmau să lucreze la distrugere cursuri de intervenție medicală, siguranță, decontaminare, detectare și manipulare a obiectelor contaminate, finanțate de Canada. La Conferința Statelor Părți din 2016, Irakul a anunțat că va începe distrugerea în martie 2017 (OIAC, 2017a).

În paralel, OIAC a sprijinit Irakul în fața unei amenințări noi: folosirea armelor chimice de către actori nestatali. În 2015, o echipă de asistență tehnică a fost trimisă de trei ori în nordul Irakului. Experții au prelevat probe și au intervievat victime și martori (OIAC, 2016b). Analizele de laborator au confirmat folosirea iperitei de către un actor nestatal (OIAC, 2017a). Organizația și-a exprimat public îngrijorarea față de noile acuzații, de pildă după atacul raportat la Taza în martie 2016 și după cele semnalate la Mosul în martie 2017 (OIAC, 2016c; OIAC, 2017b). În iunie 2018, statele părți au condamnat explicit folosirea armelor chimice în Irak (OIAC, 2018a).

Etapa decisivă a început în februarie 2017, când Irakul a prezentat planul general de distrugere. Consiliul Executiv l-a aprobat în martie 2017. Planul prevedea neutralizarea și încapsularea conținutului buncărului 13, iar o modificare ulterioară a permis încapsularea buncărului 41. Pentru verificare, Secretariatul a primit, la 23 noiembrie și la 14 decembrie 2017, peste 400 de CD-uri și trei harddiskuri cu înregistrări video ale operațiunilor (OIAC, 2018c).

Rezultate

Pe baza înregistrărilor video, Secretariatul a confirmat că resturile de arme chimice ale Irakului fuseseră distruse (OIAC, 2018c). La 13 martie 2018, directorul general Ahmet Üzümcü a înmânat delegației irakiene aflate la Haga un certificat care recunoștea distrugerea completă. Tot atunci, Üzümcü a lăudat guvernul irakian pentru respectarea obligațiilor asumate prin convenție (OIAC, 2018b). În noiembrie 2017 și februarie 2018, Secretariatul confirmase deja că cele patru foste instalații de producție fuseseră complet distruse (OIAC, 2018b).

Astfel, Irakul a devenit unul dintre cele opt state care și-au declarat și și-au distrus armele chimice sub verificarea OIAC (ACA, 2024). Închiderea dosarului a contribuit la rezultatul anunțat în iulie 2023, când organizația a confirmat distrugerea tuturor stocurilor declarate (OIAC, 2023a).

Cooperarea a continuat după 2018, dar s-a mutat spre prevenire. Încă din octombrie 2017, o delegație a Comitetului Național irakian de Combatere a Terorismului discutase la Haga despre aplicarea convenției împotriva actorilor nestatali (OIAC, 2017c). În noiembrie 2021, OIAC și organizația CRDF Global au instruit 25 de experți irakieni din autoritatea națională, industrie, universități și laboratoare guvernamentale în securitatea lanțului de aprovizionare cu substanțe chimice, cu finanțare americană (OIAC, 2021c).

Evaluare

Cazul irakian arată cum a închis OIAC un dosar moștenit din epoca războaielor chimice. Principala reușită a fost trecerea unui stat cu un istoric grav de folosire a armelor chimice la statutul de stat parte care își îndeplinește obligațiile. Rezultatul a fost obținut în ciuda unei situații de securitate care a amânat lucrările aproape opt ani.

Limitele sunt la fel de vizibile. Inventarul nu a putut fi verificat niciodată la fața locului, deoarece condițiile din buncăre erau prea periculoase, iar lista declarată s-a bazat pe datele UNSCOM din anii 1990 (OIAC, 2015). Verificarea finală s-a făcut în principal pe baza înregistrărilor video transmise de Irak, nu prin prezența continuă a inspectorilor, cum se întâmplă de obicei la distrugerea stocurilor (OIAC, 2018c). Încapsularea înseamnă izolarea permanentă a conținutului buncărelor, nu scoaterea și distrugerea fiecărei muniții în parte. Cazul confirmă astfel observația lui Green, Moulton și Parthemore (2023): chiar și după distrugerea stocurilor declarate, resturile armelor chimice vechi continuă să apară, iar statele au nevoie de expertiză tehnică pentru a le trata.

Din acest caz se pot desprinde două lecții. Prima: o organizație de verificare trebuie să-și adapteze procedurile la situația din teren. Planul inițial a fost modificat pe parcurs, iar Secretariatul a folosit mijloace alternative de verificare, fără să renunțe la cerința ca distrugerea să fie documentată. A doua: sprijinul OIAC pentru Irak s-a extins treptat de la dezarmare la protecția împotriva terorismului chimic, prin asistență tehnică și instruire. Această evoluție reflectă schimbarea generală a rolului organizației după distrugerea arsenalelor istorice.

Referințe

ACA (2024). *The Chemical Weapons Convention (CWC) at a Glance*. Washington, DC: Arms Control Association. https://www.armscontrol.org/factsheets/chemical-weapons-convention-cwc-glance-0

ACA (f.a.). *Timeline of Syrian Chemical Weapons Activity, 2012–2022*. Washington, DC: Arms Control Association. https://www.armscontrol.org/factsheets/timeline-syrian-chemical-weapons-activity-2012-2022

Brugger, S. (2002). Chemical Weapons Convention Chief Removed at U.S. Initiative. *Arms Control Today*, mai 2002. https://www.armscontrol.org/act/2002-05/news/chemical-weapons-convention-chief-removed-us-initiative

CWC (1993a). *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, art. I: *General Obligations*. Paris. https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/articles/article-i-general-obligations

CWC (1993b). *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, art. VIII: *The Organization*. Paris. https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/articles/article-viii-organization

Disarmament Diplomacy (2002). US Diplomatic Offensive Removes OPCW Director-General. *Disarmament Diplomacy*, 64. London: Acronym Institute for Disarmament Diplomacy. https://www.acronym.org.uk/old/archive/dd/dd64/64nr01.htm

Green, S.; Moulton, J.; Parthemore, C. (2023). *Fulfilling the Humane Promise of the Chemical Weapons Convention*. Washington, DC: The Council on Strategic Risks. https://councilonstrategicrisks.org/2023/11/21/destruction-and-beyond/

Misiunea comună OIAC–ONU (f.a.). *Background*. OPCW-UN Joint Mission in Syria. https://opcw.unmissions.org/background

OIAC (2010). *Report of the OPCW on the Implementation of the Convention* [...] *in 2009* (C-15/4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CSP/C-15/en/c1504_en.pdf

OIAC (2013a). *Decision: Destruction of Syrian Chemical Weapons* (EC-M-33/DEC.1, 27 septembrie 2013). Haga: Consiliul Executiv al OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/EC/M-33/ecm33dec01_e_.pdf

OIAC (2013b). *Report of the OPCW on the Implementation of the Convention* [...] *in 2012* (C-18/4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CSP/C-18/en/c1804_e_.pdf

OIAC (2014, 23 iunie). Announcement to media on last consignment of chemicals leaving Syria. https://www.opcw.org/media-centre/news/2014/06/announcement-media-last-consignment-chemicals-leaving-syria

OIAC (2015). *Report of the OPCW on the Implementation of the Convention* [...] *in 2014* (C-20/4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CSP/C-20/en/c2004_e_.pdf

OIAC (2016a, 4 ianuarie). Destruction of declared Syrian chemical weapons completed. https://www.opcw.org/media-centre/news/2016/01/destruction-declared-syrian-chemical-weapons-completed

OIAC (2016b). *Report of the OPCW on the Implementation of the Convention* [...] *in 2015* (C-21/4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CSP/C-21/en/c2104_e_.pdf

OIAC (2016c, 23 martie). Director-General expresses concern over alleged recent chemical attacks in Iraq. https://www.opcw.org/media-centre/news/2016/03/director-general-expresses-concern-over-alleged-recent-chemical-attacks

OIAC (2017a). *Report of the OPCW on the Implementation of the Convention* [...] *in 2016* (C-22/4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/CSP/C-22/en/c2204_e_.pdf

OIAC (2017b, 5 martie). Statement from the OPCW Spokesperson on Allegations of Chemical Weapons Use in Mosul, Iraq. https://www.opcw.org/media-centre/news/2017/03/statement-opcw-spokesperson-allegations-chemical-weapons-use-mosul-iraq

OIAC (2017c, 26 octombrie). Delegation from Iraq Visits OPCW to Address Chemical Terrorism. https://www.opcw.org/media-centre/news/2017/10/delegation-iraq-visits-opcw-address-chemical-terrorism

OIAC (2018a, 27 iunie). CWC Conference of the States Parties Adopts Decision Addressing the Threat from Chemical Weapons Use. https://www.opcw.org/media-centre/news/2018/06/cwc-conference-states-parties-adopts-decision-addressing-threat-chemical

OIAC (2018b, 13 martie). OPCW Director-General Congratulates Iraq on Complete Destruction of Chemical Weapons Remnants. https://www.opcw.org/media-centre/news/2018/03/opcw-director-general-congratulates-iraq-complete-destruction-chemical

OIAC (2018c). *Report of the OPCW on the Implementation of the Convention* [...] *in 2017* (C-23/4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2018/11/c2304%28e%29.pdf

OIAC (2021a, 30 noiembrie). Fernando Arias re-appointed as OPCW Director-General. https://www.opcw.org/media-centre/news/2021/11/fernando-arias-re-appointed-opcw-director-general

OIAC (2021b, 22 aprilie). Conference of the States Parties adopts Decision to suspend certain rights and privileges of the Syrian Arab Republic under the CWC. https://www.opcw.org/media-centre/news/2021/04/conference-states-parties-adopts-decision-suspend-certain-rights-and

OIAC (2021c, 30 noiembrie). Experts from Iraq enhance skills in chemical supply chain security management. https://www.opcw.org/media-centre/news/2021/11/experts-iraq-enhance-skills-chemical-supply-chain-security-management

OIAC (2023a, 7 iulie). OPCW confirms: All declared chemical weapons stockpiles verified as irreversibly destroyed. https://www.opcw.org/media-centre/news/2023/07/opcw-confirms-all-declared-chemical-weapons-stockpiles-verified

OIAC (2023b, 30 noiembrie). OPCW adopts measures to ensure compliance with chemical weapons ban in Syria and elsewhere. https://www.opcw.org/media-centre/news/2023/11/opcw-adopts-measures-ensure-compliance-chemical-weapons-ban-syria-and

OIAC (2023c, 12 mai). OPCW Centre for Chemistry and Technology officially inaugurated. https://www.opcw.org/media-centre/news/2023/05/opcw-centre-chemistry-and-technology-officially-inaugurated

OIAC (2023d, 27 ianuarie). OPCW Releases Third Report by Investigation and Identification Team. https://www.opcw.org/media-centre/news/2023/01/opcw-releases-third-report-investigation-and-identification-team

OIAC (2024a). *Draft Revised Programme and Budget of the OPCW for 2025* (EC-107/DG.4). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/07/ec107dg04(e).pdf

OIAC (2024b). *Monthly Financial Situation Report* (S/2248/2024, situația la 31 ianuarie 2024). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/02/s-2248-2024(e).pdf

OIAC (2024c). *Opening Statement by the Director-General to the Executive Council at Its 106th Session* (EC-106/DG.21, 9 iulie 2024). Haga: OPCW. https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/07/ec106dg21(e).pdf

OIAC (2024d, 16 martie). Commemoration of the 1988 Halabja Chemical Weapons Attack. https://www.opcw.org/media-centre/news/2024/03/commemoration-1988-halabja-chemical-weapons-attack

OIAC (f.a.a). *History*. https://www.opcw.org/about-us/history

OIAC (f.a.b). *Member States*. https://www.opcw.org/about-us/member-states

OIAC (f.a.c). *Syria and the OPCW*. https://www.opcw.org/media-centre/featured-topics/syria-and-opcw

OIAC (f.a.d). *Iraq*. https://www.opcw.org/about-us/member-states/iraq

Quinn, L.; Masterson, J. (2021). States Censure Syria for Chemical Weapons Violations. *Arms Control Today*, mai 2021. https://www.armscontrol.org/act/2021-05/news/states-censure-syria-chemical-weapons-violations

Sanders-Zakre, A. (2018). OPCW Granted Mandate to Place Blame. *Arms Control Today*, iulie/august 2018. https://www.armscontrol.org/act/2018-07/news/opcw-granted-mandate-place-blame

Walker, P. F. (2014). Syrian Chemical Weapons Destruction: Taking Stock and Looking Ahead. *Arms Control Today*, decembrie 2014. https://www.armscontrol.org/act/2014-12/features/syrian-chemical-weapons-destruction-taking-stock-and-looking-ahead

Curtea Internațională de Justiție (CIJ)



Denumire originală: International Court of Justice (ICJ); Cour internationale de Justice (CIJ)
Sediul: Haga, Țările de Jos
Înființare: 26 iunie 1945, San Francisco
Președinte: Nawaf Salam
Web: www.icj-cij.org

Curtea Internațională de Justiție (CIJ) este organul judiciar principal al Organizației Națiunilor Unite (ONU). Ea nu este o organizație separată, ci o instanță permanentă între state, creată prin Carta ONU (adoptată la San Francisco în iunie 1945), care funcționează din aprilie 1946 (CIJ, f.a.-j). Statutul său, anexat Cartei, se bazează pe Statutul Curții Permanente de Justiție Internațională din epoca Societății Națiunilor (ONU, 1945a, art. 92). Sediul se află la Haga, în Palatul Păcii. Toate cele 193 de state membre ale ONU sunt părți la Statut (CIJ, 2024b). Curtea soluționează diferendele juridice dintre state și emite avize consultative la cererea organelor ONU autorizate.

Istoric

Ideea unei instanțe mondiale permanente, deschise tuturor statelor, a prins contur după Primul Război Mondial. Adunarea Societății Națiunilor a adoptat în decembrie 1920 Statutul Curții Permanente de Justiție Internațională (CPJI), primii judecători au fost aleși la 14 septembrie 1921, iar ședința inaugurală a avut loc la 15 februarie 1922, sub președinția olandezului Bernard Loder (CIJ, f.a.-e). CPJI s-a reunit ultima dată în octombrie 1945. Judecătorii săi au demisionat la 31 ianuarie 1946, iar instanța a fost dizolvată formal în aprilie 1946, după ce arhivele au fost lăsate succesoarei sale (CIJ, f.a.-e).

În timpul negocierilor pentru noua organizație mondială, statele au avut de ales între a păstra CPJI și a crea o instanță nouă. Conferința de la San Francisco, desfășurată între aprilie și iunie 1945 cu participarea a 50 de state, a optat pentru o curte nouă, integrată în ONU ca organ principal (CIJ, f.a.-e). Soluția avea un avantaj practic: statele care nu fuseseră părți la vechiul sistem, dar deveneau membre ONU, erau legate automat de noul Statut (ONU, 1945a, art. 93). Continuitatea a fost totuși asigurată prin conținut, deoarece Statutul CIJ se bazează pe cel al CPJI (ONU, 1945a, art. 92).

Primii 15 judecători au fost aleși la 6 februarie 1946, în cursul primei sesiuni a Adunării Generale și a Consiliului de Securitate. Curtea a ținut prima ședință publică la 18 aprilie 1946 și l-a ales președinte pe salvadorianul José Gustavo Guerrero (CIJ, f.a.-e). Prima cauză a fost înscrisă pe rol în mai 1947: Regatul Unit a sesizat Curtea în legătură cu incidentele din Strâmtoarea Corfu, un litigiu analizat mai jos (CIJ, f.a.-b).

De atunci, activitatea Curții a crescut treptat. La 29 aprilie 2024, cauza introdusă de Ecuador împotriva Mexicului a primit numărul 195 pe rolul general, listă care cuprinde atât litigii între state, cât și proceduri consultative (CIJ, f.a.-d). Între 1946 și 2024 au condus Curtea 27 de președinți, de la Guerrero până la Joan Do-

noghue (2021–2024) și libanezul Nawaf Salam, ales la 6 februarie 2024 (CIJ, f.a.-i).

România a devenit membră a ONU la 14 decembrie 1955 (ONU, f.a.). Cel mai important litigiu al său la Haga a fost cel privind delimitarea maritimă în Marea Neagră, introdus împotriva Ucrainei la 16 septembrie 2004. Prin hotărârea unanimă din 3 februarie 2009, Curtea a trasat o linie unică de separare a fundului mării și a zonelor economice exclusive ale celor două state și a decis că Insula Șerpilor nu produce efecte asupra delimitării dincolo de arcul de 12 mile marine al mării sale teritoriale (CIJ, f.a.-f). La 23 iunie 2015, România a depus declarația prin care acceptă jurisdicția obligatorie a Curții (CIJ, f.a.-c).

Anii 2023 și 2024 au fost deosebit de încărcați pentru Curte. În perioada 1 august 2023–31 iulie 2024, ea a pronunțat două hotărâri în cauze dintre Ucraina și Federația Rusă, la 31 ianuarie și la 2 februarie 2024, precum și avizul consultativ din 19 iulie 2024 privind consecințele juridice ale politicilor și practicilor Israelului în Teritoriul Palestinian Ocupat (CIJ, 2024b). Cererea Africii de Sud împotriva Israelului, depusă la 29 decembrie 2023 în temeiul Convenției pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid, a dus la trei ordonanțe privind măsuri provizorii, din 26 ianuarie, 28 martie și 24 mai 2024 (CIJ, f.a.-a). Israelul a respins acuzația, pe care a numit-o o prezentare „grav distorsionată" a faptelor, și a invocat dreptul la legitimă apărare împotriva Hamas (Sharon, 2024). Prima ordonanță nu a cerut oprirea operațiunilor militare, iar Curtea a cerut eliberarea imediată și necondiționată a ostaticilor luați în atacul din 7 octombrie 2023 (CIJ, 2024c, par. 85–86). Judecătoarea Julia Sebutinde a votat împotriva tuturor măsurilor, considerând că nu s-a demonstrat nici măcar aparent intenția genocidară (CIJ, 2024d). Guvernul israelian a respins și avizul din 19 iulie (Magid, 2024). În raportul său anual, Curtea a atras atenția că resursele primite nu țin pasul cu creșterea numărului și a complexității cauzelor (CIJ, 2024b).

Membri și structură

Statele părți

Doar statele pot fi părți în cauzele contencioase (ONU, 1945b, art. 34). Toți membrii ONU sunt automat părți la Statut, iar un stat nemembru poate adera în condițiile stabilite, pentru fiecare caz, de Adunarea Generală, după o recomandare a Consiliului de Securitate (ONU, 1945a, art. 93). Pentru alte state, Consiliul de Securitate fixează condițiile de acces, fără a crea inegalitate între părți (ONU, 1945b, art. 35). La 31 iulie 2024, cele 193 de state membre ale ONU erau părți la Statut (CIJ, 2024b). Calitatea de parte la Statut nu înseamnă însă și obligația de a accepta judecata Curții; acest consimțământ se exprimă separat, după cum se arată în secțiunea următoare.

Judecătorii

Curtea are 15 membri, dintre care nu pot exista doi de aceeași cetățenie. Ei trebuie să aibă o înaltă ținută morală și calificarea cerută pentru cele mai înalte funcții judiciare din statele lor sau să fie juriști cu competență recunoscută în dreptul internațional (ONU, 1945b, art. 2–3). Candidații sunt propuși de grupurile naționale ale Curții Permanente de Arbitraj, iar alegerea are loc simultan și separat în Adu-

narea Generală și în Consiliul de Securitate. Este ales candidatul care obține majoritatea absolută în ambele organe, iar în Consiliu membrii permanenți nu au drept de veto la acest vot (ONU, 1945b, art. 4 și 10). La alegerile din 9 noiembrie 2023, pragul era de 97 de voturi din 193 în Adunare și de 8 din 15 în Consiliu (CIJ, 2023). Electorii trebuie să urmărească, în ansamblu, reprezentarea marilor forme de civilizație și a principalelor sisteme juridice ale lumii (ONU, 1945b, art. 9).

Mandatul durează nouă ani și poate fi reînnoit. O treime din componență se schimbă la fiecare trei ani, ceea ce asigură continuitate (ONU, 1945b, art. 13; CIJ, 2023). Judecătorii nu pot exercita funcții politice sau administrative și nicio altă activitate profesională (ONU, 1945b, art. 16). Dacă una dintre părți nu are un judecător de cetățenia sa în completul Curții, ea poate desemna un judecător ad-hoc pentru acea cauză (ONU, 1945b, art. 31).

La 31 iulie 2024, Curtea îi cuprindea pe președintele Nawaf Salam (Liban), pe vicepreședinta Julia Sebutinde (Uganda) și pe judecătorii Peter Tomka (Slovacia), Ronny Abraham (Franța), Abdulqawi Ahmed Yusuf (Somalia), Xue Hanqin (China), Dalveer Bhandari (India), Iwasawa Yuji (Japonia), Georg Nolte (Germania), Hilary Charlesworth (Australia), Leonardo Nemer Caldeira Brant (Brazilia), Bogdan-Lucian Aurescu (România), Sarah H. Cleveland (SUA), Juan Manuel Gómez Robledo (Mexic) și Dire Tladi (Africa de Sud) (CIJ, 2024b). Aurescu, Cleveland, Gómez Robledo și Tladi au intrat în Curte la 6 februarie 2024, iar Charlesworth a primit un nou mandat (CIJ, 2023).

Președinția și modul de decizie

Curtea își alege președintele și vicepreședintele pentru trei ani, cu posibilitatea realegerii (ONU, 1945b, art. 21). Salam, fost ambasador al Libanului la ONU și judecător la Haga din 2018, și Sebutinde au fost aleși de colegii lor la 6 februarie 2024 (CIJ, 2024a; The New Arab, 2024). De regulă, Curtea judecă în plen, iar cvorumul este de nouă judecători. Ea poate constitui și camere mai mici, fie pentru anumite categorii de cauze, fie pentru o cauză anume, la cererea părților (ONU, 1945b, art. 25–26 și 29). Hotărârile se iau cu majoritatea judecătorilor prezenți; la egalitate de voturi decide votul președintelui (ONU, 1945b, art. 55). Judecătorii care nu sunt de acord pot atașa opinii separate sau disidente, cum s-a întâmplat în cauza Nottebohm (CIJ, f.a.-h).

Grefa

Grefa este organul administrativ al Curții (CIJ, f.a.-j). Grefierul este numit de Curte (ONU, 1945b, art. 21); în 2024, funcția era ocupată de belgianul Philippe Gautier, avându-l ca adjunct pe Jean-Pelé Fomété (Camerun). La 31 iulie 2024, grefa avea 118 posturi, dintre care 62 de nivel profesional și 56 de servicii generale (CIJ, 2024b). Limbile oficiale ale Curții sunt engleza și franceza (ONU, 1945b, art. 39).

Obiective și activități

Carta definește Curtea drept „organul judiciar principal al Organizației Națiunilor Unite” (ONU, 1945a, art. 92). Mandatul are două componente. Prima este soluționarea litigiilor juridice pe care statele i le supun. A doua este funcția consul-

tativă: Adunarea Generală și Consiliul de Securitate pot cere avize asupra oricărei chestiuni juridice, iar alte organe ONU și agențiile specializate autorizate de Adunare pot face același lucru pentru chestiuni din domeniul lor de activitate (ONU, 1945a, art. 96; ONU, 1945b, art. 65).

Competența contencioasă se bazează pe consimțământul statelor, exprimat în trei moduri. Statele pot încheia un acord special pentru un litigiu anume; pot fi legate de clauze din tratate care trimit la Curte, iar peste 300 de tratate bilaterale sau multilaterale conțin asemenea clauze; sau pot face o declarație de acceptare a jurisdicției obligatorii față de orice alt stat care a acceptat aceeași obligație (ONU, 1945b, art. 36). La 31 iulie 2024, 74 de state aveau în vigoare astfel de declarații, multe însoțite de rezerve (CIJ, 2024b).

Pentru a decide, Curtea aplică tratatele, cutuma internațională și principiile generale de drept, iar ca mijloace auxiliare, jurisprudența și doctrina celor mai calificați specialiști (ONU, 1945b, art. 38). Hotărârea este definitivă și fără cale de atac, dar obligă numai părțile și numai în cauza respectivă (ONU, 1945b, art. 59–60). Statele membre ONU s-au angajat să respecte deciziile Curții în cauzele în care sunt părți. Dacă un stat nu execută o hotărâre, cealaltă parte poate sesiza Consiliul de Securitate, care poate face recomandări sau decide măsuri (ONU, 1945a, art. 94). Curtea nu dispune, așadar, de mijloace proprii de executare.

În cauzele urgente, Curtea poate indica măsuri provizorii pentru a proteja drepturile părților până la hotărârea finală (ONU, 1945b, art. 41). Alte state pot interveni când au un interes juridic afectat sau când este în discuție interpretarea unei convenții la care sunt părți (ONU, 1945b, art. 62–63). În cauza Africa de Sud c. Israel, de exemplu, Libia, Mexicul, Spania, Turcia și Chile au depus în 2024 declarații de intervenție, iar Palestina a depus o cerere întemeiată pe ambele articole (CIJ, f.a.-a).

Volumul de muncă ilustrează activitatea actuală. În anul judiciar 2023–2024, Curtea a pronunțat două hotărâri, un aviz consultativ și 27 de ordonanțe. La 31 iulie 2024 erau pendinte 23 de cauze: 21 de litigii între state și două proceduri consultative, una privind obligațiile statelor în materie de schimbări climatice și alta privind dreptul la grevă în temeiul Convenției nr. 87 a Organizației Internaționale a Muncii (CIJ, 2024b).

Finanțare

Statutul prevede că cheltuielile Curții sunt suportate de ONU, în modul stabilit de Adunarea Generală (ONU, 1945b, art. 33). În practică, CIJ este finanțată din bugetul ordinar al ONU, alimentat prin contribuțiile obligatorii ale statelor membre. Judecătorii primesc un salariu anual stabilit de Adunarea Generală (ONU, 1945b, art. 32). Spre deosebire de arbitrajul internațional, unde părțile plătesc de regulă onorariile arbitrilor, costurile de funcționare ale CIJ nu sunt suportate de statele aflate în litigiu, ci de toți membrii ONU prin bugetul comun (ONU, 1945b, art. 33).

Pentru 2024, Adunarea Generală s-a pronunțat asupra bugetului prin rezoluția 78/252 din 22 decembrie 2023, care tratează separat, în secțiunea 7, resursele Curții (ONU, 2023). Proiectul de buget pentru 2025, în valoare de 33,73 milioane USD înainte de recalculare, reprezenta o creștere de 1,11 milioane USD față de

alocările aprobate pentru 2024, care se situau astfel în jurul a 32,6 milioane USD (CIJ, 2024b).

O particularitate este sediul. Palatul Păcii din Haga aparține Fundației Carnegie, iar ONU îi plătește o contribuție anuală pentru folosirea spațiilor: 1.662.630 de euro pentru 2023 și 1.725.090 de euro pentru 2024 (CIJ, 2024b). Curtea administrează și un fond fiduciar pentru programul de burse judiciare, destinat tinerilor juriști din țări în curs de dezvoltare, fond care la 31 iulie 2024 avea 416.554 USD (CIJ, 2024b).

Principala problemă de finanțare este decalajul dintre resurse și sarcini. În raportul pentru 2023–2024, Curtea a subliniat că resursele alocate nu corespund creșterii semnificative a numărului și complexității cauzelor și a cerut ajustări corespunzătoare (CIJ, 2024b). Deoarece alocările sunt negociate anual în Adunarea Generală, capacitatea Curții de a face față cererilor depinde în mare măsură de deciziile bugetare ale acelorași state care apar în fața ei ca părți. Cu 118 posturi, grefa trebuie să susțină simultan cele peste 20 de proceduri pendinte, în cele două limbi oficiale.



Vaduz, capitala Principatului Liechtenstein, cu Castelul Vaduz pe versantul din stânga. Liechtenstein a sesizat CIJ împotriva Guatemalei în cauza Nottebohm, soluționată în 1955. *Foto: Lidia/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Cazul Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala, 1955) și principiul naționalității efective

Context

În dreptul internațional clasic, individul nu își putea apăra singur drepturile în fața unui stat străin. Dacă un stat trata un străin în mod ilegal, doar statul al cărui cetățean era persoana respectivă putea formula o pretenție internațională. Acest mecanism se numește protecție diplomatică și rămâne important și astăzi, pentru că Statutul CIJ permite doar statelor să fie părți în litigii (ONU, 1945b, art. 34). Problema-cheie este, prin urmare, să se stabilească dacă poate interveni orice stat care a acordat cetățenia sau doar statul cu care persoana are o legătură reală.

Cazul Nottebohm a pus această întrebare într-o formă foarte clară. Friedrich Nottebohm, născut cetățean german, locuia în Guatemala din 1905. În octombrie 1939, la scurt timp după izbucnirea războiului în Europa, aflat în vizită pe continent, a obținut prin naturalizare cetățenia Principatului Liechtenstein, stat neutru. În 1940 s-a întors în Guatemala. În 1943, ca urmare a măsurilor de război adoptate de Guatemala, a fost îndepărtat din țară (CIJ, f.a.-h).

După război, Liechtenstein a considerat că Guatemala îl tratase pe cetățeanul său contrar dreptului internațional. La 17 decembrie 1951, principatul a sesizat CIJ și a cerut restituirea bunurilor și despăgubiri (CIJ, f.a.-h). Actorii erau așadar două state mici, dar miza juridică era generală: efectul pe plan internațional al unei cetățenii obținute rapid, fără legături anterioare cu statul care o acordă.

Rolul organizației

Procedura s-a desfășurat în două etape. Guatemala a contestat mai întâi competența Curții. Prin hotărârea din 18 noiembrie 1953, CIJ a respins această obiecție

preliminară și a decis să examineze cauza (CIJ, f.a.-h). Etapa a doua a vizat admisibilitatea cererii, adică dacă Liechtenstein avea dreptul să acționeze în numele lui Nottebohm.

Hotărârea din 6 aprilie 1955 a declarat cererea inadmisibilă din motive legate de cetățenie (CIJ, f.a.-h). Raționamentul Curții separă două planuri: acordarea cetățeniei de către un stat, potrivit legilor proprii, și efectele acestei cetățenii față de alte state. Formula centrală a hotărârii este următoarea: „pe plan internațional, acordarea cetățeniei are dreptul să fie recunoscută de celelalte state numai dacă reprezintă o legătură reală între individ și statul care îi acordă cetățenia" (CIJ, f.a.-h).

Aplicând acest criteriu, Curtea a analizat faptele. Nottebohm locuise zeci de ani în Guatemala, nu avea legături anterioare semnificative cu Liechtensteinul și obținuse naturalizarea, în aprecierea Curții, doar pentru a dobândi statutul de cetățean al unui stat neutru în timp de război. În consecință, Guatemala nu era obligată să recunoască această cetățenie, iar Liechtenstein nu putea exercita protecția diplomatică împotriva sa (CIJ, f.a.-h).

Decizia nu a fost unanimă. Judecătorii Klaestad și Read, precum și judecătorul ad-hoc Guggenheim au formulat opinii disidente (CIJ, f.a.-h). Prezența unui judecător ad-hoc arată modul în care Statutul echilibrează completul atunci când o parte nu are un judecător de cetățenia sa (ONU, 1945b, art. 31).

Rezultate

Consecința imediată a fost încheierea litigiului fără ca Curtea să examineze dacă măsurile luate de Guatemala fuseseră sau nu legale. Pretenția de restituire și despăgubire a căzut înainte de analiza pe fond, deoarece statul reclamant nu avea calitatea de a o formula (CIJ, f.a.-h). Pentru persoana în cauză, rezultatul a însemnat că niciun stat nu a obținut la Haga o hotărâre în favoarea sa.

Consecința pe termen lung a fost intrarea în vocabularul juridic a ideii de „legătură reală" (în engleză, *genuine connection* sau *genuine link*). Formula este invocată frecvent în discuțiile despre dubla cetățenie și despre naturalizările de conveniență, iar instanțe din alte sisteme juridice au trebuit să ia poziție față de ea, după cum se arată mai jos. O exigență asemănătoare apare și în dreptul mării: Convenția ONU privind dreptul mării din 1982 lasă fiecărui stat libertatea de a stabili condițiile în care navele îi pot arbora pavilionul, dar cere existența unei legături reale între stat și navă (ONU, 1982b, art. 91). Contextul este diferit, însă logica este aceeași: un statut juridic acordat unilateral nu produce automat toate efectele față de ceilalți.

În dreptul Uniunii Europene, soluția a fost limitată. În hotărârea *Micheletti* din 7 iulie 1992, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a analizat situația unei persoane cu dublă cetățenie, argentiniană și italiană, căreia autoritățile spaniole îi refuzaseră dreptul de stabilire, deoarece legislația spaniolă dădea prioritate cetățeniei statului terț. Curtea de la Luxemburg a stabilit că fiecare stat membru fixează condițiile de dobândire a cetățeniei, dar un alt stat membru nu poate restrânge efectele acestei cetățenii adăugând condiții suplimentare pentru recunoașterea ei, atunci când persoana își exercită libertățile prevăzute de tratat (CJCE, 1992). Cri-

teriul naționalității efective nu a fost, așadar, acceptat în relațiile dintre statele membre.

Evaluare

Hotărârea Nottebohm a clarificat o chestiune importantă: statele sunt libere să își aleagă cetățenii, dar nu pot impune automat această alegere altor state atunci când ea servește la formularea unor pretenții internaționale. Prin această soluție, Curtea a refuzat să dea efect unei cetățenii obținute, în aprecierea sa, doar pentru a schimba statutul juridic al unei persoane în timp de război.

Soluția a fost însă criticată de la început. Trei membri ai completului au votat împotrivă (CIJ, f.a.-h). Avocatul general Giuseppe Tesauro, în concluziile prezentate Curții de Justiție în cauza *Micheletti*, a descris problematica naționalității efective ca având originea într-o „perioadă romantică" a relațiilor internaționale și a numit hotărârea Nottebohm „controversată" (Tesauro, 1992, pct. 5). Critica principală este că, într-o lume cu migrație intensă și cu numeroase persoane cu dublă cetățenie, un test al legăturii reale poate lăsa un individ fără niciun stat dispus sau capabil să îl protejeze. Aplicarea criteriului chiar în cauza Nottebohm a avut exact acest efect: statul unde persoana trăia era statul acuzat, iar statul care i-a acordat cetățenia a fost declarat lipsit de calitate procesuală.

Din acest caz reies două lecții despre modul de funcționare al CIJ. Prima: Curtea judecă doar relații între state, iar individul depinde de voința și de calitatea procesuală a unui stat; o problemă de admisibilitate poate închide litigiul înainte de orice analiză a faptelor. A doua: deși o hotărâre obligă numai părțile și numai în cauza respectivă (ONU, 1945b, art. 59), raționamentul Curții poate circula mult dincolo de litigiul inițial, fiind preluat, adaptat sau respins de alte instanțe, așa cum arată experiența Uniunii Europene.



Fortăreața venețiană de la Butrint, în sudul Albaniei, aproape de Strâmtoarea Corfu, unde două distrugătoare britanice au lovit mine pe 22 octombrie 1946. *Foto: Nicola/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Cazul Strâmtorii Corfu (Regatul Unit c. Albania, 1949), primul litigiu contencios al CIJ

Context

Strâmtoarea Corfu separă coasta Albaniei de insula grecească Corfu și face legătura între Marea Ionică și Marea Adriatică. În 1946, în primii ani ai Războiului Rece, nave de război britanice care traversau strâmtoarea au lovit mine în apele albaneze. Exploziile au provocat pagube grave, iar membri ai echipajelor și-au pierdut viața (CIJ, f.a.-b). Incidentul a avut loc la 22 octombrie 1946 și a afectat distrugătoarele Saumarez și Volage; în nota trimisă Albaniei la 9 decembrie 1946, guvernul britanic vorbea de 44 de ofițeri și marinari ai Marinei Regale uciși (Naval-History.net, f.a.). Regatul Unit a acuzat Albania că era implicată în amplasarea minelor sau că știa de existența lor.

Relația dintre părți era dezechilibrată și din punct de vedere juridic. Regatul Unit era membru fondator al ONU din 24 octombrie 1945, în timp ce Albania avea să fie admisă abia la 14 decembrie 1955 (ONU, f.a.). Litigiul a fost discutat mai întâi în cadrul ONU, iar Consiliul de Securitate a recomandat ca el să fie trimis Curții (CIJ, f.a.-b). A fost primul test practic pentru noua instanță, care își începuse activitatea cu doar un an înainte (CIJ, f.a.-e).

Rolul organizației

Regatul Unit a depus cererea introductivă la 22 mai 1947 (CIJ, f.a.-b). Albania a ridicat o obiecție preliminară, susținând că instanța nu avea competență. Curtea a răspuns prin prima sa hotărâre, din 25 martie 1948, în care a considerat că o scrisoare trimisă de guvernul albanez la 2 iulie 1947 reprezenta o acceptare voluntară a jurisdicției (CIJ, f.a.-b). Această soluție ilustrează o regulă importantă: consim-

țământul unui stat la judecată nu trebuie să ia întotdeauna forma unui acord formal încheiat înainte de litigiu, ci poate rezulta și din comportamentul său ulterior sesizării.

A doua hotărâre, din 9 aprilie 1949, a tranșat fondul. Curtea a decis că Albania răspundea, potrivit dreptului internațional, pentru exploziile produse în apele sale și pentru pagubele și pierderile de vieți omenești rezultate. Instanța nu a acceptat teza că Albania ar fi amplasat ea însăși minele, dar a apreciat că acestea nu puteau fi puse fără știrea guvernului albanez (CIJ, f.a.-b). Răspunderea statului decurgea, deci, din controlul asupra propriului teritoriu și din cunoașterea pericolului, nu din dovada directă a faptei.

Albania formulase și o cerere reconvențională, adică o pretenție proprie împotriva reclamantului. Curtea a recunoscut dreptul navelor britanice la trecere inofensivă prin strâmtorile internaționale. A constatat însă că operațiunea ulterioară de deminare, desfășurată de marina britanică în apele albaneze împotriva voinței guvernului de la Tirana, a încălcat suveranitatea Albaniei (CIJ, f.a.-b). Soluția a fost, așadar, echilibrată: fiecare parte a câștigat pe un punct și a pierdut pe altul.

În a treia hotărâre, din 15 decembrie 1949, Curtea a stabilit cuantumul reparației și a obligat Albania să plătească aproximativ 844.000 de lire sterline (CIJ, f.a.-b). Cele trei decizii acoperă toate etapele clasice ale unui proces internațional: competența, fondul și reparația.

Rezultate

Pe plan juridic, cauza a produs rezultate durabile. A fost primul litigiu contencios soluționat de CIJ, iar regulile formulate despre navigația prin strâmtori au fost dezvoltate ulterior prin codificare. Convenția ONU privind dreptul mării din 1982 a creat pentru strâmtorile folosite pentru navigația internațională un regim de „trecere în tranzit", care nu poate fi împiedicat, și a precizat că, în strâmtorile unde se aplică doar trecerea inofensivă, aceasta nu poate fi suspendată (ONU, 1982a, art. 37–38 și 45).

Pe plan practic, executarea a fost mult mai dificilă. În anii următori, despăgubirile nu au fost plătite, iar problema a ajuns din nou la Haga pe o cale indirectă. În 1943, germanii scoseseră din Roma o cantitate de aur monetar, recuperată ulterior în Germania și considerată proprietate albaneză. Regatul Unit a cerut ca aurul să îi fie atribuit ca satisfacție parțială pentru hotărârea din 1949, iar Italia l-a revendicat la rândul său pentru pagube pe care le atribuia unei legi albaneze din 1945 (CIJ, f.a.-g). La 15 iunie 1954, Curtea a decis că nu poate soluționa aceste pretenții fără consimțământul Albaniei, care nu era parte la procedură (CIJ, f.a.-g).

Evaluare

Cazul Strâmtorii Corfu arată atât forța, cât și limitele CIJ. Printre realizări se numără faptul că instanța a reușit să judece un litigiu între state aflate în tabere politice opuse, la scurt timp după înființare, și să stabilească răspunderea unui stat pornind de la indicii. Curtea a dat câștig de cauză în parte ambelor state: Regatul Unit a obținut recunoașterea dreptului de trecere și a despăgubirilor, iar Albania a obținut constatarea că deminarea unilaterală i-a încălcat suveranitatea (CIJ, f.a.-

b). Această împărțire a rezultatelor arată că instanța a analizat separat fiecare pretenție.

Limitele țin de consimțământ și de executare. Albania a contestat de la început competența Curții, iar despăgubirea stabilită în 1949 nu a fost plătită în deceniile următoare. Carta ONU permite statului câștigător să sesizeze Consiliul de Securitate atunci când cealaltă parte nu execută o hotărâre (ONU, 1945a, art. 94), însă această cale depinde de voința politică a membrilor Consiliului, nu de Curte. Regatul Unit a încercat să obțină satisfacție indirect, prin aurul albanez, însă Curtea a refuzat să decidă asupra drepturilor unui stat absent (CIJ, f.a.-g). Același principiu al consimțământului care protejează statele de judecăți impuse a împiedicat, în acest caz, recuperarea sumelor datorate.

Două lecții se desprind. În primul rând, autoritatea CIJ provine din calitatea raționamentului și din acceptarea voluntară a statelor, nu din mijloace de constrângere. În al doilea rând, o hotărâre neexecutată poate avea totuși un efect normativ important: regulile formulate în 1949 despre trecerea prin strâmtori își regăsesc ecoul în regimul strâmtorilor din Convenția din 1982 (ONU, 1982a, art. 37–38 și 45), iar ideea că un stat răspunde pentru pericolele pe care le cunoaște pe propriul teritoriu rămâne o lecție de bază a dreptului internațional.



Insula Șerpilor, aflată sub suveranitatea Ucrainei, în 2008. Prin hotărârea din 3 februarie 2009, CIJ a decis că insula nu produce efecte asupra delimitării dincolo de marea sa teritorială de 12 mile marine. *Foto: Фотонак/Wikimedia Commons, CC BY-SA 4.0 (imagine decupată)*

Studiu de caz: România c. Ucraina: delimitarea maritimă în Marea Neagră (2009)

Context

În nord-vestul Mării Negre, coastele României și Ucrainei sunt învecinate, iar în fața gurilor Dunării se află Insula Șerpilor, aflată sub suveranitatea Ucrainei, la circa 20 de mile marine est de delta Dunării. Insula rămâne deasupra apei la maree înaltă și are o suprafață de aproximativ 0,17 km² (CIJ, 2009, par. 16; Lathrop, 2009). Cele două state nu se înțelegeau asupra împărțirii platoului continental (fundul mării și subsolul său) și a zonelor economice exclusive (ZEE), spații în care statul riveran are drepturi suverane asupra resurselor naturale. Potrivit Ministerului Afacerilor Externe (MAE), diferendul nu fusese rezolvat în peste 40 de ani de negocieri bilaterale (AGERPRES, 2023). Pentru perioada recentă, hotărârea Curții arată că negocierile formale asupra delimitării începuseră în ianuarie 1998 și cuprinseseră 24 de runde, ultima în septembrie 2004, plus zece runde la nivel de experți (CIJ, 2009, par. 18). Regimul frontierei de stat dintre cele două țări fusese reglementat printr-un tratat semnat la 17 iunie 2003, la care Curtea a făcut trimitere pentru a fixa punctul de pornire al liniei maritime (Lathrop, 2009; CIJ, f.a.-f).

Miza juridică principală era efectul pe care îl au asupra liniei de delimitare unele trăsături geografice mici. Prima era Insula Șerpilor. România a susținut că, în schimbul confirmării apartenenței insulei la Ucraina, aceasta acceptase principiile de delimitare convenite în 1997, printre care aplicarea art. 121 alin. (3) din Convenția ONU asupra dreptului mării, în interpretarea dată de România (CIJ, 2009, par. 33 și 35). A doua era digul de la Sulina, pe coasta românească, construit

la vărsarea brațului Sulina al Dunării. Ambele state au folosit capătul dinspre larg al digului în construirea liniilor de echidistanță pe care le-au propus. Ucraina a întrebat însă, în argumentația sa, de ce ar fi echitabil ca o structură artificială, formată din două diguri de piatră joase și înguste, aflate la circa 150 m una de alta și lungi de 7,5 km, să producă efect deplin asupra delimitării (Lathrop, 2009).

România a sesizat Curtea la 16 septembrie 2004, cerându-i să stabilească o linie unică de delimitare a platoului continental și a ZEE ale celor două state. Competența Curții se sprijinea pe un consimțământ dat anterior de ambele părți. România a invocat art. 36 alin. (1) din Statut și paragraful 4(h) din Acordul adițional încheiat prin schimb de scrisori la 2 iunie 1997, odată cu tratatul bilateral de bună vecinătate și cooperare (CIJ, 2009). Această clauză compromisorie permitea oricărei părți să aducă problema în fața CIJ dacă negocierile nu duceau la un acord într-un termen rezonabil, de cel mult doi ani, cu condiția ca tratatul privind regimul frontierei de stat să fi intrat în vigoare. Curtea a constatat că ambele condiții erau îndeplinite: nu se ajunsese la un acord în șase ani de negocieri, iar tratatul din 2003 intrase în vigoare la 27 mai 2004. Părțile au admis competența instanței, dar au interpretat diferit întinderea ei (CIJ, 2009, par. 20–22). Au urmat patru runde de memorii scrise, între august 2005 și iulie 2007, și audieri publice între 2 și 19 septembrie 2008 (CIJ, f.a.-f). Potrivit MAE, echipa României a avut 20 de membri, dintre care 17 români, în principal juriști și experți ai ministerului, și trei consilieri străini specializați în drept internațional; agentul României a fost Bogdan Aurescu (AGERPRES, 2023).

Rolul organizației

Hotărârea a fost pronunțată la 3 februarie 2009 de un complet format din 13 judecători ai Curții, prezidat de judecătoarea Higgins, și din doi judecători ad-hoc (CIJ, 2009, p. 61). Dispozitivul a fost adoptat în unanimitate (CIJ, 2009, par. 219). Raționamentul a urmat trei etape. În prima, judecătorii au trasat o linie de echidistanță provizorie, adică o linie ale cărei puncte se află la distanțe egale de cele mai apropiate puncte ale coastelor celor două state, alegând punctele de bază potrivite. În această etapă, linia se trasează după criterii strict geometrice, fără a ține încă seama de împrejurările cauzei (CIJ, 2009, par. 115–118). În a doua, au verificat dacă există împrejurări relevante care să justifice ajustarea acestei linii. În a treia, au comparat raportul dintre lungimile coastelor cu raportul dintre suprafețele atribuite fiecărui stat, pentru a se asigura că rezultatul nu este inechitabil (CIJ, f.a.-f).

La prima etapă, Curtea a ales ca punct de bază capătul dinspre uscat al digului de la Sulina, nu pe cel dinspre larg, folosit de ambele părți (CIJ, f.a.-f; Lathrop, 2009). Ea a separat astfel două chestiuni: linia de bază de la care se măsoară lățimea zonelor maritime ale unui stat și punctele de bază folosite pentru trasarea unei linii de delimitare între state vecine (Lathrop, 2009).

La a doua etapă, Curtea a analizat mai multe argumente: diferența dintre lungimile coastelor, caracterul închis al Mării Negre și delimitările deja existente în regiune, prezența Insulei Șerpilor, comportamentul părților (concesiuni de petrol și gaze, activități de pescuit, patrulări navale), efectul de amputare a spațiilor maritime ale unui stat și considerentele de securitate. Niciunul nu a fost considerat suficient pentru a modifica linia provizorie. În privința Insulei Șerpilor, Curtea a

observat că eventualele drepturi generate de insulă asupra platoului și ZEE nu ar fi depășit oricum pe cele generate de coasta continentală a Ucrainei. A hotărât că insula nu produce efecte asupra delimitării în afara arcului de 12 mile marine al mării sale teritoriale și, în consecință, nu a mai fost nevoie să decidă dacă insula intră sub incidența alin. (2) sau (3) al art. 121 din Convenția ONU asupra dreptului mării (CIJ, 2009, par. 187–188).

La a treia etapă, Curtea a pornit de la lungimea coastelor relevante, stabilită anterior în hotărâre: circa 248 km pentru România și circa 705 km pentru Ucraina, adică un raport de aproximativ 1:2,8 (CIJ, 2009, par. 88, 103–104). Raportul dintre suprafețele relevante atribuite era de aproximativ 1:2,1. Curtea a precizat că verificarea este doar aproximativă și că diferența nu indică o disproporție care să impună modificarea liniei (CIJ, 2009, par. 212–216).

Rezultate

Linia stabilită de Curte urmează mai întâi arcul de 12 mile marine din jurul Insulei Șerpilor, apoi linia de echidistanță dintre coastele celor două state, după care continuă spre sud, pe un azimut fix, până în zona în care ar putea fi afectate drepturile unor state terțe (CIJ, 2009, par. 218–219). Potrivit Statutului, hotărârea este definitivă și fără cale de atac (ONU, 1945b, art. 60).

Potrivit MAE, României i-au revenit aproximativ 9.700 km² de platou continental și ZEE, adică aproape 80% din suprafața disputată în fața Curții. Ministerul a prezentat rezultatul drept un succes juridic și diplomatic important, care a încheiat definitiv diferendul, și drept prima și singura extindere a jurisdicției suverane a României după Marea Unire din 1918 (AGERPRES, 2023).

Evaluare

Un avantaj important al hotărârii este claritatea metodei. Împărțirea raționamentului în trei etape succesive face mai ușor de urmărit de ce o anumită împrejurare a fost acceptată sau respinsă, ceea ce ajută statele să anticipeze cum ar putea fi tratată o cerere asemănătoare. Potrivit MAE, hotărârea a fost citată ulterior în jurisprudența CIJ, a altor instanțe și tribunale internaționale și în doctrina dreptului internațional, fiind considerată un exemplu pentru alte state (AGERPRES, 2023). Analiza publicată de Coalter G. Lathrop în *American Journal of International Law* în 2009 a plasat tratamentul Insulei Șerpilor în continuitatea practicii anterioare privind insulele mici, care pot deforma în mod disproporționat o linie de delimitare (Lathrop, 2009).

Soluția are și limite. Etapele a doua și a treia depind în mare măsură de aprecierea judecătorilor: Curtea decide ce împrejurări sunt relevante și ce diferență între rapoarte devine o disproporție. În acest caz, niciunul dintre cele șase argumente examinate nu a dus la ajustarea liniei (CIJ, f.a.-f). Tratarea digului de la Sulina arată, de asemenea, că alegerea punctelor de bază poate fi disputată: Ucraina a contestat efectul acordat unei construcții artificiale, iar Curtea a ales o soluție intermediară, folosind capătul dinspre uscat al digului (Lathrop, 2009; CIJ, f.a.-f). În plus, aprecierea cea mai detaliată a rezultatului dintre sursele citate aici este cea a statului câștigător, formulată de MAE, și trebuie citită ca atare (AGERPRES, 2023).

Cazul oferă două lecții despre CIJ. Prima: Curtea poate rezolva un diferend pe care negocierile nu l-au putut încheia, dar numai pe baza consimțământului statelor implicate, exprimat aici în clauza compromisorie din 1997 (ONU, 1945b, art. 36; CIJ, 2009, par. 20). A doua: deși hotărârea obligă numai părțile (ONU, 1945b, art. 59), metoda folosită poate deveni un reper pentru instanțele care judecă ulterior cazuri asemănătoare.

Referințe

AGERPRES (2023, 3 februarie). MAE: Hotărârea CIJ privind Delimitarea Maritimă în Marea Neagră - important succes juridic și diplomatic. https://agerpres.ro/politic/2023/02/03/mae-hotararea-cij-privind-delimitarea-maritima-in-marea-neagra---important-succes-juridic-si-diploma--1053702

CIJ (2009). *Maritime Delimitation in the Black Sea* (*Romania v. Ukraine*), *Judgment of 3 February 2009*. I.C.J. Reports 2009, p. 61. Haga: International Court of Justice. https://icj-web.leman.un-icc.cloud/sites/default/files/case-related/132/132-20090203-JUD-01-00-EN.pdf

CIJ (2023). *United Nations General Assembly and Security Council elect five Members of the Court* (comunicat de presă, 10 noiembrie 2023). Haga: International Court of Justice. https://www.icj-cij.org/node/203244

CIJ (2024a). *Judge Julia Sebutinde elected Vice-President of the International Court of Justice* (comunicat de presă, 6 februarie 2024). Haga: International Court of Justice. https://www.icj-cij.org/node/203538

CIJ (2024b). *Report of the International Court of Justice, 1 August 2023–31 July 2024* (A/79/4). New York: Organizația Națiunilor Unite. https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/10/n2423732.pdf

CIJ (2024c). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip* (*South Africa v. Israel*), *Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 26 January 2024*. Haga: International Court of Justice. https://icj-web.leman.un-icc.cloud/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf

CIJ (2024d). *Dissenting Opinion of Judge Sebutinde* (ordonanța din 26 ianuarie 2024, Africa de Sud c. Israel). Haga: International Court of Justice. https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/01/192-20240126-ord-01-02-en.pdf

CIJ (f.a.-a). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip* (*South Africa v. Israel*). https://www.icj-cij.org/case/192

CIJ (f.a.-b). *Corfu Channel* (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania*). https://www.icj-cij.org/case/1

CIJ (f.a.-c). *Declarations recognizing the jurisdiction of the Court as compulsory*. https://www.icj-cij.org/declarations

CIJ (f.a.-d). *Glas Espinel* (*Ecuador v. Mexico*). https://www.icj-cij.org/case/195

CIJ (f.a.-e). *History*. https://www.icj-cij.org/history

CIJ (f.a.-f). *Maritime Delimitation in the Black Sea* (*Romania v. Ukraine*). https://www.icj-cij.org/case/132

CIJ (f.a.-g). *Monetary Gold Removed from Rome in 1943* (*Italy v. France, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America*). https://www.icj-cij.org/case/19

CIJ (f.a.-h). *Nottebohm* (*Liechtenstein v. Guatemala*). https://www.icj-cij.org/case/18

CIJ (f.a.-i). *Presidency*. https://www.icj-cij.org/presidency

CIJ (f.a.-j). *The Court*. https://www.icj-cij.org/court

CJCE (1992). *Judgment of the Court of 7 July 1992, Mario Vicente Micheletti and Others v Delegación del Gobierno en Cantabria, Case C-369/90*. Luxemburg: Curtea de Justiție a Comunităților Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61990CJ0369

Lathrop, C. G. (2009). Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine). *American Journal of International Law*, 103(3), 543–549. https://doi.org/10.1017/S0002930000019989

Magid, J. (2024, 19 iulie). Responding to 'false' ICJ ruling, PM says Jewish people can't be occupiers in their own land. *The Times of Israel*. https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/responding-to-false-icj-ruling-pm-says-jewish-people-cant-be-occupiers-in-their-own-land/

Naval-History.net (f.a.). *Corfu Channel Incident 1946, Mining of HMS Saumarez and Volage*. https://www.naval-history.net/WXLG-Corfu1946.htm

ONU (1945a). *Charter of the United Nations*, cap. XIV: *The International Court of Justice*. San Francisco. https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-14

ONU (1945b). *Statute of the International Court of Justice*. San Francisco. https://www.icj-cij.org/statute

ONU (1982a). *United Nations Convention on the Law of the Sea*, partea a III-a: *Straits Used for International Navigation*. Montego Bay. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part3.htm

ONU (1982b). *United Nations Convention on the Law of the Sea*, partea a VII-a: *High Seas*. Montego Bay. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part7.htm

ONU (2023). *Questions relating to the proposed programme budget for 2024* (A/RES/78/252). New York: United Nations. https://digitallibrary.un.org/record/4032288/files/A_RES_78_252-EN.pdf

ONU (f.a.). *Member States*. https://www.un.org/en/about-us/member-states

Sharon, J. (2024, 12 ianuarie). Israel rejects genocide claims at ICJ, pans South Africa's 'grossly distorted' charges. *The Times of Israel*. https://www.timesofisrael.com/israel-to-present-its-defense-against-genocide-claims-on-second-day-of-icj-hearings/

Tesauro, G. (1992). *Opinion of Advocate General Tesauro delivered on 30 January 1992, Case C-369/90, Micheletti and Others v Delegación del Gobierno en Cantabria*. Luxemburg: Curtea de Justiție a Comunităților Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61990CC0369

The New Arab (2024, 7 februarie). Nawaf Salam, Julia Sebutinde to head ICJ as President, VP. https://www.newarab.com/news/nawaf-salam-julia-sebutinde-head-icj-president-vp

Organizația Internațională de Poliție Criminală (Interpol)

Denumire originală: International Criminal Police Organization (ICPO-INTERPOL)
Sediul: Lyon, Franța
Înființare: 7 septembrie 1923, Viena
Președinte: Ahmed Naser Al-Raisi
Web: www.interpol.int

Organizația Internațională de Poliție Criminală (Interpol) este o organizație interguvernamentală prin care polițiile statelor membre colaborează la prevenirea și combaterea criminalității de drept comun. Predecesoarea sa, Comisia Internațională de Poliție Criminală, a fost creată la Viena în 1923, la inițiativa șefului poliției vieneze, Johannes Schober. Secretariatul General funcționează la Lyon, în Franța, iar din noiembrie 2023 organizația are 196 de state membre. Interpol nu are agenți proprii care să efectueze arestări: el administrează canale securizate de comunicare, baze de date și sisteme de alertă pe care le folosesc polițiile naționale (Interpol, f.a.a; Interpol, 2023c).

Istoric

Ideea unei colaborări polițienești permanente a apărut înaintea Primului Război Mondial. În aprilie 1914, prințul Albert I al Monaco a găzduit primul Congres Internațional de Poliție Criminală, la care au fost invitați reprezentanți din 24 de țări pentru a discuta cum pot coopera la elucidarea infracțiunilor (Interpol, f.a.a). Războiul a amânat proiectul cu aproape un deceniu. În septembrie 1923, Johannes Schober, președintele poliției din Viena, a reunit delegați din aproximativ douăzeci de state, care au fondat Comisia Internațională de Poliție Criminală (CIPC). Participanții s-au obligat să își acorde sprijin reciproc și să folosească proceduri comune pentru identificarea prin amprente și pentru extrădare. În 1927, membrii au hotărât ca fiecare țară să își desemneze un punct central de contact, formulă din care au rezultat birourile centrale naționale de astăzi (Interpol, f.a.a).

Sociologul Mathieu Deflem explică apariția acestei cooperări prin faptul că, în perioada interbelică, poliția devenise o birocrație relativ autonomă față de guvernele naționale. Cooperarea s-a construit mai degrabă pe criterii de eficiență profesională decât pe norme juridice comune, deși interesele naționale ale fiecărei poliții au rămas decisive (Deflem, 2002). Autonomia avea însă limite. După anexarea Austriei de către Germania, în 1938, autoritățile naziste au preluat controlul asupra comisiei, iar președintele în funcție, Michael Skubl, a fost înlăturat. Sediul a fost mutat la Berlin în 1941 și a rămas acolo până la sfârșitul războiului (Interpol, f.a.a). Deflem dedică un capitol întreg modului în care nazificarea poliției germane a influențat structurile internaționale de poliție (Deflem, 2002). Episodul ajută la înțelegerea importanței pe care constituția de astăzi o acordă neutralității politice.

Reconstrucția a început în 1946. Au fost aleși un nou președinte și un nou comitet executiv, sediul a fost stabilit la Paris, iar organizația și-a ales adresa tele-

grafică INTERPOL, denumire sub care avea să devină cunoscută în întreaga lume (Interpol, f.a.a). În 1956, Adunarea Generală a adoptat o constituție nouă, iar CIPC a devenit Organizația Internațională de Poliție Criminală (OIPC-Interpol). Acest document, amendat de mai multe ori, este și astăzi temeiul juridic al organizației (Interpol, 1956). Sediul s-a mutat la Saint-Cloud în 1966 și apoi, în 1989, într-o clădire construită special la Lyon. În 1972, după ce Organizația Națiunilor Unite (ONU) o recunoscuse drept organizație interguvernamentală, Interpol a încheiat un acord de sediu cu Franța (Interpol, f.a.a).

Ultimele decenii au adus două tipuri de schimbări. Primul este tehnologic: în 2015 și-a început activitatea Complexul Global pentru Inovare al Interpol de la Singapore, centru dedicat criminalității informatice și noilor instrumente de lucru (Interpol, f.a.a). Al doilea privește garanțiile juridice. Sub presiunea criticilor privind folosirea abuzivă a notițelor roșii, organizația a adoptat în 2015 o politică privind refugiații, a creat în 2016 o echipă care verifică cererile înainte de publicare și a reformat în 2016–2017 statutul comisiei care controlează fișierele (Wandall et al., 2019).

Conducerea politică a trecut prin episoade dificile. În octombrie 2018, președintele Meng Hongwei, reținut în China, și-a prezentat demisia; interimatul a fost asigurat de vicepreședintele Kim Jong Yang, până la alegerile din noiembrie de la Dubai (Interpol, 2018a). În noiembrie 2021, la Istanbul, a 89-a sesiune a Adunării Generale l-a ales președinte pe Ahmed Naser Al-Raisi, din Emiratele Arabe Unite, după trei tururi de scrutin (Interpol, 2021). Candidatura fusese contestată de mai multe organizații pentru drepturile omului, care reproșau Emiratelor dispariții forțate și tortură împotriva criticilor pașnici, iar lui Al-Raisi faptul că, în calitate de inspector general al Ministerului de Interne, nu investigase aceste acuzații (Human Rights Watch, 2021). Centenarul a fost marcat în 2023 la Viena, unde a 91-a sesiune a admis Palau ca al 196-lea membru (Interpol, 2023c) și a adoptat Declarația de la Viena privind criminalitatea organizată transnațională (Interpol, 2024a).

Membri și structură

Membrii Interpol sunt state, reprezentate prin autoritățile lor de poliție. Admiterea unui nou membru cere votul a două treimi din Adunarea Generală (Interpol, 1956, art. 4). Cazul Republicii Palau arată cum funcționează procedura: cererea a fost aprobată în noiembrie 2023 cu mai mult de două treimi din voturi, aderarea a produs efecte imediat, iar noul membru urma să își înființeze un birou central național pentru a avea acces la rețeaua de comunicații și la bazele de date (Interpol, 2023c). Constituția enumeră șase componente: Adunarea Generală, Comitetul Executiv, Secretariatul General, birourile centrale naționale, consilierii și Comisia de Control al Fișierelor Interpol (Interpol, 1956, art. 5).

Adunarea Generală

Adunarea Generală este organul suprem și reunește delegații numiți de fiecare stat membru. Ea fixează principiile de funcționare, examinează programul de activitate, adoptă regulamente și rezoluții, stabilește politica financiară, aprobă acordurile cu alte organizații și alege titularii funcțiilor de conducere (Interpol, 1956, art. 8). Fiecare țară are un singur vot. Hotărârile se iau cu majoritate simplă,

cu excepția situațiilor în care constituția cere două treimi (Interpol, 1956, art. 14). Sesiunile au loc de regulă anual, în orașe diferite: a 89-a sesiune s-a ținut la Istanbul în 2021 (Interpol, 2021), iar a 91-a la Viena în 2023 (Interpol, 2023c).

Comitetul Executiv

Comitetul Executiv are 13 membri: președintele, trei vicepreședinți și nouă delegați (Interpol, 1956, art. 15). Toți sunt aleși de Adunarea Generală dintre candidații propuși de guverne. Pentru președinte este necesară o majoritate de două treimi, dar după al doilea tur ajunge majoritatea simplă; președintele și vicepreședinții trebuie să provină de pe continente diferite (Interpol, 1956, art. 16). Președintele are un mandat de patru ani, iar vicepreședinții și delegații de câte trei ani, fără posibilitatea realegerii imediate în aceeași funcție (Interpol, 1956, art. 17 și 19). Comitetul urmărește aplicarea hotărârilor Adunării, pregătește ordinea de zi și supraveghează administrarea Secretariatului (Interpol, 1956, art. 22). Președinția este o funcție neremunerată, cu timp parțial (Interpol, 2021).

Secretariatul General

Secretariatul General este format din secretarul general și din personalul tehnic și administrativ (Interpol, 1956, art. 27). Secretarul general este numit pentru cinci ani, cu posibilitatea unei singure reînnoiri (Interpol, 1956, art. 28), și conduce activitatea curentă; în 2024, funcția era deținută de Jürgen Stock (Interpol, 2024d). La sfârșitul lui 2023, organizația avea 1.186 de angajați, dintre care 271 erau polițiști detașați de statele membre, provenind din 132 de țări (Interpol, 2024a). Pe lângă sediul de la Lyon, Secretariatul lucrează la Singapore și în birouri regionale (Interpol, 2024b).

Birourile centrale naționale

Fiecare stat desemnează un birou central național (BCN), care face legătura dintre instituțiile interne, birourile celorlalte state și Secretariatul General (Interpol, 1956, art. 32). BCN-urile sunt punctul prin care informația intră în sistem și iese din el, astfel încât eficiența organizației depinde în mare măsură de capacitatea lor.

Organe consultative și de control

Consilierii sunt experți pe care organizația îi poate consulta atunci când are nevoie de o opinie de specialitate. Comisia de Control al Fișierelor Interpol verifică dacă datele personale sunt prelucrate conform regulilor și soluționează cererile persoanelor care contestă o notiță. După reforma din 2016–2017, deciziile sale au devenit obligatorii, însă un studiu realizat pentru Parlamentul European a observat că ele nu pot fi atacate pe o cale de apel (Wandall et al., 2019).

Obiective și activități

Constituția stabilește ca prim scop al organizației acela de a „asigura și promova cea mai largă asistență reciprocă posibilă între toate autoritățile de poliție criminală, în limitele legilor existente în diferitele țări și în spiritul Declarației Universale a Drepturilor Omului” (Interpol, 1956, art. 2). Al doilea scop este crearea de instituții care să contribuie la prevenirea și reprimarea infracțiunilor de drept co-

mun. Limita acestui mandat este formulată explicit: organizației îi este „strict interzis să întreprindă orice intervenție sau activitate cu caracter politic, militar, religios sau rasial" (Interpol, 1956, art. 3).

Activitatea se sprijină pe trei instrumente principale. Primul este rețeaua securizată de comunicații I-24/7, care leagă BCN-urile între ele și de Secretariatul General. Al doilea îl formează bazele de date. În 2023, Interpol administra 19 baze de date globale cu aproximativ 143 de milioane de înregistrări: persoane căutate, documente de călătorie furate, vehicule, amprente, profiluri genetice. În același an, polițiile au efectuat în ele 7,4 miliarde de interogări, adică în jur de 20 de milioane pe zi, și au obținut circa 1,4 milioane de rezultate pozitive (Interpol, 2024a). Tot în 2023 a fost lansat un sistem biometric care compară automat imagini faciale și amprente (Interpol, 2024a).

Al treilea instrument este sistemul de notițe, adică alertele internaționale codificate prin culori. Notița roșie cere localizarea și arestarea provizorie a unei persoane căutate pentru judecată sau pentru executarea unei pedepse; ea nu este un mandat de arestare, iar fiecare stat decide ce face pe baza ei. Notița galbenă privește persoanele dispărute, cea albastră strânge informații despre identitatea sau activitățile cuiva, cea neagră privește cadavrele neidentificate, cea verde avertizează asupra unor infractori periculoși, cea portocalie semnalează un pericol grav și iminent, iar cea violet descrie metode și instrumente folosite de infractori. Există și notițe speciale comune cu Consiliul de Securitate al ONU, pentru persoanele și entitățile aflate sub sancțiuni. Pe lângă notițe, BCN-urile pot trimite difuzări (în engleză, *diffusions*), adică cereri adresate direct altor state, supuse acelorași reguli privind datele (Interpol, f.a.b).

Organizația coordonează și operațiuni internaționale de scurtă durată. În 2023, operațiunea HAECHI IV, îndreptată împotriva fraudelor financiare comise online, s-a încheiat cu 3.500 de arestări în 34 de țări și cu active confiscate de aproximativ 300 de milioane de dolari SUA; în același an au avut loc 12 operațiuni antiteroriste, la care au participat 56 de state (Interpol, 2024a). Alte domenii prioritare sunt traficul de droguri, traficul de persoane, criminalitatea informatică, infracțiunile împotriva copiilor și furtul de bunuri culturale. Organizația oferă, de asemenea, instruire și expertiză criminalistică, iar în 2023 a publicat un ghid privind folosirea responsabilă a inteligenței artificiale în activitatea polițienească (Interpol, 2024a).

Finanțare

Interpol are trei surse principale de venit. Prima este reprezentată de contribuțiile statutare, obligatorii pentru toate statele membre. Nivelul lor este aprobat anual de Adunarea Generală pe baza unei scări adaptate după cea folosită de ONU, deci în funcție de greutatea economică a fiecărui stat (Interpol, f.a.e). A doua sursă o constituie contribuțiile în natură, cum ar fi personalul detașat, clădirile și echipamentele. A treia este finanțarea voluntară pentru proiecte, venită mai ales de la agenții guvernamentale și de la Uniunea Europeană (UE).

Situațiile financiare pentru 2023 arată venituri operaționale de 175,9 milioane de euro. Contribuțiile statutare au însumat 77,1 milioane de euro, la care s-au adăugat 1,5 milioane pentru finanțarea birourilor regionale. Contribuțiile în natu-

ră au fost evaluate la 39,2 milioane de euro; printre ele se numără folosirea gratuită a clădirilor de la Lyon, puse la dispoziție de Franța, și a spațiilor de la Singapore. Aproximativ 53,7 milioane de euro au provenit din sume rambursate de donatori pentru proiecte derulate prin fonduri fiduciare și conturi speciale (Interpol, 2024b). UE a fost cel mai mare finanțator al acestor proiecte, cu aproximativ 8% din totalul veniturilor. Regulile interne limitează contribuția unui singur donator la cel mult 15% din venituri (Interpol, 2024b).

Contribuțiile statutare sunt concentrate. În 2023, Statele Unite au plătit circa 15,9 milioane de euro, China 11,1 milioane, Japonia 5,8 milioane, iar Germania 4,4 milioane. Contribuția României a fost de 250.264 de euro (Interpol, 2023a).

Cheltuielile din 2023 au atins 185,3 milioane de euro, astfel încât anul s-a încheiat cu un deficit operațional de 9,4 milioane de euro (Interpol, 2024b). Auditul extern pentru perioada 2022–2024 a fost încredințat de Adunarea Generală Curții Supreme de Control a Poloniei (Interpol, 2024b). Dependența de finanțarea voluntară a fost criticată. În 2017, Emiratele Arabe Unite au promis 50 de milioane de euro, prin fundația asociată organizației, pentru șapte programe (Interpol, 2017a). Un raport din 2021 al fostului procuror-șef britanic David Calvert-Smith a susținut că această donație a oferit statului respectiv o influență nepotrivită (Dudley, 2021).



Sediul Secretariatului General al Interpol de la Lyon, Franța. *Foto: Keitma/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Operațiunile Lionfish și traficul maritim de droguri

Context

Cocaina este produsă aproape exclusiv în țările andine, dar este consumată în mare parte în America de Nord și în Europa. Din acest motiv, transportul intercontinental este o verigă esențială a comerțului ilicit. Loturile mari traversează de regulă oceanul, ascunse în containere comerciale sau transportate cu ambarcațiuni rapide ori cu semisubmersibile, cum arată și operațiunile descrise mai jos. Un raport al Oficiului ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) arăta, în martie 2023, că suprafețele cultivate cu coca au crescut cu 35% între 2020 și 2021, cel mai mare salt anual din 2016. Porturile din nordul Europei, precum Anvers, Rotterdam și Hamburg, depășiseră ca importanță punctele de intrare tradiționale din Spania și Portugalia, iar Africa de Vest și Africa Centrală deveneau tot mai des zone de tranzit (UNODC, 2023). Analiștii InsightCrime au subliniat că rețelele nigeriene foloseau diaspora și sistemele de curierat pentru a construi coridoare de tranzit spre Europa prin Africa de Vest și de Nord (Posada și Rosado, 2023).

Pentru poliție, o asemenea piață ridică o problemă practică. O navă poate fi încărcată în Ecuador sau Brazilia, poate face escală în Africa de Vest și poate descărca marfa la Anvers. Datele despre ea sunt însă împărțite între vameșii, polițiștii și garda de coastă din mai multe țări. Nicio autoritate națională nu vede întregul traseu.

Rolul organizației

Interpol a răspuns cu o serie de operațiuni reunite sub numele Lionfish, începută în 2013 în America Latină (Interpol, f.a.d). Prima ediție a avut loc între 27 mai și 10 iunie 2013 și a cuprins 34 de țări și teritorii din America Centrală și Caraibe. A fost coordonată de biroul regional Interpol de la San Salvador, împreună cu cen-

trul gărzii de coastă franceze din Martinica, și a fost finanțată de ministerul canadian al afacerilor externe și comerțului (Interpol, 2013).

Metoda a rămas aceeași în edițiile următoare. Pe durata operațiunii, o unitate de coordonare centralizează informațiile, polițiștii și vameșii verifică porturi, aeroporturi și puncte de frontieră, iar datele sunt comparate imediat cu bazele Interpol prin rețeaua I-24/7 (Interpol, 2017b; Interpol, 2022). Organizația nu confiscă nimic și nu arestează pe nimeni; aceste acțiuni rămân în sarcina autorităților naționale. Contribuția sa constă în planificarea comună, schimbul rapid de informații și verificarea persoanelor căutate prin notițe roșii (Interpol, 2022).

Aria geografică s-a extins treptat. Operațiunea Lionfish III, din martie 2017, a reunit 13 state latino-americane și vest-africane, cu o unitate de coordonare găzduită de Poliția Federală a Braziliei și cu sprijinul programului european *Cocaine Route Programme* (UNODC, f.a.). În același an a avut loc o ediție în Asia-Pacific, coordonată de la Singapore (Interpol, 2017b). În 2018 a urmat prima operațiune simultană la nivel mondial, în 93 de țări, cu unități regionale de coordonare la Almaty, Bogotá, București, Harare și Singapore (Interpol, 2018b).

Finanțarea a venit de la donatori diferiți: Canada în 2013 (Interpol, 2013), UE în 2017 (UNODC, f.a.), Emiratele Arabe Unite, prin fundația asociată Interpol, pentru edițiile din Africa, Orientul Mijlociu și Asia (Interpol, 2017b; Interpol, 2022), iar în 2024 Ministerul de Interne al Regatului Unit (Interpol, 2024d). La ediția din 2024 au participat și Centrul Maritim de Analiză și Operațiuni pentru Narcotice, Organizația Mondială a Vămilor și UNODC (Interpol, 2024d).

Rezultate

Bilanțurile publicate arată cantități mari. În 2013, operațiunea a dus la confiscarea a aproape 30 de tone de droguri și a 15 ambarcațiuni, la 142 de arestări, iar valoarea drogurilor a fost estimată la 822 de milioane de dolari SUA (Interpol, 2013). Ediția Lionfish III a raportat 52 de tone de droguri, dintre care 25 de tone de cocaină, 357 de arestări și 20 de laboratoare clandestine desființate (UNODC, f.a.). Operațiunea mondială din 2018 s-a încheiat cu aproximativ 1.300 de arestări. În portul brazilian Santos au fost găsite aproape 1,2 tone de cocaină ascunse într-un compactor rutier aflat la bordul unei nave cu destinația Côte d'Ivoire (Interpol, 2018b).

În 2021, două acțiuni succesive în 41 de state din Africa și Orientul Mijlociu au dus la 287 de arestări (OCCRP, 2021). Ediția Lionfish V, desfășurată între 23 iunie și 31 iulie 2022 în 22 de țări, a raportat 1.333 de arestări și droguri în valoare de 717 milioane de dolari SUA. Traficanții foloseau nave comerciale cu containere, ambarcațiuni rapide, curieri aerieni și trimiteri poștale (Interpol, 2022).

Cea mai mare operațiune de până în 2024, Lionfish Hurricane, a avut loc în aprilie și mai 2024 în 31 de țări. Au fost confiscate peste 56 de tone de cocaină, 52 de tone de alte droguri și 505 tone de substanțe precursoare, cu o valoare totală estimată la 1,6 miliarde de dolari SUA; 206 persoane au fost arestate. În Guyana a fost descoperit un semisubmersibil capabil să transporte până la trei tone de cocaină peste Atlantic. La Anvers au fost confiscate șase tone de cocaină care tranzitaseră Sierra Leone. Potrivit Interpol, edițiile desfășurate din 2013 au însumat

confiscări de 3,6 miliarde de dolari SUA și 5.617 arestări în 108 țări (Interpol, 2024d).

Evaluare

Seria Lionfish arată ce poate face Interpol atunci când funcționează bine. Pune în legătură autorități care altfel nu ar comunica, transformă informații dispersate în acțiuni coordonate și permite unor state mici, cum sunt Guyana și Sierra Leone, să contribuie la anchete de amploare. Continuitatea de peste un deceniu și extinderea de la Caraibe la Asia și Africa indică faptul că statele membre consideră formula utilă.

Limitele sunt la fel de vizibile. Mai întâi, cifrele provin aproape în întregime din comunicatele organizației, iar valorile în dolari sunt estimări de piață, nu sume verificate independent. În al doilea rând, confiscările record nu au redus oferta. UNODC arăta că, în 2021, confiscările mondiale de cocaină au atins un nivel record, de aproape 2.000 de tone, dar suprafețele cultivate au crescut cu 35%, iar oferta mondială a ajuns la un nivel fără precedent (UNODC, 2023). În al treilea rând, operațiunile durează doar câteva săptămâni, iar comunicatele nu precizează câți dintre cei arestați conduceau rețelele și câți erau simpli curieri sau transportatori, ușor de înlocuit. Folosirea semisubmersibilelor și mutarea traficului spre alte porturi arată, de asemenea, că rețelele se adaptează (UNODC, 2023; Interpol, 2024d). În sfârșit, dependența de donatori ridică problema influenței. Raportul lui David Calvert-Smith, citat anterior, susținea că Emiratele Arabe Unite, finanțator al mai multor programe Interpol, ar fi obținut astfel o influență nepotrivită asupra organizației (Dudley, 2021).

Din acest caz se pot desprinde două concluzii. Prima: o organizație polițienească internațională este eficientă ca platformă de coordonare, nu ca actor autonom, iar rezultatele depind de voința și de capacitatea polițiilor naționale. A doua: Deflem observa că polițiile cooperează mai ușor pe teme tehnice, în care eficiența primează (Deflem, 2002). Traficul de droguri este un astfel de subiect, pentru că toate statele îl condamnă. Tocmai de aceea, succesul operativ nu trebuie confundat cu rezolvarea unei probleme care ține și de cerere, de dezvoltare și de sănătate publică.



Autospecială a Poliției Române în traficul din București, 2023. Biroul Național Interpol funcționează în cadrul Centrului de Cooperare Polițienească Internațională al Inspectoratului General al Poliției Române. *Foto: Vlad Ispas/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Biroul Național Interpol București și cooperarea polițienească a României

Context

România a participat încă de la început la cooperarea polițienească europeană. Potrivit unei retrospective publicate de Ministerul Afacerilor Interne (MAI), o delegație a poliției române a fost prezentă la reuniunea de la Viena din septembrie 1923 (Hurdubaie, 2023). După al Doilea Război Mondial, România, ca majoritatea statelor socialiste, a încetat să participe la activitățile organizației. Revenirea a fost negociată în toamna lui 1972. La 10 ianuarie 1973 a fost înființat, în cadrul Inspectoratului General al Milației, Biroul Național Interpol (BNI), iar în același an Adunarea Generală a votat readmiterea țării (Hurdubaie, 2023). Interpol înregistrează România ca membru începând cu 2 octombrie 1973 (Interpol, f.a.c).

După 1990, și mai ales în anii de pregătire a aderării la UE, canalele de cooperare au fost reorganizate. La 30 mai 2005 a fost creat Centrul de Cooperare Polițienească Internațională (CCPI), transferat în martie 2009 în structura Inspectoratului General al Poliției Române (IGPR) (Hurdubaie, 2023). Poziția geografică a României, la granița externă a UE și pe rutele care leagă Asia, Balcanii și Europa Centrală, o expune traficului de droguri, de arme și de persoane (Interpol, f.a.c). Ca urmare, atât căutarea în străinătate a persoanelor condamnate în România, cât și cererile venite din alte țări ocupă o parte importantă din activitatea poliției.

Rolul organizației

În dreptul românesc, rolul BNI este definit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2006. Actul desemnează CCPI, structură fără personalitate juridică a

IGPR, drept autoritate centrală pentru cooperarea polițienească internațională (Guvernul României, 2006, art. 5). CCPI reunește canalele Interpol, Europol, Sistemul de Informații Schengen (prin biroul SIRENE), legătura cu Centrul de Aplicare a Legii din Europa de Sud-Est (SELEC) și rețeaua ofițerilor de legătură (Guvernul României, 2006, art. 6). În privința Interpol, centrul asigură schimbul de informații legate de notițe și acordă autorităților române acces la bazele de date ale Secretariatului General, prin care acestea pot și introduce date (Guvernul României, 2006, art. 7). Potrivit Interpol, BNI București avea 36 de polițiști și oferea acces la bazele de date pentru peste 60.000 de angajați ai structurilor de aplicare a legii (Interpol, f.a.c).

Efectul juridic al unei notițe roșii este stabilit de Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală. Legea prevede că „notița roșie sau difuziunea de urmărire internațională prin canalele Organizației Internaționale de Poliție Criminală - Interpol echivalează cu o cerere de arestare provizorie în vederea extrădării dacă se prevede expres în tratatul aplicabil ori există reciprocitate" (România, 2004, art. 44). Aceeași lege exclude arestarea exclusiv pe baza unei notițe roșii pentru categoriile de persoane enumerate la art. 19; în aceste cazuri, cererea de arestare provizorie se transmite direcției de specialitate din Ministerul Justiției, direct sau prin CCPI (România, 2004, art. 44). Dacă persoana căutată acceptă să fie predată României, nu mai este nevoie de o cerere formală de extrădare (România, 2004, art. 66).

Legătura funcționează în ambele sensuri. Instanțele române emit mandate, iar prin BNI se cere publicarea notițelor sau se transmit difuzări către statele în care persoana ar putea să se afle. Când o persoană căutată de alt stat este depistată în România, biroul face schimbul de informații necesar și ia măsurile care intră în competența sa (Guvernul României, 2006, art. 7). România participă și la operațiunile coordonate de Interpol. În 2018, Bucureștiul a găzduit una dintre cele cinci unități regionale de coordonare ale operațiunii mondiale antidrog Lionfish (Interpol, 2018b).

Rezultate

Datele publice despre activitatea BNI sunt fragmentare, dar arată volumul muncii. Numai în primele șase luni ale anului 2016, prin BNI au fost procesate 84.498 de mesaje. În aceeași perioadă, 623 de persoane urmărite internațional au fost arestate, 1.119 persoane au fost date în urmărire internațională, iar 914 persoane au fost identificate prin compararea amprentelor (MAI, 2016). Biroul a participat atunci la operațiuni privind abuzul asupra minorilor, furturile din buzunare, traficul de migranți și traficul de autovehicule (MAI, 2016).

În ultimii ani, România a preluat și roluri de conducere în operațiuni internaționale. În mai 2023, operațiunea globală Global Chain împotriva traficului de persoane a fost condusă de Austria și România, cu sprijinul Interpol, Europol și al Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex). Cele 44 de state participante au raportat 212 arestări și 1.426 de posibile victime identificate; în România au avut loc 19 percheziții, iar patru suspecți au fost arestați în dosare de exploatare prin muncă (Interpol, 2023b). În iunie 2024, o nouă ediție, condusă de Austria și coordonată împreună cu România, a cuprins 39 de state și

s-a încheiat cu 219 arestări și 1.374 de posibile victime identificate (Interpol, 2024c).

În plan financiar, contribuția statutară a României pentru 2023 a fost de 250.264 de euro, adică aproximativ 0,3% din total (Interpol, 2023a). Suma este mică în comparație cu accesul la o rețea care acoperă 196 de state.

Evaluare

Cazul românesc arată cum funcționează Interpol în practică: organizația oferă infrastructura, iar birourile naționale fac cea mai mare parte a muncii. Integrarea BNI într-un centru care gestionează și canalele UE (SIRENE, Europol) permite alegerea instrumentului potrivit fiecărei situații. Legea română tratează împreună cele două sisteme: darea în urmărire internațională înseamnă fie difuzarea prin Interpol, fie introducerea în Sistemul de Informații Schengen (România, 2004, art. 64). În relația cu statele din afara UE, canalul Interpol rămâne însă principala opțiune. Conducerea unor operațiuni precum Global Chain poate fi citită și ca un semn al creșterii capacității instituționale.

Există și limite. Prima este transparența: statisticile sunt publicate neregulat, în comunicate cu perioade de referință diferite, astfel încât evoluția activității este greu de urmărit. A doua privește riscurile sistemului de notițe. Studiul realizat în 2019 pentru Parlamentul European arăta că notițele roșii și difuzările pot rămâne în bazele de date naționale chiar după ce Secretariatul General le-a șters și că Interpol nu poate obliga birourile naționale să le elimine. Același studiu constata lipsa unor date publice despre cererile respinse și despre motivele respingerii (Wandall et al., 2019). Pentru România, ca stat care solicită și primește astfel de cereri, garanțiile din Legea nr. 302/2004 au, prin urmare, o importanță practică.

Lecția generală este că eficiența unei organizații de cooperare polițienească depinde de nivelul național. Aceleași baze de date sunt folosite foarte diferit de un birou bine dotat și de unul slab. Iar calitatea datelor introduse de fiecare stat influențează încrederea tuturor celorlalți membri.

Referințe

Deflem, M. (2002). *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*. Oxford: Oxford University Press. https://global.oup.com/academic/product/policing-world-society-9780199259625?cc=us&lang=en

Dudley, D. (2021, 7 aprilie). Former UK Chief Prosecutor Urges Interpol Members To Reject UAE Candidate For Presidency Over Human Rights Concerns. *Forbes*. https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2021/04/07/former-uk-chief-prosecutor-urges-interpol-members-to-reject-uaes-candidate-for-presidency-over-human-rights-concerns/

Guvernul României (2006). *Ordonanța de urgență nr. 103/2006 privind unele măsuri pentru facilitarea cooperării polițienești internaționale* (republicată în Monitorul Oficial nr. 150 din 28 februarie 2014). https://legeaz.net/monitorul-oficial-150-2014/oug-103-2006-unele

Human Rights Watch (2021, 5 mai). Interpol: UAE Official's Candidacy Raises Human Rights Alarms. https://www.hrw.org/news/2021/05/05/interpol-uae-officials-candidacy-raises-human-rights-alarms

Hurdubaie, I. (2023, 13 februarie). Biroul Național Interpol, 50 de ani de existență. *Pentru Patrie*. https://pentrupatrie.mai.gov.ro/biroul-national-interpol-50-de-ani-de-existenta/

Interpol (1956). *Constitution of the ICPO-INTERPOL* [I/CONS/GA/1956 (2023)]. Lyon: International Criminal Police Organization. https://www.interpol.int/content/download/590/file/01%20E%20Constitution_2024.pdf

Interpol (2013, 2 iulie). Drugs worth nearly one billion dollars seized in INTERPOL-led operation across Central America and the Caribbean. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2013/Drugs-worth-nearly-one-billion-dollars-seized-in-INTERPOL-led-operation-across-Central-America-and-the-Caribbean

Interpol (2017a, 27 martie). UAE pledges EUR 50 million to support seven key INTERPOL projects. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2017/UAE-pledges-EUR-50-million-to-support-seven-key-INTERPOL-projects

Interpol (2017b). Drugs worth USD 360 million seized in INTERPOL-led operation. https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2017/Drugs-worth-USD-360-million-seized-in-INTERPOL-led-operation

Interpol (2018a, 7 octombrie). Media statement concerning the resignation of Mr Meng Hongwei. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2018/Media-statement-concerning-the-resignation-of-Mr-Meng-Hongwei

Interpol (2018b, 17 octombrie). Drug trafficking: 55 tonnes of narcotics seized worldwide. https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2018/Drug-trafficking-55-tonnes-of-narcotics-seized-worldwide

Interpol (2021, 25 noiembrie). INTERPOL General Assembly elects new President. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2021/INTERPOL-General-Assembly-elects-new-President

Interpol (2022, 22 septembrie). Drug trafficking operation nets record seizures and 1,333 arrests. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2022/Drug-trafficking-operation-nets-record-seizures-and-1-333-arrests

Interpol (2023a). *INTERPOL Member Country Statutory Contributions 2023*. Lyon: Interpol. https://www.interpol.int/content/download/19208/file/INTERPOL%20MEMBER%20COUNTRY%20STATUTORY%20CONTRIBUTIONS%202023.pdf

Interpol (2023b, 1 iunie). Global operation identifies 1,426 potential victims of human trafficking. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2023/Global-operation-identifies-1-426-potential-victims-of-human-trafficking

Interpol (2023c, 28 noiembrie). Palau becomes INTERPOL's 196th member country. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2023/Palau-becomes-INTERPOL-s-196th-member-country

Interpol (2024a). *Annual Report 2023: Connecting Police for a Safer World*. Lyon: Interpol. https://www.interpol.int/content/download/22267/file/INTERPOL%20Annual%20Report%202023%20EN.pdf

Interpol (2024b). *ICPO-INTERPOL Financial Statements 2023*. Lyon: Interpol. https://www.interpol.int/content/download/22305/file/ICPO-INTERPOL%20Financial%20Statements%202023_Publication.pdf

Interpol (2024c). 219 criminals arrested and 1,374 victims identified in action week against human trafficking. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2024/219-criminals-arrested-and-1-374-victims-identified-in-action-week-against-human-trafficking

Interpol (2024d, 30 iulie). Record seizures in INTERPOL operation against drug trafficking. https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2024/Record-seizures-in-INTERPOL-operation-against-drug-trafficking

Interpol (f.a.a). *Our history*. https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Our-history

Interpol (f.a.b). *About Notices*. https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/About-Notices

Interpol (f.a.c). *Romania*. https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Member-countries/Europe/ROMANIA

Interpol (f.a.d). *Drugs operations*. https://www.interpol.int/Crimes/Drug-trafficking/Drugs-operations

Interpol (f.a.e). *Our funding*. https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Our-funding

MAI (2016, 23 iulie). Biroul Național Interpol: instrument de cooperare internațională al Poliției Române. https://www.mai.gov.ro/biroul-national-interpol-instrument-de-cooperare-internationala-al-politiei-romane/

OCCRP (2021, 20 mai). Police Across The Middle East and Africa Arrest 287 for Drug Trafficking. https://www.occrp.org/en/news/police-across-the-middle-east-and-africa-arrest-287-for-drug-trafficking

Posada, J. D.; Rosado, Y. (2023, 17 martie). 5 Takeaways From UN Global Report on Cocaine 2023. *InsightCrime*. https://insightcrime.org/news/5-takeaways-from-un-global-report-on-cocaine-2023/

România (2004). *Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală* (formă consolidată la 25 iunie 2024). https://snppc.ro/uploads/blog/upload/215708-Legea-302-2004.pdf

UNODC (2023, 16 martie). Cocaine trafficking diversifying through new hubs and groups, with global supply at record levels, says new report from the United Nations Office on Drugs and Crime [comunicat UNIS/NAR/1470]. Viena: United Nations Information Service. https://unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2023/unisnar1470.html

UNODC (f.a.). Operation Lionfish III highlighted transnational organized crime threat: supported by CRIMJUST. https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/crimjust/news/operation-lionfish-iii-highlighted-transnational-organized-crime-threat--supported-by-crimjust.html

Wandall, R. H.; Suter, D.; Ivan-Cucu, G. (2019). *Misuse of Interpol's Red Notices and impact on human rights: recent developments*. Bruxelles: Parlamentul European, Direcția Generală Politici Externe. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/603472/EXPO_STU(2019)603472_EN.pdf

Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA)

Denumire originală: International Atomic Energy Agency (IAEA)
Sediul: Viena, Austria
Înființare: 29 iulie 1957
Director general: Rafael Mariano Grossi
Web: www.iaea.org

Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA; în engleză *International Atomic Energy Agency*, IAEA) este o organizație interguvernamentală autonomă, creată în 1957 și cu sediul la Viena. Ideea ei a pornit de la discursul *Atoms for Peace* (Atomi pentru pace), rostit de președintele american Dwight D. Eisenhower în fața Adunării Generale a ONU în 1953. Raportează Adunării Generale și, la nevoie, Consiliului de Securitate. În 2023 avea 178 de state membre. Activitatea ei are trei piloni: sprijinul pentru folosirea pașnică a tehnologiei nucleare, securitatea nucleară și verificarea neproliferării prin sistemul de garanții (*safeguards*) (AIEA, f.a.a; AIEA, f.a.b; AIEA, f.a.e; AIEA, f.a.g; AIEA, 2016).

Istoric

Energia nucleară a intrat în politica mondială prin bombele din 1945, iar primii ani ai Războiului Rece au adus teama unei curse a înarmărilor atomice. În discursul din 8 decembrie 1953, Eisenhower a pledat pentru folosirea pașnică a atomului, pentru a răspunde deopotrivă temerilor și speranțelor create de descoperirea energiei nucleare. Negocierile care au urmat s-au încheiat în octombrie 1956, când 81 de state au aprobat în unanimitate Statutul noii agenții. AIEA a început să funcționeze în 1957 (AIEA, f.a.a). Statutul, adoptat la sediul ONU din New York la 26 octombrie 1956, a intrat în vigoare la 29 iulie 1957 (AIEA, 1956).

Rolul de inspector nuclear al agenției s-a consolidat după 5 martie 1970, data intrării în vigoare a Tratatului de neproliferare a armelor nucleare (TNP). Tratatul obligă statele fără arme nucleare să încheie cu AIEA acorduri de garanții cuprinzătoare, prin care toate materialele lor nucleare sunt supuse verificării. Agenția nu este parte la tratat, dar a devenit principalul său instrument de control (AIEA, f.a.h).

Accidentul de la Cernobîl, din 26 aprilie 1986, a mutat atenția spre securitatea instalațiilor civile (AIEA, f.a.j). În același an au fost adoptate, sub egida AIEA, Convenția privind notificarea rapidă a unui accident nuclear și Convenția privind asistența în caz de accident nuclear sau de urgență radiologică. Au urmat Convenția privind securitatea nucleară (1994) și Convenția comună privind gospodărirea combustibilului uzat și a deșeurilor radioactive (1997) (AIEA, f.a.i).

La începutul anilor 1990, experiența din Irak și din Coreea de Nord a arătat că inspecțiile clasice puteau confirma materialele declarate, dar nu reușeau să descopere activitățile ascunse. Ca răspuns, în mai 1997 a fost aprobat Protocolul adițional model (INFCIRC/540), care dă inspectorilor acces la mai multe informații și amplasamente. În martie 2023, protocolul era în vigoare pentru 141 de state și

pentru Euratom (AIEA, f.a.m). Munca de verificare a adus agenției, în 2005, Premiul Nobel pentru Pace, împărțit în mod egal cu directorul general de atunci, Mohamed ElBaradei, „pentru eforturile lor de a împiedica folosirea energiei nucleare în scopuri militare și de a asigura că energia nucleară pentru scopuri pașnice este folosită în modul cel mai sigur posibil" (NobelPrize.org, f.a.).

În anii 2000 și 2010, dosarul iranian a devenit unul dintre cele mai sensibile subiecte ale agenției. În decembrie 2015, o evaluare finală a concluzionat că în Iran au avut loc, până la sfârșitul lui 2003, activități coordonate relevante pentru realizarea unui dispozitiv exploziv nuclear. Același document preciza că nu existau indicii credibile de astfel de activități după 2009 (AIEA, 2015b). În paralel, în iulie 2015 a fost încheiat Planul Comun de Acțiune Cuprinzător (JCPOA), a cărui verificare a revenit AIEA (AIEA, f.a.b).

În 2019, agenția a fost condusă câteva luni de un director general interimar, iar de la sfârșitul acelui an funcția este deținută de Rafael Mariano Grossi (AIEA, f.a.b). Mandatul său a fost marcat de războiul din Ucraina. În 2024, echipe ale agenției erau prezente permanent la toate cele cinci amplasamente nucleare ucrainene, inclusiv la Zaporijjea, unde toate cele șase reactoare erau oprite la rece (AIEA, 2024b; AIEA, 2024c). În aceeași perioadă, agenția a lansat inițiative noi pentru sănătate și mediu, precum programul *Rays of Hope* împotriva cancerului, în 2022 (AIEA, 2024b). Numărul membrilor a continuat să crească, prin aderarea unor state din Africa, Pacific și Caraibe: Comore (2020), Samoa (2021), Saint Kitts și Nevis și Tonga (2022), Capul Verde, Guineea și Gambia (2023) (AIEA, f.a.e).

Membri și structură

În septembrie 2023, AIEA avea 178 de state membre (AIEA, f.a.e). Cererile de aderare sunt analizate de Consiliul guvernatorilor, iar la lucrările Conferinței generale pot participa, ca invitați, și state nemembre sau alte organizații (AIEA, f.a-.c; AIEA, f.a.d). Calitatea de membru nu se suprapune perfect cu obligațiile de verificare: în 2023, garanțiile AIEA erau aplicate în 189 de state care aveau acorduri în vigoare, iar 142 dintre ele aplicau și Protocolul adițional. Patru state părți la TNP nu încheiaseră încă acordul de garanții cuprinzătoare obligatoriu (AIEA, 2024b). Acordurile pot fi de trei tipuri: cuprinzătoare (pentru statele fără arme nucleare părți la TNP), oferte voluntare (pentru statele cu arme nucleare recunoscute de TNP) și acorduri pe obiect, pentru statele din afara tratatului (AIEA, f.a-.k).

Conferința generală

Conferința generală reunește reprezentanții tuturor statelor membre și ține o sesiune ordinară anuală la Viena, programată de regulă în luna septembrie. Ea aprobă bugetul agenției și decide asupra chestiunilor propuse de Consiliul guvernatorilor, de directorul general sau de statele membre. La începutul fiecărei sesiuni își alege președintele și membrii Comitetului general (AIEA, f.a.d).

Consiliul guvernatorilor

Consiliul are 35 de membri și se reunește de cinci ori pe an. El examinează situațiile financiare, programul și bugetul și face recomandări Conferinței generale, analizează cererile de aderare, aprobă acordurile de garanții și standardele de securi-

tate și numește directorul general, cu aprobarea conferinței (AIEA, f.a.c). În 2023–2024, printre membrii consiliului se aflau cele cinci state cu arme nucleare recunoscute de TNP, dar și state precum Brazilia, India, Africa de Sud, Arabia Saudită și Ucraina. Consiliul era prezidat de ambasadorul Holger Federico Martinsen (Argentina) (AIEA, f.a.c). Tot aici se adoptă rezoluțiile privind statele care nu cooperează, cum au fost cele referitoare la Iran din iunie 2020 și iunie 2022 (AIEA, f.a.b).

Relația cu ONU

AIEA este o organizație autonomă, care colaborează strâns cu ONU și îi prezintă rapoarte. Directorul general prezintă Adunării Generale a ONU rapoarte despre activitatea agenției, cum a făcut, de exemplu, în noiembrie 2015, când a vorbit despre aplicarea garanțiilor în Iran (AIEA, f.a.b). Când este vorba de pace și securitate, rapoartele ajung și la Consiliul de Securitate: raportul din 16 ianuarie 2016 privind JCPOA a fost transmis în paralel Consiliului guvernatorilor și Consiliului de Securitate (AIEA, 2016). Agenția lucrează și cu organizații regionale. De exemplu, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom) figurează, alături de 141 de state, printre părțile la protocoalele adiționale în vigoare (AIEA, f.a.m).

Directorul general și Secretariatul

Directorul general conduce Secretariatul, organizat în șase departamente: Management, Cooperare tehnică, Energie nucleară, Securitate nucleară, Științe și aplicații nucleare și Garanții. Departamentul de Garanții este descris de agenție drept inspectoratul nuclear al lumii. Cinci birouri subordonate direct directorului general se ocupă de coordonare, politici, supraveghere internă, afaceri juridice și comunicare (AIEA, f.a.f). În 2024, femeile ocupau 47% din posturile de specialitate și de conducere ale Secretariatului (AIEA, 2024b).

Obiective și activități

Potrivit Statutului, agenția „va căuta să accelereze și să lărgească contribuția energiei atomice la pace, sănătate și prosperitate în întreaga lume". Tot ea trebuie să se asigure, în măsura în care poate, că asistența pe care o oferă sau o supraveghează nu servește vreunui scop militar (AIEA, 1956, art. II). Activitatea AIEA urmează cele trei direcții menționate. Prima este transferul de cunoștințe și tehnologie pentru utilizări pașnice. A doua este elaborarea standardelor de securitate nucleară și de protecție împotriva radiațiilor. A treia este verificarea respectării angajamentelor de neproliferare (AIEA, f.a.g).

Cea mai vizibilă activitate pentru statele în curs de dezvoltare este cooperarea tehnică. În 2023, programul a dispus de 127,3 milioane de euro și a sprijinit 150 de țări și teritorii, dintre care 35 se află printre cele mai puțin dezvoltate. Au fost acordate peste 1.800 de burse și vizite științifice și au fost organizate aproape 200 de cursuri, cu circa 4.000 de participanți. Domeniile principale au fost agricultura și alimentația, sănătatea și nutriția, respectiv securitatea nucleară (AIEA, 2024b). Pentru ciclul 2024–2025 au fost propuse 458 de proiecte noi, dintre care 397 naționale, 51 regionale și 10 interregionale (AIEA, 2023b).

Pe lângă programul obișnuit, agenția derulează inițiative tematice. *Rays of Hope* ajută statele să-și dezvolte serviciile de diagnostic și tratament al cancerului.

ZODIAC creează o rețea de laboratoare care folosesc tehnici nucleare pentru depistarea bolilor transmise de la animale la oameni: până în iunie 2024, 128 de state își desemnaseră un laborator național. *NUTEC Plastics* urmărește poluarea cu plastic, cu participarea a peste 80 de țări (AIEA, 2024b). În domeniul energiei, agenția ține evidența reactoarelor lumii: în 2024 funcționau 416 reactoare în 31 de țări, care produceau aproape 10% din electricitatea globală (AIEA, 2024b).

Verificarea rămâne însă activitatea cu cel mai mare impact politic. În descrierea agenției, garanțiile sunt măsuri tehnice pe care AIEA le aplică instalațiilor și materialelor nucleare, pentru a verifica dacă acestea sunt folosite exclusiv în scopuri pașnice (AIEA, f.a.l). Anual, agenția strânge și evaluează informații despre programul nuclear al fiecărui stat, planifică inspecțiile și formulează concluzii (AIEA, f.a.l). Concluziile pot fi negative: în 2024, directorul general raporta în continuare încălcări ale rezoluțiilor ONU de către Coreea de Nord și chestiuni neclarificate în Siria (AIEA, 2024b). În Ucraina, securitatea centralelor a devenit o sarcină operațională: până în septembrie 2024 au avut loc 139 de misiuni, cu 144 de angajați, iar agenția a livrat echipamente în valoare de peste 10 milioane de euro (AIEA, 2024c).

Finanțare

AIEA are două surse principale de finanțare. Bugetul obișnuit este acoperit din contribuțiile obligatorii ale statelor membre. Cooperarea tehnică este finanțată în principal din Fondul de cooperare tehnică, alimentat prin contribuții voluntare pentru care se stabilește anual o țintă (AIEA, 2023b; AIEA, 2024c). La acestea se adaugă contribuțiile extrabugetare ale statelor și ale altor donatori pentru proiecte anume. De exemplu, pentru *Rays of Hope* fuseseră mobilizate 65,8 milioane de euro între 2022 și iunie 2024 (AIEA, 2024b).

Ca ordin de mărime, raportul anual pe 2022 indică un buget obișnuit total de 396,63 milioane de euro, calculat la cursul mediu de schimb al ONU, și cheltuieli extrabugetare de 112,44 milioane de euro în același an (AIEA, 2023c). Pentru perioada 2024–2025, directorul general a propus un buget cu creștere reală zero, adică menținut constant în termeni reali, însoțit de măsuri de limitare a costurilor (AIEA, 2023a). Documentul de program și buget prevedea pentru 2024 un buget obișnuit operațional de 426,4 milioane de euro și un buget de capital de 6,1 milioane, calculate la cursul de 1 euro pentru 1 dolar SUA, din care contribuțiile statelor membre urmau să acopere 429,2 milioane de euro (AIEA, 2023d). Statele și-au plătit în mare parte contribuțiile la Fondul de cooperare tehnică: rata de realizare a țintei a fost de 97,5% atât în 2022, cât și în 2023. Până la 20 august 2024, statele achitaseră 88,1% din ținta pentru 2024, adică 84,5 milioane de euro (AIEA, 2023a; AIEA, 2024a; AIEA, 2024c).

Principala problemă financiară este întârzierea plăților la bugetul obișnuit. În septembrie 2023, agenția s-a confruntat cu o criză serioasă de lichiditate. În noiembrie 2023 mai aștepta contribuții restante de aproximativ 125 de milioane de euro (AIEA, 2023b). Directorul general a atras atenția că fondul de rulment, folosit pentru a acoperi astfel de goluri, a rămas la 15,2 milioane de euro din 1997 și nu acoperă nici jumătate din cheltuielile unei luni. Rezultă că cheltuielile lunare ale agenției depășeau 30 de milioane de euro (AIEA, 2023b). Sarcinile noi aduc

costuri suplimentare. Când a început verificarea JCPOA, directorul general de atunci, Yukiya Amano, a cerut o finanțare previzibilă și a anunțat o actualizare a bugetului pentru a acoperi costurile (AIEA, 2016).



Clădiri ale Centrului Internațional de la Viena, unde se află sediul AIEA. *Foto: jordi2r/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Verificarea de către AIEA a acordului nuclear cu Iranul (JCPOA), 2015–2024

Context

Programul nuclear iranian a fost timp de mulți ani unul dintre cele mai sensibile dosare de neproliferare de pe agenda AIEA. Evaluarea agenției din decembrie 2015 a concluzionat că, până la sfârșitul lui 2003, în Iran avuseseră loc activități coordonate relevante pentru un dispozitiv exploziv nuclear (AIEA, 2015b). În iulie 2015, după negocieri îndelungate, Iranul a încheiat cu grupul E3/UE+3 (Franța, Germania și Regatul Unit, plus China, Rusia, SUA și Uniunea Europeană) Planul Comun de Acțiune Cuprinzător (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). În aceeași zi, 14 iulie 2015, directorul general Yukiya Amano și vicepreședintele iranian Ali Akbar Salehi au semnat o foaie de parcurs (*Road-map*) pentru clarificarea chestiunilor rămase deschise din trecut (AIEA, f.a.b; AIEA, 2015a).

Acordul limita temporar programul iranian în schimbul ridicării sancțiunilor. Iranul putea îmbogăți uraniul doar până la 3,67%, putea păstra cel mult 300 kg de hexafluorură de uraniu (echivalentul a 202 kg de uraniu) și cel mult 5.060 de centrifuge de tip IR-1 timp de zece ani. Uzina de la Fordow nu mai avea voie să desfășoare activități cu uraniu timp de 15 ani, iar stocul de apă grea era plafonat la 130 de tone (ACA, 2022). Actorii principali au fost guvernul iranian și Organizația pentru Energie Atomică a Iranului, statele E3/UE+3, Consiliul de Securitate al ONU și AIEA, care avea rolul de verificator independent.

Rolul organizației

AIEA nu a negociat acordul, dar a primit sarcina tehnică de a-l verifica. Mai întâi, a finalizat evaluarea privind posibilele dimensiuni militare ale programului iranian, prezentată Consiliului guvernatorilor în decembrie 2015 (AIEA, 2015b).

Apoi a verificat pașii pregătitori ai Iranului. La 16 ianuarie 2016, raportul directorului general, trimis în paralel Consiliului guvernatorilor și Consiliului de Securitate, a confirmat că Iranul a îndeplinit măsurile din anexa V a acordului. Din acea zi, numită Ziua implementării, Iranul a aplicat provizoriu Protocolul adițional (AIEA, 2016). Amano a descris această verificare drept o sarcină complexă, făcută sub o presiune intensă a timpului. În locul grupului operativ pentru Iran a fost creat un birou dedicat în cadrul Departamentului de Garanții (AIEA, 2016).

Între 2016 și 2018, agenția a raportat periodic consiliului că Iranul își respecta angajamentele (AIEA, f.a.b). La 9 mai 2018, în contextul anunțului american de retragere, Amano declara: „la data de astăzi, AIEA poate confirma că angajamentele în domeniul nuclear sunt puse în aplicare de Iran" (AIEA, 2018).

Situația s-a schimbat după retragerea SUA din acord, în mai 2018, și reimpunerea sancțiunilor americane. Un an mai târziu, Iranul a început să depășească limitele: la 1 iulie 2019, AIEA a confirmat depășirea stocului de 300 kg, iar în lunile următoare Iranul a trecut la îmbogățirea de 4,5%, apoi la 20% (ianuarie 2021) și la 60% (aprilie 2021). O lege adoptată de parlamentul iranian în decembrie 2020 a impus noi abateri (ACA, 2022). Momentul critic pentru verificare a fost 23 februarie 2021, când Iranul a încetat să aplice angajamentele din JCPOA, inclusiv Protocolul adițional (AIEA, 2022). Printr-o înțelegere temporară, Iranul a promis să înregistreze în continuare datele de monitorizare și să le predea agenției după restabilirea acordului și ridicarea sancțiunilor (ACA, 2022).

După 2021, agenția a folosit în principal diplomația tehnică și rapoartele către consiliu. În iunie 2022, Consiliul guvernatorilor a adoptat o rezoluție care cerea Iranului să coopereze (AIEA, f.a.b). Ulterior, echipamentele de supraveghere nu au mai fost instalate timp de aproape nouă luni. În ianuarie 2023, inspectorii au descoperit la Fordow particule de uraniu cu un grad de îmbogățire mult peste cel declarat. La 4 martie 2023, Grossi și vicepreședintele iranian Mohammad Eslami au semnat la Teheran o declarație comună, prin care Iranul accepta noi măsuri de verificare și monitorizare (AIEA, 2023a).

Rezultate

Declarația comună din martie 2023 a avut efecte limitate. În același an, Iranul a retras acreditarea mai multor inspectori cu experiență, decizie pe care Grossi a numit-o contrară cooperării necesare (AIEA, 2023b). În martie 2024, directorul general constata că Iranul încetase unilateral să aplice declarația comună (AIEA, 2024a). În septembrie 2024, agenția nu mai putea efectua de peste trei ani și jumătate accese complementare în Iran. Pierduse astfel continuitatea cunoașterii privind producția și stocurile de centrifuge, rotoare și burdufuri, apă grea și concentrat de minereu de uraniu. De 15 luni nu se înregistrase niciun progres în aplicarea declarației comune (AIEA, 2024c).

În același timp, programul iranian s-a extins. Încă din noiembrie 2021, stocul de uraniu îmbogățit al Iranului depășea de circa 11 ori plafonul acordului, iar Iranul acumulase 113,8 kg de uraniu îmbogățit la 20% și 17,7 kg la 60% (ACA, 2022). Stocurile au continuat să crească în 2023 și 2024, inclusiv cel de uraniu îmbogățit la 60%, cu o ușoară scădere a acestuia din urmă la începutul lui 2024 (AIEA, 2023b; AIEA, 2024a; AIEA, 2024c). Nici chestiunile de garanții care nu țin direct de JCPOA nu fuseseră rezolvate. Iranul nu oferise explicații credibile din punct

de vedere tehnic pentru particulele de uraniu de origine umană găsite la Varamin și Turquzabad. Nici nu informase agenția unde se află materialul nuclear mutat de la Turquzabad în 2018 (AIEA, 2022; AIEA, 2024b). În septembrie 2024, Grossi se declara pregătit să îl întâlnească pe noul președinte iranian, Masoud Pezeshkian, pentru a relansa dialogul (AIEA, 2024c).

Evaluare

JCPOA a dat AIEA drepturi de acces mai largi decât cele obișnuite, prin aplicarea provizorie a Protocolului adițional și prin monitorizarea specifică a centrifugelor, a apei grele și a concentratului de uraniu (AIEA, 2016; AIEA, 2024c). Între 2016 și 2018, agenția a arătat că poate verifica limite tehnice detaliate, cu condiția ca statul verificat să coopereze și ca acordul politic să reziste. Criza acordului nu a pornit de la o încălcare constatată de inspectori: agenția confirma respectarea angajamentelor iraniene chiar în mai 2018 (AIEA, 2018).

Administrația Trump și-a justificat retragerea prin faptul că acordul nu acoperea programul iranian de rachete balistice și sprijinul Teheranului pentru grupări armate din regiune, iar clauzele cu termen i-ar fi permis Iranului să urmărească mai târziu arma nucleară (Robinson, 2023). UE a regretat profund decizia și a anunțat că rămâne angajată față de aplicarea integrală a acordului atât timp cât Iranul își respectă obligațiile, confirmate de AIEA în zece rapoarte consecutive (UE, 2018); Franța, Germania și Regatul Unit au creat apoi mecanismul de plăți INSTEX, folosit însă o singură dată (Robinson, 2023). Analiștii Arms Control Association susțin că retragerea SUA și reimpunerea sancțiunilor au încălcat acordul. Iranul, la rândul lui, a prezentat abaterile ca pe o reacție reversibilă, pe care ar anula-o dacă celelalte părți și-ar respecta obligațiile. Aceiași analiști observă însă că unele abateri au adus Iranului cunoștințe noi, de exemplu despre centrifugele avansate și producția de uraniu metalic, care nu mai pot fi anulate (ACA, 2022). Consiliul guvernatorilor a adoptat rezoluții care cereau Iranului să coopereze, dar accesul inspectorilor s-a redus în continuare: după rezoluția din iunie 2022 a urmat o perioadă de aproape nouă luni fără echipamente de supraveghere, iar în 2023 mai mulți inspectori și-au pierdut acreditarea (AIEA, f.a.b; AIEA, 2023a; AIEA, 2023b).

Cazul arată limitele unei organizații de verificare. AIEA poate constata, măsura și raporta, dar nu poate impune cooperarea. Accesul inspectorilor depinde de acordurile semnate de stat, iar când statul le suspendă, agenția pierde treptat capacitatea de a garanta că programul rămâne pașnic. A doua lecție privește finanțarea și independența. Verificarea unui acord politic cere resurse suplimentare și previzibile, iar credibilitatea agenției depinde de capacitatea ei de a rămâne tehnică și imparțială într-un conflict profund politizat.



Turnurile de răcire ale centralei nucleare ucrainene de la Zaporijjea, lângă Enerhodar. Centrala, cu șase reactoare, a trecut sub controlul forțelor ruse la 4 martie 2022. *Foto: ihorbondarenko/stock.adobe.com*

Studiu de caz: AIEA și centrala nucleară de la Zaporijjea (2022–2024)

Context

Centrala nucleară ucraineană de la Zaporijjea are șase reactoare, fiecare cu o putere de 950 de megawați electrici, intrate în funcțiune între 1984 și 1995. Războiul început la 24 februarie 2022 a adus lupte armate în apropierea unor instalații nucleare civile. Chiar în prima zi a fost ocupat amplasamentul de la Cernobîl, care a rămas sub control militar rus 35 de zile, până la 31 martie 2022. Centrala de la Zaporijjea a trecut sub controlul forțelor ruse la 4 martie 2022 și a rămas în această situație pe toată perioada analizată aici (AIEA, 2024d).

Pentru AIEA, situația era fără precedent. Agenția elaborează standarde de securitate, face misiuni de evaluare și aplică garanțiile prin inspecții, dar responsabilitatea pentru funcționarea sigură a unei centrale revine statului și operatorului. La Zaporijjea, licența de exploatare fusese emisă de autoritatea de reglementare ucraineană (*State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine*, SNRIU), în timp ce amplasamentul era controlat de o armată străină (AIEA, 2024e). Actorii principali au fost guvernul Ucrainei, Federația Rusă, personalul centralei, statele membre ale AIEA și Consiliul de Securitate al ONU.

Pentru a evalua riscurile, agenția a folosit o grilă de șapte piloni indispensabili ai securității nucleare în timp de război. Aceștia sunt: integritatea fizică a instalațiilor; funcționarea sistemelor și echipamentelor de siguranță și de securitate; un personal capabil să lucreze și să decidă fără presiuni nejustificate; alimentarea sigură cu energie electrică din afara amplasamentului; lanțuri de aprovizionare neîntrerupte; monitorizarea radiațiilor și pregătirea pentru situații de urgență; o comunicare fiabilă cu autoritatea de reglementare (AIEA, 2024d).

Rolul organizației

La 1 septembrie 2022, o primă echipă a agenției, condusă chiar de directorul general Rafael Mariano Grossi, a ajuns la centrală. Scopul vizitei a fost stabilizarea situației și instalarea unei prezențe continue a experților AIEA pe amplasament. Potrivit agenției, era prima dată în istorie când se forma o asemenea echipă (AIEA, 2024d). Prezența permanentă de la centrală poartă numele de Misiunea de sprijin și asistență a AIEA la Zaporijjea (*IAEA Support and Assistance Mission to Zaporizhzhia*, ISAMZ) (AIEA, 2024e). Experții se schimbă prin rotație: fiecare grup numără cel mult cinci specialiști în securitate nucleară, protecție fizică și garanții și rămâne la centrală aproximativ cinci săptămâni. Până în septembrie 2024 au avut loc 22 de rotații, cu 44 de angajați de 28 de naționalități, care au petrecut împreună peste 8.000 de zile-om pe amplasament (AIEA, 2024d).

Experții inspectează zonele-cheie ale centralei, măsoară independent nivelul radiațiilor, discută cu conducerea centralei și trimit rapoarte tehnice la sediul din Viena. Pe baza lor, directorul general informează periodic statele membre și publicul. Din ianuarie 2023, prezența permanentă a fost extinsă la celelalte patru amplasamente nucleare ale Ucrainei, inclusiv la Cernobîl. Până în septembrie 2024, agenția organizase în total 139 de misiuni de sprijin și asistență în Ucraina. Directorul general a revenit la Zaporijjea de trei ori: în martie 2023, pentru a evalua pagubele produse după septembrie 2022, în iunie 2023, după distrugerea barajului de la Kahovka, și în februarie 2024 (AIEA, 2024d).

Agenția a oferit și soluții tehnice. După ce distrugerea barajului a lăsat centrala fără principala sursă de apă de răcire, AIEA a recomandat folosirea unor cazane externe cu abur, alimentate cu motorină. Instalate în 2024, acestea au permis trecerea tuturor reactoarelor în starea de oprire la rece, fără a întrerupe producția de abur necesară tratării deșeurilor radioactive lichide (AIEA, 2024d).

Al doilea instrument a fost diplomatic. La 30 mai 2023, Grossi a prezentat în Consiliul de Securitate cinci principii concrete pentru protejarea centralei. Primul interzice orice atac de la centrală sau împotriva ei, în special asupra reactoarelor și a depozitului de combustibil uzat. Al doilea cere ca amplasamentul să nu fie folosit pentru depozitarea armamentului greu sau pentru staționarea de militari care ar putea lansa atacuri. Al treilea privește alimentarea externă cu energie, care nu trebuie pusă în pericol. Al patrulea cere protejarea structurilor și sistemelor esențiale împotriva atacurilor și a sabotajului. Al cincilea cere ca nicio acțiune să nu submineze aceste principii (ONU, 2023). Directorul general a cerut ambelor părți să le respecte și a precizat că ele reprezintă doar minimul necesar (WNN, 2023).

Organele politice ale agenției au adoptat o poziție mai tranșantă. Consiliul guvernatorilor a adoptat rezoluții privind Ucraina în martie, septembrie și noiembrie 2022, iar Conferința generală a adoptat o rezoluție în septembrie 2023. La 7 martie 2024, Consiliul a constatat că Federația Rusă nu dăduse curs cererilor anterioare de a-și retrage militarii și celălalt personal de la centrală. Rezoluția a cerut retragerea urgentă a întregului personal neautorizat și redarea centralei către autoritățile ucrainene competente. A mai subliniat că ISAMZ trebuie să aibă acces la timp în toate zonele importante pentru securitate, pentru a putea confirma respectarea celor cinci principii (AIEA, 2024e).

Rezultate

Cel mai important rezultat este că nu s-a produs niciun accident nuclear. Până în septembrie 2024 nu au existat eliberări de substanțe radioactive peste limitele legale și nici deteriorări ale combustibilului nuclear. Toate cele șase reactoare se aflau în oprire la rece (AIEA, 2024d).

Riscurile au rămas totuși ridicate. Centrala a pierdut complet alimentarea cu energie din exterior de opt ori, uneori pentru mai multe zile, iar legăturile ei cu rețeaua au suferit pagube importante. Prima încălcare a principiilor observată de agenție a avut loc la 7 aprilie 2024, când centrala a fost atacată cu drone; era vorba de primul principiu, cel care interzice atacurile. După acest episod, directorul general a revenit în fața Consiliului de Securitate, la 15 aprilie 2024 (AIEA, 2024d). Consiliul guvernatorilor a semnalat și alte probleme: lipsa de personal, întreținerea insuficientă, dificultățile de aprovizionare, vulnerabilitatea surselor de apă și de energie și prezența minelor antipersonal (AIEA, 2024e).

În bilanțul publicat la 3 septembrie 2024, agenția constata că toți cei șapte piloni fuseseră compromiși, în totalitate sau parțial, și că riscul rămânea mare. Experții raportau în continuare prezența trupelor armate și a echipamentelor militare pe amplasament. Accesul lor în anumite zone era restricționat, iar agenția continua să ceară acces la timp în toate zonele relevante pentru securitate (AIEA, 2024d).

Evaluare

Misiunea de la Zaporijjea arată ce poate face o organizație tehnică într-un război. Prezența neîntreruptă a experților a oferit statelor și publicului o sursă independentă de informații despre o instalație aflată pe linia frontului. Recomandările tehnice, cum ar fi cazanele cu abur, au redus riscurile concrete. Grossi a admis că, în timp de război, nimic nu garantează respectarea strictă a principiilor, dar a susținut că monitorizarea agenției funcționează ca factor de descurajare (WNN, 2023).

Reacțiile părților au arătat însă limitele formulei. Reprezentantul Rusiei, Vasili Nebenzia, a afirmat că propunerile corespundeau măsurilor deja aplicate de țara sa și a negat că ar fi fost lansate atacuri de pe teritoriul centralei sau că acolo s-ar afla armament greu (ONU, 2023; WNN, 2023). Reprezentantul Ucrainei, Serhii Kîslîțea, a susținut, dimpotrivă, că la centrală se aflau circa 500 de militari ruși și 50 de unități de tehnică grea (ONU, 2023). El a cerut ca principiile să includă retragerea trupelor și a întregului personal rus aflat ilegal pe amplasament (WNN, 2023).

Tensiunea dintre cele două niveluri ale organizației este instructivă. Directorul general a formulat principii acceptabile pentru ambele părți, care nu discută cine controlează centrala. Consiliul guvernatorilor, organ politic al statelor membre, a cerut în schimb, explicit, retragerea forțelor ruse (ONU, 2023; AIEA, 2024e). Prima abordare păstrează dialogul și accesul experților; a doua exprimă poziția majorității statelor din consiliu.

Limitele sunt clare. AIEA nu are putere de constrângere: nu poate impune retragerea trupelor, nu poate opri atacurile și nu poate garanta accesul experților săi. Ea poate doar constata și raporta, iar rezoluțiile consiliului au rămas fără efect

asupra prezenței militare (AIEA, 2024d; AIEA, 2024e). Prima lecție a cazului este că o agenție tehnică își poate extinde rolul în criză, dacă are încrederea statelor și acordul celor care controlează terenul. A doua este că securitatea nucleară în timp de război depinde, în final, de deciziile părților aflate în conflict, nu de organizația care le observă.

Referințe

ACA (2022). *Restoring the JCPOA's Nuclear Limits*. Washington, DC: Arms Control Association. https://www.armscontrol.org/factsheets/restoring-jcpoas-nuclear-limits

AIEA (1956). *Statute of the International Atomic Energy Agency* (with annex). New York, 26 octombrie 1956. United Nations Treaty Series, vol. 276, nr. 3988. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20276/volume-276-I-3988-English.pdf

AIEA (2015a). *Introductory Statement to Board of Governors* (Yukiya Amano, noiembrie 2015). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/introductory-statement-board-governors-66

AIEA (2015b). *Introductory Statement to Board of Governors* (Yukiya Amano, sesiunea specială din decembrie 2015). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/introductory-statement-board-governors-67

AIEA (2016). *Introductory Statement to Board of Governors* (Yukiya Amano, 19 ianuarie 2016). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/introductory-statement-board-governors-68

AIEA (2018). *Statement by IAEA Director General Yukiya Amano* (9 mai 2018). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-9-may-2018

AIEA (2022). *IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors* (6 iunie 2022). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-6-june-2022

AIEA (2023a). *IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors* (6 martie 2023). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-6-march-2023

AIEA (2023b). *IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors* (22 noiembrie 2023). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-22-november-2023

AIEA (2023c). *IAEA Annual Report 2022* (GC(67)/2). Viena: International Atomic Energy Agency. https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc67-2.pdf

AIEA (2023d). *The Agency's Programme and Budget 2024–2025* (GC(67)/5). Viena: International Atomic Energy Agency. https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc67-5.pdf

AIEA (2024a). *IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors* (4 martie 2024). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-4-march-2024

AIEA (2024b). *IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors* (3 iunie 2024). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-3-june-2024

AIEA (2024c). *IAEA Director General's Introductory Statement to the Board of Governors* (9 septembrie 2024). Viena: IAEA. https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-introductory-statement-to-the-board-of-governors-9-september-2024

AIEA (2024d). *The IAEA's Unwavering Support for Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine: Two Years of IAEA Continued Presence at the Zaporizhzhya Nuclear Power Plant* (3 septembrie 2024). Viena: International Atomic Energy Agency. https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/two-years-of-iaea-continued-presence-at-the-zaporizhzhaya-nuclear-power-plant.pdf

AIEA (2024e). *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine* (GOV/2024/18, rezoluție adoptată de Consiliul guvernatorilor la 7 martie 2024). Viena: International Atomic Energy Agency. https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/gov2024-18.pdf

AIEA (f.a.a). *History*. https://www.iaea.org/about/history
AIEA (f.a.b). *IAEA and Iran: Chronology of Key Events*. https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/chronology-of-key-events
AIEA (f.a.c). *Board of Governors*. https://www.iaea.org/about/governance/board-of-governors
AIEA (f.a.d). *General Conference*. https://www.iaea.org/about/governance/general-conference
AIEA (f.a.e). *List of Member States*. https://www.iaea.org/about/governance/list-of-member-states
AIEA (f.a.f). *Organizational Structure*. https://www.iaea.org/about/organizational-structure
AIEA (f.a.g). *Mission Statement*. https://www.iaea.org/about/mission
AIEA (f.a.h). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (*NPT*). https://www.iaea.org/topics/non-proliferation-treaty
AIEA (f.a.i). *Nuclear Safety Conventions*. https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions
AIEA (f.a.j). *Chernobyl*. https://www.iaea.org/newscenter/focus/chernobyl
AIEA (f.a.k). *Safeguards Legal Framework*. https://www.iaea.org/topics/safeguards-legal-framework
AIEA (f.a.l). *Safeguards Explained*. https://www.iaea.org/topics/safeguards-explained
AIEA (f.a.m). *Additional Protocol*. https://www.iaea.org/topics/additional-protocol
NobelPrize.org (f.a.). *The Nobel Peace Prize 2005*. https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2005/summary/
ONU (2023, 30 mai). IAEA chief outlines five principles to avert nuclear 'catastrophe' in Ukraine. *UN News*. https://news.un.org/en/story/2023/05/1137172
Robinson, K. (2023). *What Is the Iran Nuclear Deal?* (actualizat la 27 octombrie 2023). New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounder/what-iran-nuclear-deal
UE (2018, 9 mai). *Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal* (*JCPOA*). Bruxelles: Consiliul Uniunii Europene. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-jcpoa/
WNN (2023, 31 mai). Grossi says Zaporizhzhia principles 'step in right direction'. *World Nuclear News*. https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Grossi-calls-Zaporizhzhia-principles-step-in-right

Organizația Maritimă Internațională (OMI)

Denumire originală: International Maritime Organization (IMO)
Sediul: Londra, Regatul Unit
Înființare: 6 martie 1948 (Convenția de la Geneva; în vigoare din 1958)
Secretar general: Arsenio Dominguez
Web: www.imo.org

Organizația Maritimă Internațională (OMI) este o organizație interguvernamentală cu statut de agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite (ONU), care elaborează regulile tehnice ale transportului maritim internațional. Actul său constitutiv, Convenția privind OMI, a fost adoptat la Geneva la 6 martie 1948 și a intrat în vigoare la 17 martie 1958 (OMI, f.a.b). Sediul se află la Londra. În 2024 organizația număra 176 de state membre și trei membri asociați (OMI, f.a.e). Mandatul ei acoperă siguranța navigației, securitatea navelor, prevenirea poluării produse de nave și simplificarea formalităților din comerțul pe mare.

Istoric

Transportul maritim a fost dintotdeauna o activitate transfrontalieră: o navă înmatriculată într-un stat, deținută de o companie din alt stat și echipată cu marinari de mai multe naționalități intră în porturi aflate sub jurisdicții diferite. Reguli naționale divergente ar face acest comerț imprevizibil și ar lăsa loc unor standarde de siguranță foarte inegale. De aceea, după al Doilea Război Mondial, guvernele au considerat necesar un organism permanent care să pregătească norme comune.

Convenția care a creat organizația a fost adoptată la Geneva, la 6 martie 1948, dar ratificările s-au strâns greu, astfel încât tratatul a devenit obligatoriu abia la 17 martie 1958 (OMI, f.a.b). Noua instituție s-a numit la început Organizația Interguvernamentală Consultativă Maritimă (cunoscută după acronimul englez IMCO) și a ținut prima sesiune în 1959 (OMI, f.a.a). Denumirea actuală a fost adoptată în 1982, când termenul „consultativă" a dispărut din titulatură (OMI, f.a.a; OMI, f.a.b).

Prima sarcină majoră a fost actualizarea regulilor privind siguranța vieții pe mare: în 1960 a fost adoptată o nouă versiune a Convenției SOLAS (*International Convention for the Safety of Life at Sea*) (OMI, f.a.a). Deceniul următor a adus însă o schimbare de priorități. Eșuarea petrolierului *Torrey Canyon* în 1967, soldată cu scurgerea a circa 120.000 de tone de țiței, a arătat cât de mari pot fi pagubele provocate de o singură navă (OMI, f.a.a). În același an a fost înființat Comitetul Juridic, însărcinat inițial cu problemele de răspundere ridicate de acest accident (OMI, f.a.d). Au urmat convențiile privind despăgubirea victimelor poluării (1969 și 1971) și, pe plan tehnic, sistemul MARPOL 73/78, pe care organizația îl consideră cel mai important instrument al său în domeniul mediului (OMI, f.a.a).

Pe măsură ce numărul statelor participante a crescut, s-au lărgit și organele restrânse. Consiliul a avut 18 membri după amendamentele din 1964, 24 după

cele din 1974, 32 după cele din 1979 și 40 după cele din 1993 (OMI, f.a.b). Comitetul de Cooperare Tehnică a apărut în 1969 și a primit statut instituțional în 1984, iar Comitetul pentru Facilitare a fost instituționalizat complet în decembrie 2008 (OMI, f.a.d).

Ultimele trei decenii au adus reforme în mai multe direcții. Sistemul global pentru situații de pericol și siguranță pe mare (GMDSS) a devenit complet operațional în februarie 1999. Amendamentele din 1995 la Convenția STCW, privind pregătirea și certificarea navigatorilor, au intrat în vigoare la 1 februarie 1997, iar în 2010 convenția a fost revizuită din nou. Un pachet de măsuri de securitate maritimă a devenit obligatoriu în iulie 2004 (OMI, f.a.a). Din 1 ianuarie 2016, statele membre sunt supuse unor audituri obligatorii privind modul în care aplică instrumentele organizației (OMI, f.a.f).

Schimbările climatice au devenit o temă centrală în ultimii ani. În iulie 2023, Comitetul pentru Protecția Mediului Marin a adoptat o strategie revizuită privind gazele cu efect de seră, care urmărește emisii nete zero „în jurul anului 2050" (OMI, f.a.h). La 1 ianuarie 2024, panamezul Arsenio Dominguez a preluat funcția de secretar general, pentru un mandat inițial de patru ani (OMI, f.a.d). Tot în 2024, Republica Kârgâză, stat fără ieșire la mare, a devenit al 176-lea membru (MarineLink, 2024).

Membri și structură

Membrii deplini sunt state suverane. Un stat dobândește această calitate prin depunerea unui instrument de acceptare a Convenției; Republica Kârgâză, de exemplu, a devenit membru la 27 februarie 2024, data la care și-a depus instrumentul (MarineLink, 2024). Pe lângă cele 176 de state, organizația are trei membri asociați (OMI, f.a.e). La lucrări participă, cu statut consultativ, și organizații interguvernamentale sau neguvernamentale, dintre care multe reprezintă armatorii și alte ramuri ale industriei (Transparency International, 2018).

Adunarea

Adunarea este organul suprem și reunește toate statele membre. Se întrunește în sesiune ordinară o dată la doi ani și, la nevoie, în sesiune extraordinară. Ea aprobă programul de lucru, votează bugetul, stabilește regulile financiare și alege Consiliul (OMI, f.a.d).

Consiliul

Consiliul este organul executiv și răspunde, sub autoritatea Adunării, de supravegherea activității organizației. Are 40 de membri aleși pentru doi ani, în trei categorii: 10 state care furnizează cele mai multe servicii de transport naval (categoria A), 10 state pentru care comerțul pe mare are cea mai mare importanță (categoria B) și 20 de state cu interese maritime speciale, alese astfel încât toate marile regiuni ale lumii să fie reprezentate (categoria C). Pentru perioada 2024–2025, categoria A cuprinde, între altele, China, Grecia, Japonia, Liberia, Norvegia, Panama, Regatul Unit și Statele Unite. Amendamentele adoptate în 2021 vor extinde Consiliul la 52 de membri, dar nu intraseră în vigoare în 2024 (OMI, f.a.b; OMI, f.a.d).

Comitetele și subcomitetele

Munca de specialitate se desfășoară în cinci comitete deschise tuturor statelor membre. Comitetul pentru Siguranța Maritimă este cel mai înalt organ tehnic și se ocupă de construcția și echiparea navelor, de navigație, de mărfurile periculoase și de investigarea accidentelor. Comitetul pentru Protecția Mediului Marin tratează orice chestiune legată de poluarea produsă de nave. Alături de acestea funcționează Comitetul Juridic, Comitetul de Cooperare Tehnică și Comitetul pentru Facilitare. Cele două comitete tehnice sunt sprijinite de șapte subcomitete, între care cele pentru implementarea instrumentelor OMI, pentru proiectarea navelor și pentru prevenirea poluării (OMI, f.a.d).

Secretariatul

Secretariatul are sediul la Londra și cuprinde secretarul general și aproximativ 300 de funcționari internaționali (OMI, f.a.d). Situațiile financiare pe 2023 menționează circa 320 de angajați, dacă se adaugă personalul de proiect și cel temporar (OMI, 2024).

Cum se iau deciziile

Convenția acordă fiecărui membru un vot, iar hotărârile se adoptă, în principiu, cu majoritate (OMI, f.a.b). În practică, organizația lucrează aproape întotdeauna prin consens, iar voturile formale sunt rare (Transparency International, 2018). Pentru modificarea convențiilor tehnice se folosește procedura „acceptării tacite": un amendament intră în vigoare la o dată stabilită, cu excepția cazului în care un număr precizat de părți formulează obiecții până atunci. Datorită acestei proceduri, amendamentele devin obligatorii de regulă în 18–24 de luni, în loc de mulți ani (OMI, f.a.c).

Obiective și activități

Articolul 1 al Convenției stabilește că organizația trebuie să ofere un cadru de cooperare între guverne în materie de reglementare tehnică și să încurajeze „adoptarea generală a celor mai înalte standarde realizabile în privința siguranței maritime, a eficienței navigației și a prevenirii și controlului poluării marine de către nave" (OMI, f.a.b). Același articol menționează și eliminarea discriminărilor și a restricțiilor inutile impuse de guverne transportului maritim internațional.

Principalul instrument de lucru este tratatul internațional. Organizația administrează peste 50 de convenții și acorduri (OMI, f.a.c). Cele mai cunoscute sunt SOLAS, pentru siguranța navelor, MARPOL, pentru poluarea produsă de nave, și STCW, pentru formarea echipajelor. Organizația nu are însă putere proprie de aplicare. Răspunderea principală revine statului de pavilion, adică statului în care este înmatriculată nava. Statele portuare pot inspecta navele străine și le pot reține dacă starea lor nu corespunde certificatelor (OMI, f.a.c).

Activitatea se poate grupa în câteva domenii:

- **Siguranță:** reguli de construcție și stabilitate, echipamente de salvare, comunicații de urgență (GMDSS) și standarde de pregătire a marinarilor (OMI, f.a.a).

- **Securitate:** pachetul de măsuri de securitate maritimă intrat în vigoare în iulie 2004, adoptat pentru a proteja navele și porturile împotriva actelor ilicite (OMI, f.a.a).
- **Mediu:** prevenirea poluării cu hidrocarburi și, mai recent, reducerea emisiilor. Strategia din 2023 fixează repere intermediare: reducerea emisiilor anuale ale transportului maritim internațional cu cel puțin 20% până în 2030 și cu cel puțin 70% până în 2040, față de nivelul din 2008. Pentru atingerea lor sunt în discuție un standard privind intensitatea emisiilor combustibililor și un mecanism de stabilire a unui preț al emisiilor (OMI, f.a.h).
- **Răspundere și despăgubiri:** convenții de drept privat maritim elaborate de Comitetul Juridic, precum cele privind poluarea cu petrol (OMI, f.a.i; OMI, f.a.j).
- **Implementare și asistență:** Schema de audit a statelor membre folosește ca standard Codul pentru implementarea instrumentelor OMI (Codul III), iar rezultatele auditurilor orientează asistența tehnică (OMI, f.a.f). Programul integrat de cooperare tehnică ajută statele în curs de dezvoltare să-și construiască administrații maritime capabile să aplice regulile, iar din 2012 organizația ține pentru fiecare țară un profil maritim (OMI, f.a-.g).

Finanțare

Bugetul obișnuit este aprobat de Adunare pentru doi ani. Pentru perioada 2024–2025, Adunarea a aprobat în decembrie 2023 credite totale de 83,65 milioane de lire sterline: 40,92 milioane pentru 2024 și 42,73 milioane pentru 2025. Din această sumă, 73,15 milioane urmau să provină din contribuțiile statelor membre, restul fiind acoperit din venituri proprii estimate, precum rambursări, costuri de sprijin pentru programe și distribuiri din fondul comercial al organizației (OMI, 2023).

Situațiile financiare auditate pentru 2023 arată structura reală a veniturilor. Veniturile totale au fost de 68,33 milioane de lire sterline. Contribuțiile obligatorii au adus 33,92 milioane (aproximativ 50%), contribuțiile donatorilor pentru proiecte 14,44 milioane (21%), activitățile comerciale 16 milioane (23%), iar alte venituri 3,97 milioane. Cheltuielile au totalizat 65,6 milioane, dintre care 43,27 milioane au fost costuri de personal (OMI, 2024).

Particularitatea OMI ține de modul de calcul al contribuțiilor. Pe lângă o cotă de bază egală și o componentă legată de capacitatea de plată, formula ia în considerare tonajul flotei comerciale înmatriculate în fiecare stat (Transparency International, 2018). Ca urmare, cei mai mari contribuabili nu sunt neapărat marile economii, ci statele cu registre navale foarte mari. În 2016, primele zece state, în ordine Panama, Liberia, Insulele Marshall, Singapore, Malta, Bahamas, Regatul Unit, China, Japonia și Grecia, asigurau 64% din contribuții (Transparency International, 2018). Aceeași organizație neguvernamentală observă că formula exactă nu este publicată și că 52% din flota mondială este înmatriculată în registrele deschise a numai cinci state: Liberia, Malta, Panama, Insulele Marshall și Bahamas (Transparency International, 2018).

Colectarea contribuțiilor nu ridică probleme grave. În 2023 rata de încasare a fost de 98,26%, iar restanțele de 591.000 de lire sterline proveneau de la 24 de state care plătiseră parțial și de la 13 state care nu plătiseră deloc (OMI, 2024).



Imagine ilustrativă: muncitori în echipament de protecție strâng de pe o plajă țițeiul deversat, cu materiale absorbante. *Foto: jukuraesamurai/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Naufragiul *Torrey Canyon* (1967) și nașterea regimului internațional de răspundere pentru poluarea cu hidrocarburi

Context

În dimineața zilei de 18 martie 1967, petrolierul *Torrey Canyon* a eșuat pe stânca Pollard, parte a recifului Seven Stones, în apropiere de Land's End, extremitatea sud-vestică a Cornwallului (ITOPF, f.a.). Nava transporta aproximativ 119.000 de tone de țiței din Kuweit, cu destinația Milford Haven, în Țara Galilor. Era înmatriculată la Monrovia și arbora pavilionul Liberiei, iar proprietarul era Barracuda Tanker Corporation, o societate din Bermuda controlată de compania americană Union Oil (OTA, 1975).

Structura aceasta ilustrează o problemă tipică a transportului maritim: un accident petrecut lângă coasta britanică implica un pavilion liberian, un proprietar din Bermuda și un grup petrolier american. Victimele, adică statele de coastă, pescarii, comunitățile turistice, nu aveau la dispoziție o regulă internațională clară care să le spună pe cine pot acționa în judecată, în fața cărei instanțe și pentru ce sumă.

În următoarele 12 zile, practic întreaga încărcătură s-a pierdut în mare (ITOPF, f.a.). Guvernul britanic a încercat mai multe metode de intervenție. Încercările de a incendia pata de petrol au eșuat, iar în cele din urmă epava a fost bombardată din aer, la 28 și 30 martie, cu un succes doar parțial (OTA, 1975; ITOPF, f.a.). Petrolul a ajuns pe numeroase plaje din sud-vestul Angliei, apoi, purtat de curenți, în Insulele Canalului și în Bretania. Mii de păsări marine au murit, iar activitățile turistice locale au fost afectate (ITOPF, f.a.).

Rolul organizației

Pentru Organizația Interguvernamentală Consultativă Maritimă, cum se numea atunci OMI, accidentul a fost un moment de cotitură. Până atunci, organizația se ocupase mai ales de siguranța navelor. Întrebările ridicate de *Torrey Canyon* erau însă de natură juridică: cine răspunde pentru poluare și în ce limite. Pentru a le analiza, statele membre au creat în 1967 Comitetul Juridic, inițial ca organ subsidiar, cu mandatul explicit de a trata chestiunile juridice apărute după naufragiu (OMI, f.a.d).

Lucrările au dus la două tratate complementare. Primul este Convenția internațională privind răspunderea civilă pentru daunele cauzate de poluarea cu hidrocarburi (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, CLC), adoptată la 29 noiembrie 1969. Convenția pune răspunderea pe seama proprietarului navei din care s-a scurs petrolul. Răspunderea este obiectivă, adică nu trebuie dovedită culpa, dar proprietarul își poate limita suma datorată, cu excepția cazului în care accidentul i se datorează personal. În plus, navele acoperite de convenție trebuie să aibă o asigurare sau altă garanție financiară egală cu răspunderea maximă a proprietarului (OMI, f.a.i).

Al doilea tratat, Convenția privind înființarea unui Fond internațional de despăgubire pentru daunele cauzate de poluarea cu hidrocarburi, a fost adoptat la 18 decembrie 1971. Fondul are două scopuri. Primul este să plătească despăgubiri atunci când suma obținută în temeiul CLC nu este suficientă. Al doilea este să ușureze povara financiară suplimentară pe care noile reguli o puneau asupra armatorilor. Banii fondului provin de la persoanele care primesc petrol pe mare în statele părți, adică de la sectorul petrolier, nu de la bugetele publice (OMI, f.a.j).

Rezultatul a fost un sistem pe două niveluri. Primul nivel îl suportă armatorul, prin asigurarea obligatorie. Al doilea îl suportă industria care primește încărcătura, prin fond.

Rezultate

Construcția juridică a avut nevoie de timp. CLC a intrat în vigoare la 19 iunie 1975, iar Convenția privind Fondul la 16 octombrie 1978 (OMI, f.a.i; OMI, f.a.j). Între timp, disputa concretă privind *Torrey Canyon* a fost soluționată pe alte căi. Pentru a obține o garanție, autoritățile britanice au sechestrat în portul Singapore o navă-soră, *Lake Palourde*, eliberată ulterior în schimbul unei cauțiuni de 3 milioane de lire sterline. În noiembrie 1969, Regatul Unit și Franța au acceptat o înțelegere extrajudiciară de 3 milioane de lire sterline în total (OTA, 1975). Suma era modestă în comparație cu costurile suportate: numai curățarea și protecția coastelor britanice au costat circa 4,7 milioane de lire, iar pagubele din Franța și Guernsey au fost estimate la cel puțin 3 milioane (OTA, 1975).

În deceniile următoare, regimul a fost ajustat de mai multe ori. Protocolul din 1976, în vigoare din 1981, a introdus drepturile speciale de tragere (DST, unitatea de cont a Fondului Monetar Internațional) ca unitate de calcul. Protocolul din 1984, care majora limitele, a fost înlocuit de Protocoalele din 1992, adoptate la 27 noiembrie 1992 și aplicabile din 30 mai 1996. Acestea au stabilit pentru armator limite între 3 milioane DST, pentru navele mici, și 59,7 milioane DST, pentru cele mai mari. Amendamentele din 2000, în vigoare din 1 noiembrie 2003, au majorat

aceste limite cu aproximativ 50%, până la 89,77 milioane DST (OMI, f.a.i). Pentru fond, plafonul pe incident, inclusiv suma plătită de armator, a fost stabilit în 1992 la 135 de milioane DST. Un protocol din 2003 a creat un fond suplimentar, care ridică totalul disponibil pentru un singur incident la 750 de milioane DST (OMI, f.a.j). Vechiul fond din 1971 a încetat să mai fie în vigoare la 24 mai 2002, după ce statele au trecut la regimul din 1992 (OMI, f.a.j).

Accidentul a avut și efecte în afara regimului de răspundere. În 1968 a fost înființată ITOPF, federația proprietarilor de petroliere, care oferă expertiză tehnică în caz de poluare (ITOPF, f.a.). Pe plan tehnic, organizația a pregătit, tot pe fondul acestei experiențe, Convenția MARPOL din 1973 (OMI, f.a.a).

Evaluare

Principalul merit al regimului creat după 1967 este că a oferit victimelor un debitor sigur și o sursă de bani garantată. Răspunderea obiectivă a eliminat nevoia de a dovedi vina echipajului. Asigurarea obligatorie a redus riscul ca proprietarul să fie o societate fără active, iar fondul finanțat de companiile petroliere a împărțit costul între transportatori și proprietarii încărcăturii. Documentul OTA (1975), care reia o analiză economică a accidentului, descria situația de dinainte ca pe un caz în care drepturile de proprietate „erau în mare măsură de partea poluatorului". Noul sistem a răspuns tocmai acestei critici.

Limitele au fost și ele vizibile. Între adoptarea tratatelor și intrarea lor în vigoare au trecut aproape șase, respectiv aproape șapte ani, pentru că OMI nu poate impune reguli și depinde de ratificările statelor. Plafoanele au fost apoi erodate de inflație și de mărimea tot mai mare a navelor. Faptul că au trebuit majorate în 1984, în 1992, în 2000 și din nou în 2003 arată că sumele inițiale erau insuficiente pentru accidentele majore (OMI, f.a.i; OMI, f.a.j). Sistemul acoperă, în plus, numai petrolul transportat de petroliere, nu și alte substanțe.

Cazul oferă două lecții despre organizațiile de acest tip. Prima este că reglementarea internațională avansează adesea în salturi, după accidente care creează presiune politică. A doua este că o organizație tehnică fără putere de constrângere poate totuși schimba practica unei industrii, dacă propune reguli care împart costurile într-un mod acceptabil pentru actorii principali: statele de coastă, armatorii și importatorii de petrol.



Un petrolier în strâmtoarea Prince William, Alaska, apele în care *Exxon Valdez* a eșuat pe reciful Bligh la 24 martie 1989. *Foto: Gary Peplow/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Scurgerea de petrol *Exxon Valdez* (1989) și cerința de dublă cocă (MARPOL, 1992)

Context

La 24 martie 1989, petrolierul *Exxon Valdez* a eșuat pe reciful Bligh, în strâmtoarea Prince William, pe coasta sudică a Alaskăi. Din nava avariată s-au scurs aproape 11 milioane de galoane de țiței din North Slope, adică aproximativ 42.000 de metri cubi (Encyclopaedia Britannica, f.a.). Cantitatea era mai mică decât în cazul *Torrey Canyon*. Accidentul s-a petrecut însă într-o zonă închisă, cu ape reci și ecosisteme foarte bogate, așa că efectele au fost deosebit de grave.

Petrolul a afectat circa 2.092 de kilometri de țărm, cu multe golfuri și insule. Printre animalele ucise s-au numărat vulturi pleșuvi, foci, vidre de mare și orci. Un studiu din 1996 a estimat numărul păsărilor marine moarte la aproximativ 250.000. Mii de muncitori și voluntari au participat la curățare, iar compania Exxon a declarat cheltuieli de 2,1 miliarde de dolari SUA pentru aceste operațiuni (Encyclopaedia Britannica, f.a.).

Consiliul Național pentru Siguranța Transporturilor al SUA (NTSB) a pus accidentul pe seama oboselii unui echipaj suprasolicitat și a controlului insuficient al traficului de către Garda de Coastă. Au existat și indicii că comandantul consumase alcool înainte de plecare (Encyclopaedia Britannica, f.a.). Cauzele erau, așadar, în principal umane și organizatorice. Dezbaterea publică s-a concentrat însă și pe întrebarea dacă o altă construcție a navei ar fi limitat scurgerea.

Rolul organizației

Reacția inițială nu a venit de la OMI, ci de la Statele Unite. În 1990, Congresul a adoptat Legea privind poluarea cu petrol (*Oil Pollution Act*, OPA 90), care a stabi-

lit proceduri de intervenție, reguli de răspundere și eliminarea treptată, până în 2015, a petrolierelor cu cocă simplă din apele americane (Encyclopaedia Britannica, f.a.). Pentru transportul maritim mondial, aceasta crea riscul unei fragmentări. Navele care deserveau piața americană ar fi trebuit să respecte un standard mai strict decât restul flotei. Statele de pavilion și armatorii s-ar fi confruntat astfel cu reguli naționale diferite pentru aceeași navă.

OMI a răspuns în cadrul Convenției MARPOL. În 1992 au fost adoptate amendamente care obligă petrolierele de 5.000 de tone deadweight (capacitate de încărcare) și mai mari, comandate după 6 iulie 1993, să aibă dublă cocă sau un alt model constructiv aprobat de OMI, cu eficiență echivalentă (OMI, f.a.k). Dubla cocă înseamnă că tancurile de marfă sunt separate de apa mării printr-un spațiu gol. Astfel, o avarie ușoară a învelișului exterior nu mai duce automat la scurgerea încărcăturii.

Pentru flota existentă, eliminarea imediată ar fi perturbat comerțul mondial cu petrol. De aceea, amendamentele au prevăzut, începând din 1995, un calendar de conformare: navele vechi trebuiau transformate sau retrase când atingeau o anumită vârstă, de cel mult 30 de ani (OMI, f.a.k). Amendamentele au fost pregătite de Comitetul pentru Protecția Mediului Marin, care are competență asupra oricărei chestiuni privind poluarea produsă de nave (OMI, f.a.d). Procedura acceptării tacite a permis ca modificările să devină obligatorii fără a aștepta ratificarea expresă a fiecărui stat (OMI, f.a.c).

Rezultate

Standardul din 1992 s-a aplicat tuturor petrolierelor noi de peste 5.000 de tone deadweight, indiferent de pavilion (OMI, f.a.k). Totuși, calendarul pentru navele existente s-a dovedit prea lent după alte accidente. După scufundarea petrolierului *Erika* în largul coastelor Franței, în decembrie 1999, OMI a adoptat în aprilie 2001 un calendar revizuit de eliminare a navelor cu cocă simplă, intrat în vigoare la 1 septembrie 2003. În decembrie 2003 calendarul a fost accelerat din nou, iar noile amendamente au intrat în vigoare la 5 aprilie 2005 (OMI, f.a.k).

Aceste schimbări succesive arată cum a funcționat mecanismul. Legislația americană din 1990 a fixat direcția. OMI a transformat-o într-o regulă mondială. Accidentele din Europa au determinat apoi o nouă accelerare. Fiecare revizuire a scurtat perioada în care petrolierele cu cocă simplă mai puteau opera, astfel încât dubla cocă a devenit treptat regula pentru transportul de petrol pe mare.

Evaluare

Cerința de dublă cocă este unul dintre cele mai vizibile rezultate ale OMI. Standardul este simplu de verificat, se aplică tuturor navelor noi, indiferent de pavilion, și reduce cantitatea de petrol care se scurge la eșuări sau coliziuni de mică intensitate. Faptul că OMI a preluat soluția americană a evitat un sistem cu două standarde: unul pentru apele SUA și altul pentru restul lumii.

Evaluarea trebuie totuși nuanțată. În primul rând, dubla cocă tratează consecințele unui accident, nu cauzele lui. În cazul *Exxon Valdez*, NTSB a identificat drept cauze principale oboseala echipajului și controlul slab al traficului (Encyclopaedia Britannica, f.a.). Acestea țin de pregătirea marinarilor, de organizarea muncii la bord și de supravegherea navigației, domenii reglementate prin alte in-

strumente, precum STCW. În al doilea rând, inițiativa a venit de la un stat puternic, care a acționat unilateral. Accelerările din 2001 și 2003 au urmat unor accidente produse lângă coastele europene (OMI, f.a.k). Organizația a funcționat mai degrabă ca un cadru care generalizează reguli cerute de marile state portuare decât ca un inițiator.

Unii observatori explică această prudență prin structura organizației. Transparency International (2018) arată că deciziile se iau aproape întotdeauna prin consens, că registrele navale deschise asigură o parte importantă a bugetului și că, la reuniunile comitetelor, asociațiile din industrie erau de aproape cinci ori mai numeroase decât organizațiile societății civile (312 față de 64). Într-un astfel de sistem, măsurile costisitoare pentru armatori trec mai ușor după un accident care mobilizează opinia publică.

Lecția generală este că o organizație tehnică globală obține cele mai durabile rezultate atunci când combină presiunea statelor care controlează accesul în porturi cu o procedură de amendare rapidă. În cazul petrolierelor, aceste două elemente au permis ca o reacție națională la un dezastru local să devină standard mondial în doar câțiva ani.

Referințe

Encyclopaedia Britannica (f.a.). *Exxon Valdez oil spill*. https://www.britannica.com/event/Exxon-Valdez-oil-spill

ITOPF (f.a.). *TORREY CANYON, United Kingdom, 1967*. London: International Tanker Owners Pollution Federation. https://www.itopf.org/in-action/case-studies/torrey-canyon-united-kingdom-1967/

MarineLink (2024, 8 martie). Kyrgyzstan Joins the IMO as 176th Member State. https://www.marinelink.com/news/kyrgyzstan-joinsthe-imo-th-member-state-512110

OMI (2023). *Resolution A.1179(33): Results-Based Budget for the 2024–2025 Biennium*. London: International Maritime Organization. https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1179(33).pdf

OMI (2024). *Financial Statements, 31 December 2023*. London: International Maritime Organization. https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Documents/Financial%20Statements/IMO%20Financial%20Statements%202023.pdf

OMI (f.a.a). *Brief History of IMO*. https://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx

OMI (f.a.b). *Convention on the International Maritime Organization*. https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Convention-on-the-International-Maritime-Organization.aspx

OMI (f.a.c). *Conventions*. https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Default.aspx

OMI (f.a.d). *Structure of IMO*. https://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx

OMI (f.a.e). *Member States, IGOs and NGOs*. https://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/Default.aspx

OMI (f.a.f). *IMO Member State Audit Scheme*. https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/default.aspx

OMI (f.a.g). *Technical Cooperation*. https://www.imo.org/en/OurWork/TechnicalCooperation/Pages/Default.aspx

OMI (f.a.h). *2023 IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*. https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/2023-IMO-Strategy-on-Reduction-of-GHG-Emissions-from-Ships.aspx

OMI (f.a.i). *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC)*. https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-(CLC).aspx

OMI (f.a.j). *International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage* (*FUND*). https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-on-the-Establishment-of-an-International-Fund-for-Compensation-for-Oil-Pollution-Damage-(FUND).aspx

OMI (f.a.k). *Construction Requirements for Oil Tankers: Double Hulls*. https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/constructionrequirements.aspx

OTA (1975). *Torrey Canyon: A polar case in accidental oil pollution* (anexa 7 la un raport al Office of Technology Assessment, Congresul SUA). Washington, DC. https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1975/7508/750817.PDF

Transparency International (2018). *Governance at the International Maritime Organisation: The Case for Reform*. Berlin: Transparency International. https://files.transparencycdn.org/images/2018_IMO_Governance_Report_EN.pdf

Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI)

Denumire originală: International Civil Aviation Organization (ICAO)
Sediul: Montreal, Canada
Înființare: 4 aprilie 1947 (Convenția de la Chicago, 1944)
Președintele Consiliului: Salvatore Sciacchitano
Web: www.icao.int

Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI) este o organizație intergu-vernamentală și agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite (ONU), care elaborează regulile comune ale aviației civile internaționale (Mingst, f.a.; OACI, f.a.b). A fost creată prin Convenția privind aviația civilă internațională, semnată la Chicago în 1944, și există oficial din 4 aprilie 1947, după ce 26 de state au ratificat tratatul (CEB, f.a.). Sediul se află la Montreal, în Canada. Organizația reunește 193 de state membre (OACI, f.a.c). Principalul ei instrument sunt standardele și practicile recomandate, care permit avioanelor, echipajelor și pasagerilor să circule după aceleași reguli în toată lumea.

Istoric

Al Doilea Război Mondial a accelerat mult dezvoltarea tehnică a aviației. Guvernele aliate înțelegeau că, după război, zborurile comerciale între continente vor deveni obișnuite și că fără reguli comune fiecare stat ar putea impune proceduri, echipamente și limbaje diferite. Pentru a pregăti acest viitor, 55 de state au fost invitate la o conferință la Chicago, iar 54 au participat. Până la încheierea lucrărilor, la 7 decembrie 1944, 52 dintre ele semnaseră noua convenție (OACI, f.a.a).

Tratatul avea nevoie de un număr minim de ratificări, iar acestea se strângeau încet. De aceea, participanții au semnat și un acord interimar, care a creat o organizație provizorie. Aceasta a început să funcționeze în iunie 1945, cu un Consiliu interimar de 21 de state care se întrunea permanent la Montreal și cu o Adunare interimară (OACI, f.a.a). La 4 aprilie 1947, după ratificarea convenției de către 26 de state, organizația definitivă a luat ființă (CEB, f.a.). Prima sa Adunare s-a reunit la Montreal în luna mai a aceluiași an (OACI, f.a.a). Tot în 1947, OACI a devenit agenție specializată asociată ONU (Mingst, f.a.).

În deceniile următoare, activitatea a constat mai ales în elaborarea și actualizarea anexelor la convenție. Numărul standardelor și practicilor recomandate a depășit 12.000 (OACI, f.a.a). Pe lângă domeniile tradiționale, precum navigația și licențierea personalului, organizația a intrat și în zona documentelor de călătorie: în 1968 a apărut un grup de lucru pentru pașapoarte, iar în 1980 a fost publicată prima ediție a specificațiilor pentru pașapoartele cu citire automată (OACI, 2021b).

La sfârșitul anilor 1990, accentul s-a mutat pe verificarea aplicării regulilor. În ianuarie 1999 a fost lansat Programul universal de audit al supravegherii siguranței (USOAP), ca răspuns la îngrijorările privind capacitatea unor state de a-și supraveghea propriul sector aviatic. Din ianuarie 2013, auditurile periodice au fost

înlocuite de o abordare de monitorizare continuă (OACI, f.a.i). După atacurile din 11 septembrie 2001, securitatea aviației și identificarea pasagerilor au devenit priorități, iar lucrările privind pașapoartele biometrice s-au accelerat (OACI, 2021b).

Organizația a fost implicată și în dispute politice. În iunie 2017, Arabia Saudită, Bahrain, Egipt și Emiratele Arabe Unite au impus restricții aeronavelor înmatriculate în Qatar. Qatar s-a adresat Consiliului OACI, care și-a declarat competența în iunie 2018. Cele patru state au atacat decizia la Curtea Internațională de Justiție (CIJ), care le-a respins apelul în iulie 2020 (CIJ, 2020).

În ultimii ani s-au schimbat și conducerea, și agenda. Salvatore Sciacchitano conduce Consiliul din 1 ianuarie 2020 și a fost reales în octombrie 2022 (OACI, f.a.e). Columbianul Juan Carlos Salazar a devenit secretar general la 1 august 2021, succedând-o pe Fang Liu, din China (OACI, 2021a). În octombrie 2022, a 41-a sesiune a Adunării a adoptat obiectivul aspirațional de emisii nete zero de carbon până în 2050 pentru zborurile internaționale (OACI, 2022a). În aceeași sesiune, Adunarea a adoptat rezoluții în care a calificat drept încălcări ale Convenției de la Chicago anumite acțiuni ale Belarusului și ale Federației Ruse (OACI, 2022b).

Membri și structură

Membrii OACI sunt statele care au ratificat Convenția de la Chicago sau au aderat la ea. În 2024, acestea erau 193 (OACI, f.a.c), adică aproape toate statele lumii (Mingst, f.a.). Calitatea de membru aduce atât drepturi, cum ar fi votul în Adunare și posibilitatea de a candida la Consiliu, cât și obligații: aplicarea standardelor și plata contribuțiilor la buget. Organizația are trei organe principale: Adunarea, Consiliul și Secretariatul. Lor li se adaugă un organ tehnic esențial, Comisia de Navigație Aeriană (OACI, f.a.b).

Adunarea

Adunarea reunește delegați din toate statele membre și se întrunește o dată la trei ani (Mingst, f.a.). Ea alege Consiliul, care răspunde în fața ei, stabilește orientările generale și adoptă bugetul pentru următorii trei ani. La sesiunea din 2022, de exemplu, a aprobat bugetele pentru 2023, 2024 și 2025. Tot atunci a adoptat 33 de rezoluții, pe teme care au mers de la politica de mediu și securitatea cibernetică până la asistența acordată victimelor accidentelor aviatice și familiilor lor (OACI, 2022b). Rezoluțiile Adunării nu modifică textul convenției, dar fixează politicile pe care Consiliul și Secretariatul trebuie să le urmeze.

Consiliul

Consiliul are 36 de state membre (OACI, f.a.b) și funcționează în sesiune permanentă la sediul din Montreal (Mingst, f.a.). Își alege președintele pentru trei ani, cu posibilitatea realegerii. Salvatore Sciacchitano, de exemplu, a fost ales în noiembrie 2019 și reales în octombrie 2022 (OACI, f.a.e). Tot Consiliul numește secretarul general: Juan Carlos Salazar a fost desemnat în februarie 2021, iar mandatul său a început în august același an (OACI, 2021a). Consiliul adoptă standardele internaționale propuse de Comisia de Navigație Aeriană (OACI, f.a.d) și are și un rol aproape jurisdicțional. În temeiul articolului 84 al convenției, poate jude-

ca plângerile unui stat împotriva altuia privind aplicarea tratatului. Deciziile sale pot fi atacate la CIJ, așa cum s-a întâmplat în disputa privind Qatarul (CIJ, 2020). Consiliul este sprijinit de comitete permanente, între care un Comitet pentru Finanțe și un comitet pentru sprijinul comun al serviciilor de navigație aeriană (Mingst, f.a.).

Comisia de Navigație Aeriană

Comisia are 19 membri cu pregătire și experiență în aeronautică. Aceștia sunt propuși de state și numiți de Consiliu pentru trei ani, dar nu reprezintă interesele statului care i-a propus: lucrează independent, în interesul întregii aviații civile. Comisia examinează proiectele de standarde, de practici recomandate și de proceduri pentru serviciile de navigație aeriană, apoi le recomandă Consiliului spre adoptare. Președintele Comisiei este numit de Consiliu pentru un an (OACI, f.a-.d). Prin această separare, discuția tehnică are loc între experți, iar decizia finală aparține statelor reprezentate în Consiliu.

Secretariatul

Secretariatul este condus de secretarul general, numit de Consiliu (OACI, 2021a). Are cinci direcții: navigație aeriană, transport aerian, dezvoltarea capacităților și implementare, afaceri juridice și relații externe, administrație și servicii. Tot în subordinea secretarului general se află șapte birouri regionale, la Bangkok, Nairobi, Dakar, Cairo, Paris, Lima și Ciudad de México (OACI, f.a.g). Rețeaua regională permite organizației să lucreze direct cu autoritățile aeronautice din fiecare zonă.

Obiective și activități

Preambulul Convenției de la Chicago formulează scopul general: statele s-au înțeles asupra unor principii pentru ca „aviația civilă internațională să se poată dezvolta în mod sigur și ordonat, iar serviciile internaționale de transport aerian să poată fi stabilite pe baza egalității de șanse" (OACI, f.a.f). Cu alte cuvinte, organizația urmărește atât siguranța, cât și o concurență echitabilă între transportatorii aerieni ai diferitelor state.

Instrumentul central este „standardul". Anexele la convenție cuprind reguli detaliate pentru operarea și proiectarea aeronavelor, investigarea accidentelor, licențierea personalului, telecomunicații, meteorologie, echipamentele de navigație, infrastructura aeroportuară și operațiunile de căutare și salvare (Mingst, f.a.). Standardele sunt pregătite de experții Comisiei de Navigație Aeriană și adoptate de Consiliu (OACI, f.a.d). Statele le transpun apoi în legislația națională.

Principalele domenii de activitate sunt următoarele:

- **Siguranța zborurilor.** Pe lângă elaborarea regulilor, OACI verifică dacă statele le aplică. Auditul USOAP evaluează măsura în care fiecare stat a pus în practică elementele unui sistem eficient de supraveghere și standardele legate de siguranță (OACI, f.a.i).
- **Securitatea și facilitarea.** Organizația stabilește reguli pentru protecția aeroporturilor și a aeronavelor și pentru trecerea rapidă a pasagerilor prin controale, iar Adunarea actualizează periodic politicile din aceste domenii

(OACI, 2022b). Cel mai cunoscut rezultat din acest domeniu sunt specificațiile pentru pașapoartele cu citire automată, analizate în studiul de caz (OACI, 2021b).

- **Protecția mediului.** În 2022, statele au adoptat obiectivul emisiilor nete zero până în 2050. Tot atunci au stabilit ca, din 2024, nivelul de referință al schemei de compensare a emisiilor (CORSIA) să fie 85% din emisiile de dioxid de carbon din 2019. Adunarea a aprobat și un program de sprijin pentru combustibilii sustenabili de aviație, numit ACT-SAF (OACI, 2022a).
- **Drept aerian.** OACI pregătește și tratate de drept aerian internațional, prin Comitetul său Juridic, care a împlinit 75 de ani în 2022. Adunarea adoptă periodic o declarație consolidată a politicilor organizației în domeniul juridic (OACI, 2022b).
- **Dezvoltarea capacităților.** O direcție distinctă a Secretariatului ajută statele să aplice standardele (OACI, f.a.g). În 2024, de exemplu, OACI a sprijinit un nou program de siguranță a aviației în Uzbekistan și a anunțat o cooperare cu Uniunea Europeană pentru consolidarea capacităților și asistență tehnică (OACI, f.a.k).

Finanțare

OACI funcționează pe baza unui buget trienal, aprobat de Adunare la fiecare sesiune ordinară. Bugetul pentru anii 2023, 2024 și 2025 a fost adoptat în 2022 prin rezoluția A41-28. În aceeași sesiune, Adunarea a stabilit, printr-o rezoluție separată, contribuțiile statelor membre la Fondul general pentru aceiași trei ani (OACI, 2022b). Din bugetul obișnuit se plătesc Secretariatul, reuniunile și elaborarea standardelor.

Pentru cei trei ani, Adunarea a autorizat cheltuieli de 357,56 milioane de dolari canadieni (CAD): 117,03 milioane în 2023, 117,70 milioane în 2024 și 122,82 milioane în 2025. Aproape 89% din total, adică 318,15 milioane CAD, provine din contribuțiile obligatorii ale statelor. Restul este acoperit din excedentul fondului pentru activitățile generatoare de venituri (ARGF, 24,25 milioane), din rezerva operațională (7,09 milioane), din rambursări ale fondului pentru costurile serviciilor administrative și operaționale (AOSC, 5,56 milioane), din venituri diverse (2,34 milioane) și dintr-o schemă de stimulente (0,17 milioane) (OACI, 2022f).

Pentru a nu depinde de ritmul în care statele își achită cotele, organizația are și un Fond de rulment. Acesta este o rezervă care acoperă temporar cheltuielile până la încasarea contribuțiilor. Adunarea din 2022 a adoptat o rezoluție specială privind acest fond și a modificat Regulamentul financiar (OACI, 2022b).

Controlul financiar are mai multe niveluri. În cadrul Consiliului funcționează un Comitet pentru Finanțe (Mingst, f.a.). În Secretariat, funcționarul superior responsabil de finanțe raportează direct secretarului general (OACI, f.a.g). Conturile sunt verificate de un auditor extern, numit de Adunare. Pe baza rapoartelor de audit, Adunarea a aprobat în 2022 conturile pentru 2019–2021 (OACI, 2022b).

Pe lângă contribuții, OACI are și venituri proprii. Direcția de administrație și servicii se ocupă, alături de serviciile lingvistice și de organizarea evenimentelor,

de activitățile generatoare de venituri ale organizației (OACI, f.a.h). O parte din rezultatele muncii tehnice rămâne totuși accesibilă gratuit. Documentul 9303, de exemplu, poate fi descărcat liber de pe site-ul organizației (OACI, 2021b).

O a treia categorie o formează resursele pentru cooperare și asistență tehnică, domeniu pentru care Adunarea a adoptat în 2022 o declarație consolidată de politici (OACI, 2022b). Aceste activități depind în mare măsură de parteneri, ca în cazul cooperării anunțate cu Uniunea Europeană în iunie 2024 (OACI, f.a.k).



Scanarea unui pașaport biometric german la trecerea frontierei. Zona cu citire automată și cipul fără contact urmează specificațiile OACI din Doc 9303. *Foto: IvanSemenovych/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Documentele de călătorie cu citire automată (Doc 9303) și pașapoartele electronice

Context

La mijlocul secolului al XX-lea, fiecare stat își tipărea pașapoartele după propriile reguli. Formatele, limbile, ordinea datelor și elementele de siguranță difereau de la o țară la alta. Pe măsură ce transportul aerian a devenit un fenomen de masă, controlul la frontieră a devenit o problemă practică. Funcționarul trebuia să citească manual fiecare document, să copieze datele și să le compare cu listele de persoane căutate. Operațiunea era lentă, predispusă la greșeli și ușor de păcălit cu documente falsificate.

OACI a abordat problema în 1968, când Comitetul pentru transport aerian al Consiliului a înființat un grup de lucru pentru pașapoarte. Grupul a recomandat folosirea recunoașterii optice a caracterelor, adică a unei tehnologii prin care un aparat citește automat textul tipărit (OACI, 2021b). Ideea de bază era simplă: dacă toate statele plasează aceleași date, în același loc și în același format, orice punct de frontieră din lume le poate citi cu același echipament.

Actorii implicați au fost: statele membre (prin autoritățile care emit pașapoarte și prin poliția de frontieră); OACI, ca organism de standardizare; Organizația Internațională de Standardizare (ISO), pentru compatibilitatea tehnică; industria care produce documentele și aparatele de citire.

Rolul organizației

Primul rezultat a fost ediția inițială a Documentului 9303, intitulată *A Passport with Machine Readable Capability* („Un pașaport cu capacitate de citire automată"), publicată în 1980. Primele state care au aplicat specificațiile au fost Australia,

Canada și Statele Unite. În 1984, OACI a creat un Grup consultativ tehnic pentru documentele de călătorie cu citire automată (TAG/MRTD), care actualizează de atunci specificațiile. Prin mecanisme de legătură cu ISO, acestea au fost preluate și în standardul ISO 7501 (OACI, 2021b).

Elementul cel mai vizibil al acestor reguli este zona cu citire automată (MRZ), situată în partea de jos a paginii de date. Ea are două rânduri a câte 44 de caractere. Primul rând indică tipul documentului, statul emitent și numele titularului. Al doilea cuprinde numărul pașaportului, cetățenia, data nașterii, sexul și data expirării; numărul documentului și cele două date sunt urmate de cifre de control care permit detectarea erorilor de citire. Chiar și dimensiunile pașaportului sunt fixate: 88 × 125 mm (OACI, 2021c).

Etapa a doua a fost introducerea biometriei. Din 1998, un grup de lucru pentru noi tehnologii a căutat cel mai potrivit sistem de identificare biometrică, iar după atacurile din 11 septembrie 2001 lucrările s-au accelerat (OACI, 2021b). Soluția aleasă a fost un cip fără contact, integrat în document. Imaginea facială este singurul element biometric obligatoriu. Statele pot adăuga, opțional, amprente digitale sau imaginea irisului. OACI a preferat fotografia facială deoarece aceasta poate fi transmisă ca atare între state, fără să depindă de formatele proprietare ale unor furnizori. Cipul trebuie să respecte standardul ISO/IEC 14443 și să conțină cel puțin datele din MRZ și fotografia titularului, împreună cu un obiect de securitate care permite verificarea integrității lor (OACI, 2021d).

Pentru ca datele să nu poată fi falsificate, OACI a definit și o infrastructură de chei publice. Fiecare stat emitent are o singură autoritate națională de certificare. Aceasta emite certificate pentru entitățile care semnează digital datele de pe cip. La frontieră, sistemul de inspecție verifică semnătura și lanțul de certificate (OACI, 2021e). Pentru a evita numeroase schimburi bilaterale complicate între state, OACI administrează Directorul de chei publice (PKD). Acesta este un depozit central prin care statele își pun la dispoziție informațiile necesare autentificării documentelor electronice (OACI, f.a.j).

Pasul decisiv din punct de vedere juridic a venit în 2005. Cele 188 de state membre de atunci au aprobat un standard potrivit căruia toate statele trebuiau să emită pașapoarte cu citire automată conforme cu Documentul 9303 cel târziu din 2010. De asemenea, toate documentele fără zonă de citire automată trebuiau să fi expirat până în 2015 (OACI, 2021b).

Rezultate

Specificațiile OACI au devenit referința pentru legislațiile regionale. Uniunea Europeană, de exemplu, a adoptat în decembrie 2004 un regulament privind elementele de securitate și datele biometrice din pașapoartele statelor membre. Preambulul regulamentului prevede că trebuie luate în considerare specificațiile OACI, în special Documentul 9303. Regulamentul a impus un suport de stocare cu imaginea facială, în cel mult 18 luni, și cu amprentele digitale, în cel mult 36 de luni de la adoptarea specificațiilor tehnice (UE, 2004).

Standardul a continuat să se extindă. Ediția a opta a Documentului 9303, din 2021, are 13 părți. Pe lângă pașapoarte, acoperă cărțile de identitate și alte documente oficiale de călătorie de dimensiuni mai mici, vizele, documentele de călăto-

rie de urgență și sigiliile digitale vizibile, un mecanism nou de autentificare a documentelor (OACI, 2021b). Directorul de chei publice servește astăzi nu doar pentru pașapoarte, ci și pentru cărțile electronice de identitate și pentru aceste sigilii (OACI, f.a.j).

Pentru călători, efectul cel mai vizibil este controlul automatizat. Statul care primește călătorul poate citi zona MRZ și cipul, poate verifica semnătura digitală și poate compara fotografia originală stocată pe cip cu persoana din fața sa (OACI, 2021d; OACI, 2021e). Toate aceste operațiuni sunt posibile doar pentru că documentele emise în state diferite respectă aceleași specificații.

Evaluare

Programul pentru documentele de călătorie cu citire automată arată cum lucrează OACI în cel mai bun caz. Organizația a pornit de la o problemă practică și a produs, în câteva decenii, un standard aplicat de practic toate statele. Colaborarea cu ISO a asigurat compatibilitatea tehnică, iar termenele din 2010 și 2015 au transformat recomandările într-o obligație cu dată fixă (OACI, 2021b).

Limitele sunt, în primul rând, de aplicare. Documentul 9303 precizează că eșecul verificării semnăturii sau revocarea unui certificat nu înseamnă, prin ele însele, că documentul este invalid (OACI, 2021e). Securitatea sistemului depinde deci de modul în care fiecare stat își configurează controalele și de câte state își pun efectiv datele la dispoziție prin directorul central.

În al doilea rând, biometria are limite tehnice și ridică probleme de protecție a datelor. Uniunea Europeană a scutit copiii sub 12 ani de prelevarea amprentelor. Legiuitorii europeni au invocat studii-pilot potrivit cărora amprentele copiilor sub 6 ani nu au o calitate suficientă pentru verificarea identității și se modifică semnificativ în timp. Tot atunci, UE a precizat că datele biometrice din pașapoarte pot fi folosite doar pentru a verifica autenticitatea documentului și identitatea titularului (UE, 2009). Documentul 9303 permite, la rândul lui, protejarea datelor de pe cip prin mecanisme de control al accesului, dar lasă decizia statului emitent (OACI, 2021d).

Cazul sugerează două lecții. Prima este că o organizație tehnică obține rezultate durabile atunci când standardele sale rezolvă o problemă comună și reduc costurile tuturor participanților. A doua este că OACI stabilește cadrul, dar alegerile sensibile, cum ar fi datele biometrice colectate, durata păstrării lor sau scopurile în care pot fi folosite, rămân la nivel național sau regional.



Imagine ilustrativă: un Boeing 737 Ryanair pe aeroportul din Cracovia, în 2024. La 23 mai 2021, zborul Ryanair FR4978, de la Atena la Vilnius, a fost deviat spre Minsk. *Foto: Longfin Media/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Devierea zborului Ryanair FR4978 în Belarus (2021) și ancheta OACI

Context

La 23 mai 2021, zborul Ryanair FR4978, de la Atena la Vilnius, cu 122 de pasageri și patru sugari la bord, se apropia de limita sudică a regiunii de informare a zborurilor Minsk. La 09:30 UTC, controlorul de trafic belarus a transmis echipajului că exista o amenințare cu bombă, iar aeronava a fost apoi deviată spre Minsk. La 10:04 UTC, un avion de luptă MiG-29 a decolat de la baza aeriană Baranovici, dar potrivit anchetei nu a escortat și nu a interceptat aeronava (OACI, 2022d). După aterizare, autoritățile belaruse au reținut doi pasageri: jurnalistul de opoziție Raman Pratasevici și o persoană care călătorea împreună cu el. În concluziile reuniunii din 24–25 mai 2021, Consiliul European a condamnat aterizarea forțată drept ilegală și a arătat că ea a pus în pericol siguranța aviației (Consiliul UE, 2021).

Cazul privea direct domeniul OACI. Convenția de la Chicago urmărește dezvoltarea sigură și ordonată a aviației civile internaționale (OACI, f.a.f), iar securitatea aviației, adică protecția aeronavelor și a pasagerilor împotriva actelor ilicite, este unul dintre domeniile principale ale organizației (OACI, 2022b). Întrebarea pusă organizației era dacă un stat membru folosise mijloacele controlului de trafic aerian pentru a deturna un zbor civil dintr-un motiv care nu avea legătură cu siguranța. Actorii au fost guvernul Belarusului, compania aeriană, statele cu cetățeni la bord, UE, organele OACI și, în final, Consiliul de Securitate al ONU.

Rolul organizației

OACI nu are o poliție proprie și nici o instanță penală. La 27 mai 2021, Consiliul a decis, cu majoritate de voturi, să deschidă o anchetă de stabilire a faptelor (*fact-finding investigation*) (OACI, 2022d). Echipa, formată din experți OACI în securitatea aviației, operațiuni aeriene, navigație aeriană și drept aerian internațional, a lucrat numai cu datele puse la dispoziție de state (OACI, 2022e). Ea a strâns documente, declarații scrise, înregistrări audio și video și a făcut interviuri (OACI, 2022c), inclusiv înregistrările controlului de trafic aerian (UE, 2022).

Raportul a fost distribuit statelor membre în ianuarie 2022 (OACI, 2022e). Potrivit acestuia, Belarusul a susținut că primul e-mail cu amenințarea ajunsese la aeroportul din Minsk la 09:25 UTC, însă datele furnizorului elvețian de e-mail arătau un singur mesaj către acest aeroport, trimis la 09:56 UTC, deci după avertizarea echipajului. Echipa nu a putut identifica expeditorul, iar Belarusul nu a transmis înregistrările convorbirilor telefonice și fișierele originale ale mesajelor. Raportul a fost completat după interviul din 2 iunie 2022 cu controlorul de trafic, care și-a retras declarația scrisă. El a relatat că, înainte de decolarea avionului de la Atena, directorul general al serviciului belarus de navigație aeriană intrase în centrul de control cu o persoană pe care controlorul o credea angajat al serviciului de securitate de stat (KGB). În privința Convenției de la Chicago, echipa nu a identificat nerespectarea art. 3 bis lit. (b), privind dreptul statelor de a cere aterizarea unei aeronave civile, și a art. 22, dar a arătat că folosirea aviației civile într-un scop incompatibil cu obiectivele convenției contravine spiritului acesteia și art. 4. Concluzia centrală a fost că amenințarea cu bombă fusese deliberat falsă, iar comunicarea unei informații false care pune în pericol o aeronavă în zbor este infracțiune potrivit art. 1 alin. (1) lit. (e) din Convenția de la Montreal din 1971. Amenințarea fusese transmisă echipajului de controlul de trafic de la Minsk, la instrucțiunile unei persoane neidentificate căreia i se permisese accesul în centrul de control (OACI, 2022d).

Raportul final a fost examinat de Consiliu la 18 iulie 2022 (OACI, 2022c). Potrivit UE, raportul arăta și implicarea unor oficiali guvernamentali de rang înalt din Belarus (UE, 2022; Comisia Europeană, 2022). Pe această bază, Consiliul a stabilit că guvernul Belarusului a comis un act de intervenție ilicită, cu încălcarea dreptului aviatic internațional (Comisia Europeană, 2022). Consiliul a mai hotărât să raporteze constatarea Adunării și să transmită concluziile secretarului general al ONU, pentru informare și pentru eventuale măsuri (OACI, 2022c).

Pasul următor a aparținut Adunării. La a 41-a sesiune, desfășurată între 27 septembrie și 7 octombrie 2022, statele membre au adoptat rezoluția A41-1. Aceasta condamnă guvernul Republicii Belarus pentru un act de intervenție ilicită care a pus în pericol, în mod deliberat, siguranța și securitatea zborului FR4978 și viața celor aflați la bord (OACI, 2022c). Rezoluția, adoptată la 7 octombrie 2022, cere Belarusului să ia de urgență măsurile potrivite. Consiliul OACI informase oficial Belarusul despre încălcare la 12 august 2022, fără să primească vreun răspuns (Ministerul Transporturilor și Comunicațiilor al Lituaniei, 2022). La 31 octombrie 2022, președintele Consiliului OACI, Salvatore Sciacchitano, a prezentat cazul în Consiliul de Securitate, în cadrul reuniunii dedicate amenințărilor la adresa păcii și securității internaționale (OACI, 2022c).

Rezultate

Măsurile concrete împotriva Belarusului nu au venit de la OACI, ci de la statele membre, în special prin UE. La 4 iunie 2021, cu mult înainte de încheierea anchetei OACI, Consiliul UE a adoptat Decizia (PESC) 2021/908. Aceasta interzice transportatorilor aerieni belaruși de orice tip să survoleze spațiul aerian al Uniunii și să folosească aeroporturile acesteia. La 21 iunie 2021 au urmat sancțiuni împotriva persoanelor și entităților implicate, iar la 24 iunie 2021, măsuri economice sectoriale (Comisia Europeană, 2022). Au existat și urmări judiciare naționale: la 20 ianuarie 2022, Departamentul de Justiție al SUA a anunțat inculparea a patru oficiali belaruși pentru conspirație în vederea pirateriei aeriene, invocând cei patru cetățeni americani aflați la bord (Departamentul de Justiție al SUA, 2022).

Constatările OACI au dat acestor măsuri o bază tehnică independentă. După decizia Consiliului OACI din iulie 2022, Înaltul Reprezentant al UE, Josep Borrell, și comisarul pentru transporturi, Adina Vălean, au descris incidentul drept deturnarea unui avion civil cu unicul scop de a aresta un jurnalist de opoziție și au cerut Adunării OACI să susțină poziția Consiliului și să condamne Belarusul (Comisia Europeană, 2022). Câteva zile mai târziu, UE a prezentat constatările și în Consiliul Permanent al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) (UE, 2022).

Rezultatul juridic principal este, așadar, o constatare oficială. Consiliul și Adunarea OACI, organe în care sunt reprezentate state cu interese foarte diferite, au confirmat că un stat membru a organizat devierea unui zbor civil sub pretextul fals al unei amenințări cu bombă. În Consiliul de Securitate, președintele Consiliului OACI a salutat reacțiile statelor, care au apreciat în general munca organizației, și a subliniat imparțialitatea și caracterul cuprinzător al anchetei (OACI, 2022c).

Evaluare

Cazul arată punctele forte ale OACI. Organizația a reușit să stabilească faptele într-un caz politic sensibil, pe baza unor probe tehnice și a cooperării statelor, și să transforme concluziile echipei de anchetă într-o poziție a organelor sale de conducere. UE a invocat explicit concluziile anchetei atunci când a cerut condamnarea Belarusului (Comisia Europeană, 2022; UE, 2022).

Limitele sunt la fel de vizibile. Între incident și decizia Consiliului OACI au trecut aproape 14 luni, iar măsurile concrete fuseseră adoptate de UE cu mult înainte (Consiliul UE, 2021; OACI, 2022c). Ancheta a depins de datele transmise de state, iar Belarusul nu a furnizat o parte din informațiile cerute, astfel că expeditorul amenințării a rămas neidentificat (OACI, 2022d). Organizația nu a impus sancțiuni; a putut doar să constate încălcarea, să o condamne printr-o rezoluție a Adunării și să trimită dosarul secretarului general al ONU (OACI, 2022c). Pozițiile au rămas opuse. Pentru UE, a fost vorba de o deturnare organizată de regimul de la Minsk și de o încălcare flagrantă a dreptului aviatic internațional, legată de represiunea internă din Belarus (Comisia Europeană, 2022; UE, 2022). Autoritățile belaruse au justificat însă devierea prin amenințarea cu bombă, pe care ancheta OACI a considerat-o deliberat falsă (OACI, 2022c). Spre deosebire de disputa privind Qatarul, în care Consiliul a judecat plângerea unui stat împotriva altora, iar decizia sa a putut fi atacată la CIJ (CIJ, 2020), în cazul zborului FR4978 organiza-

ția nu a soluționat un diferend, ci a stabilit faptele și a supus concluziile tuturor statelor membre, în Adunare (OACI, 2022c).

Cazul oferă două lecții. Prima: o organizație tehnică își poate păstra credibilitatea în dispute politice dacă procedurile ei se bazează pe probe verificabile și sunt percepute ca imparțiale. A doua: OACI stabilește și interpretează regulile, dar aplicarea lor depinde de state. Constatarea unei încălcări are greutate politică și juridică, însă consecințele practice sunt decise de guverne și de organizațiile regionale.

Referințe

CEB (f.a.). *International Civil Aviation Organization*. United Nations System Chief Executives Board for Coordination. https://unsceb.org/international-civil-aviation-organization

CIJ (2020). *Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation* (*Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar*). Haga: Curtea Internațională de Justiție. https://www.icj-cij.org/case/173

Comisia Europeană (2022, 22 iulie). *Belarus: Statement by High Representative Josep Borrell and Commissioner Adina Vălean on the forced landing of a Ryanair flight*. Bruxelles: Direcția Generală Mobilitate și Transporturi. https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/belarus-statement-high-representative-josep-borrell-and-commissioner-adina-valean-forced-landing-2022-07-22_en

Consiliul UE (2021, 4 iunie). *EU bans Belarusian carriers from its airspace and airports* (comunicat de presă). Bruxelles: Consiliul Uniunii Europene. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/04/eu-bans-belarusian-carriers-from-its-airspace-and-airports/

Departamentul de Justiție al SUA (2022, 20 ianuarie). *Belarusian Government Officials Charged with Aircraft Piracy for Diverting Ryanair Flight 4978 to Arrest Dissident Journalist in May 2021* (comunicat de presă). Washington: U.S. Department of Justice. https://www.justice.gov/archives/opa/pr/belarusian-government-officials-charged-aircraft-piracy-diverting-ryanair-flight-4978-arrest

Mingst, K. (f.a.). International Civil Aviation Organization. În *Encyclopaedia Britannica*. https://www.britannica.com/topic/International-Civil-Aviation-Organization

Ministerul Transporturilor și Comunicațiilor al Lituaniei (2022, 10 octombrie). *The ICAO Assembly condemns Belarus in its resolution over the forced landing of the Ryanair plane in Minsk in May 2021*. Vilnius. https://sumin.lrv.lt/en/news/the-icao-assembly-condemns-belarus-in-its-resolution-over-the-forced-landing-of-the-ryanair-plane-in-minsk-in-may-2021/

OACI (2021a, 1 august). Juan Carlos Salazar of Colombia begins mandate as ICAO Secretary General. https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Juan-Carlos-Salazar-of-Colombia-begins-mandate-as-ICAO-Secretary-General.aspx

OACI (2021b). *Doc 9303: Machine Readable Travel Documents. Part 1: Introduction* (ed. a 8-a). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p1_cons_en.pdf

OACI (2021c). *Doc 9303: Machine Readable Travel Documents. Part 4: Specifications for Machine Readable Passports* (*MRPs*) *and other TD3 Size MRTDs* (ed. a 8-a). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p4_cons_en.pdf

OACI (2021d). *Doc 9303: Machine Readable Travel Documents. Part 9: Deployment of Biometric Identification and Electronic Storage of Data in MRTDs* (ed. a 8-a). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p9_cons_en.pdf

OACI (2021e). *Doc 9303: Machine Readable Travel Documents. Part 12: Public Key Infrastructure for MRTDs* (ed. a 8-a). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p12_cons_en.pdf

OACI (2022a, 7 octombrie). States adopt net-zero 2050 global aspirational goal for international flight operations. https://www.icao.int/Newsroom/Pages/States-adopts-netzero-2050-aspirational-goal-for-international-flight-operations.aspx

OACI (2022b). *Resolutions adopted by the Assembly, 41st Session* (ediție provizorie). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/Meetings/a41/Documents/Resolutions/a41_res_prov_en.pdf

OACI (2022c). *Council President presents briefing to UN Security Council on the forced landing of Ryanair Flight FR4978 by Belarus* (31 octombrie 2022). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/sites/default/files/about-icao/MrSciacchitano/Documents/Rayanair4978_EN.pdf

OACI (2022d). *Event Involving Ryanair Flight FR4978 in Belarus Airspace on 23 May 2021: Report of the ICAO Fact-Finding Investigation* (ianuarie 2022; versiune completată, iulie 2022). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/sites/default/files/Security/documents/Ryanair-FR4978-FFIT-report.pdf

OACI (2022e, 17 ianuarie). ICAO releases fact-finding report on Ryanair FR4978. *Uniting Aviation*. https://unitingaviation.com/news/security-facilitation/icao-releases-fact-finding-report-on-ryanair-fr4978/

OACI (2022f). *Budget of the Organization 2023–2024–2025* (Doc 10174). Montreal: International Civil Aviation Organization. https://www.icao.int/sites/default/files/publications/DocSeries/10174_en.pdf

OACI (f.a.a). *The History of ICAO and the Chicago Convention*. https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/default.aspx

OACI (f.a.b). *About ICAO*. https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx

OACI (f.a.c). *Member States*. https://www.icao.int/about-icao/Pages/member-states.aspx

OACI (f.a.d). *Air Navigation Commission*. https://www.icao.int/about-icao/AirNavigationCommission/Pages/default.aspx

OACI (f.a.e). *President of the Council*. https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/default.aspx

OACI (f.a.f). *Convention on International Civil Aviation* (*Doc 7300*). https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx

OACI (f.a.g). *Secretariat*. https://www.icao.int/secretariat/Pages/default.aspx

OACI (f.a.h). *Bureau of Administration and Services*. https://www.icao.int/secretariat/Administration/Pages/default.aspx

OACI (f.a.i). *Universal Safety Oversight Audit Programme: Continuous Monitoring Approach*. https://www.icao.int/safety/CMAForum/Pages/default.aspx

OACI (f.a.j). *ICAO Public Key Directory* (*PKD*). https://www.icao.int/Security/FAL/PKD/Pages/default.aspx

OACI (f.a.k). *Newsroom*. https://www.icao.int/Newsroom/Pages/default.aspx

UE (2004). *Regulamentul (CE) nr. 2252/2004 al Consiliului din 13 decembrie 2004 privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoartele și documentele de călătorie emise de statele membre*. Bruxelles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R2252

UE (2009). *Regulamentul (CE) nr. 444/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 mai 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2252/2004*. Bruxelles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009R0444

UE (2022, 28 iulie). *EU Statement on the forced landing of Ryanair Flight FR4978 in Minsk on 23 May 2021* (PC.DEL/1158/22). Viena: Consiliul Permanent al OSCE. https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/d/0/524592.pdf

Organizația Internațională pentru Migrație (OIM)

Denumire originală: International Organization for Migration (IOM)
Sediul: Le Grand-Saconnex (Geneva), Elveția
Înființare: 5 decembrie 1951
Director general: Amy Pope
Web: www.iom.int

Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), cu statut interguvernamental, se ocupă de migrația internațională sub toate formele ei: mutarea organizată a migranților și refugiaților, întoarcerea voluntară, protecția victimelor traficului de persoane și asistența pentru persoanele strămutate de crize. A fost creată la 5 decembrie 1951, pe baza unei rezoluții adoptate de Conferința pentru migrație de la Bruxelles, și are sediul la Geneva (OIM, 1953). Are 175 de state membre (OIM, f.a.-e). Din 2016, este organizație conexă sistemului Organizației Națiunilor Unite (ONU) și coordonează rețeaua ONU pentru migrație (ONU, f.a.).

Istoric

OIM a apărut în contextul deplasărilor de populație din Europa postbelică. La 5 decembrie 1951, Conferința pentru migrație de la Bruxelles a adoptat rezoluția din care a luat naștere organizația, iar actuala constituție amintește această rezoluție în preambul (OIM, 1953). Timp de mai multe decenii, organizația a purtat numele de Comitetul Interguvernamental pentru Migrația Europeană, ceea ce arăta limpede aria ei geografică inițială.

Constituția a fost adoptată la 19 octombrie 1953 și se aplică de la 30 noiembrie 1954. Textul a atribuit organizației două sarcini principale: să aranjeze transferul migranților care nu s-ar fi putut deplasa fără sprijin și să se ocupe de transferul organizat al refugiaților și al persoanelor strămutate (OIM, 1953, art. 1). Spre deosebire de Înaltul Comisariat al ONU pentru Refugiați (UNHCR), creat în aceeași perioadă, organizația nu a primit un mandat formal de protecție a drepturilor migranților (HRW, 2003). Rolul ei a fost, de la început, mai ales logistic și operațional.

În deceniile următoare, activitatea s-a extins mult dincolo de Europa. De exemplu, din 1979 organizația a procesat în Indonezia refugiații vietnamezi sosiți pe mare în portul Tanjung Pinang (OIM Indonezia, f.a.). Constituția a fost modificată de trei ori. Amendamentele adoptate la 20 mai 1987 au intrat în vigoare la 14 noiembrie 1989. Odată cu ele, organizația a primit numele actual și un mandat formulat la scară globală. Un al doilea set de amendamente, adoptat la 24 noiembrie 1998, a intrat în vigoare abia la 21 noiembrie 2013, după ce a fost acceptat de numărul necesar de state, și a simplificat structura de conducere. Cel mai recent amendament a fost adoptat și a intrat în vigoare la 28 octombrie 2020 (OIM, 1953).

Până în 2016, OIM a funcționat în afara sistemului ONU. Situația s-a schimbat în acel an, când OIM a încheiat un acord cu ONU și a devenit organizație conexă

a sistemului (ONU, f.a.). În septembrie 2016, Adunarea Generală a ONU a organizat o reuniune la nivel înalt privind deplasările mari de refugiați și migranți, la care a fost adoptată Declarația de la New York. În decembrie 2018, majoritatea statelor membre ale ONU au adoptat la Marrakech Pactul global pentru migrație (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*), primul acord negociat între guverne sub egida ONU care tratează toate dimensiunile migrației internaționale; documentul nu are forță juridică obligatorie (ONU, f.a.). Tot în 2018, secretarul general a creat Rețeaua ONU pentru migrație, pe care o coordonează OIM (ONU, f.a.).

Conducerea organizației a fost asigurată de 11 directori generali, primul fiind Hugh Gibson, iar printre cei mai recenți numărându-se William Lacy Swing și António Vitorino (OIM, f.a.-c). La 1 octombrie 2023, americanca Amy Pope a preluat funcția de director general. Înainte de alegere, fusese adjunct al directorului general, responsabil de management și reformă, iar în Statele Unite lucrase la Casa Albă ca consilier pentru migrație al președintelui, precum și la Departamentul de Justiție și în Senat. Este prima femeie care conduce organizația (OIM, f.a.-b).

Membri și structură

Constituția prevede două căi de a deveni membru (OIM, 1953, art. 2). Prima este acceptarea constituției de către un stat, potrivit procedurilor proprii. A doua privește statele care au un interes demonstrat pentru principiul liberei circulații a persoanelor. Acestea se angajează să contribuie financiar cel puțin la cheltuielile administrative, la o cotă convenită între Consiliu și statul în cauză, și sunt admise printr-o decizie a Consiliului luată cu majoritate de două treimi, după ce acceptă constituția. OIM are 175 de state membre (OIM, f.a.-e). România a început să colaboreze cu organizația în 1992 și a devenit membru în 1998, prin Legea nr. 123/1998 (OIM, f.a.-f). Pe lângă membri, Consiliul poate admite observatori, fără drept de vot (OIM, 1953).

Un stat se poate retrage printr-o notificare scrisă transmisă cu cel puțin patru luni înainte de sfârșitul exercițiului financiar. Statele care au restanțe egale cu contribuțiile pe doi ani își pierd dreptul de vot după un an de la notificarea Consiliului, cu excepția cazului în care Consiliul decide altfel, cu majoritate simplă (OIM, 1953, art. 4).

Consiliul

Constituția înființează doar două organe: Consiliul și Administrația (OIM, 1953, art. 5). Consiliul este format din reprezentanții tuturor statelor membre. Fiecare stat are un reprezentant, însoțit de supleanții și consilierii pe care îi consideră necesari, și dispune de un singur vot (OIM, 1953, art. 7). Acesta stabilește politica organizației, analizează rapoartele și activitatea Administrației și aprobă bugetul. Se reunește în sesiune ordinară o dată pe an și poate crea organe subsidiare. Regula generală de vot este majoritatea simplă a membrilor prezenți și votanți, cu condiția ca majoritatea membrilor să fie prezenți (OIM, 1953, art. 24). Pentru deciziile importante, precum alegerea directorului general, admiterea unor noi membri sau mutarea sediului de la Geneva, este necesară o majoritate de două treimi. Amendamentele care aduc schimbări fundamentale trebuie adoptate de

două treimi din Consiliu și acceptate de două treimi din statele membre (OIM, 1953).

Comitetul permanent pentru programe și finanțe

Consiliul este sprijinit de Comitetul permanent pentru programe și finanțe, un subcomitet al său. Comitetul examinează politicile, programele și activitățile organizației și se reunește pentru a discuta problemele administrative, financiare și bugetare (OIM, f.a.-d). Documentele bugetare sunt prezentate întâi acestui comitet: de exemplu, revizuirea bugetului pentru 2024 a fost discutată la a 34-a sa sesiune, în 2024 (OIM, 2024b).

Administrația

Administrația este formată din directorul general, doi adjuncți ai acestuia și personalul stabilit de Consiliu (OIM, 1953, art. 12). Directorul general este ales de Consiliu cu o majoritate de două treimi, pentru un mandat care, în mod normal, durează cinci ani și poate fi reînnoit o singură dată. În cazuri excepționale, Consiliul poate stabili, tot cu două treimi, un mandat mai scurt (OIM, 1953, art. 13). În afara sediului central, organizația are birouri în peste 100 de țări (OIM, f.a.-d), prin care își implementează programele în colaborare cu guvernele gazdă.

Obiective și activități

Articolul 1 al constituției enumeră funcțiile organizației. Prima dintre ele este aceea de a „face aranjamente pentru transferul organizat al migranților pentru care mijloacele existente sunt inadecvate sau care altfel nu s-ar putea deplasa fără asistență specială" (OIM, 1953, art. 1). Textul adaugă transferul refugiaților și al persoanelor strămutate, serviciile de migrație prestate la cererea statelor (recrutare, selecție, procesare, pregătire lingvistică), sprijinul pentru migrația de întoarcere voluntară și rolul de forum în care statele și organizațiile își pot compara experiențele.

Constituția fixează și limitele acestui mandat. Organizația recunoaște că stabilirea criteriilor de admitere și a numărului de imigranți „sunt chestiuni ce țin de jurisdicția internă a statelor" și că, în activitatea sa, trebuie să respecte legile, reglementările și politicile statelor în cauză (OIM, 1953, art. 1). OIM nu poate deci impune statelor o anumită politică de migrație, ci lucrează la cererea și cu acordul lor.

În practică, activitatea OIM se grupează în câteva domenii. Primul este mișcarea organizată a persoanelor: relocarea refugiaților în state terțe, transportul și verificările medicale dinaintea plecării. Al doilea este reprezentat de programele de întoarcere voluntară asistată și reintegrare (AVRR), prin care migranții fără drept de ședere sau care doresc să plece primesc consiliere, bilet de călătorie și sprijin pentru reintegrare în țara de origine. Al treilea domeniu este combaterea traficului de persoane și asistența pentru victime. Al patrulea este răspunsul la crize: adăposturi, apă și igienă, transferuri în numerar și monitorizarea deplasărilor prin instrumentul de urmărire a strămutărilor (Displacement Tracking Matrix, DTM). Studiile de caz de mai jos ilustrează mai multe dintre aceste domenii.

Dimensiunea operațională se vede din cifrele pentru 2023. Potrivit raportului anual, OIM a asistat direct 31,6 milioane de persoane. Peste 11,5 milioane au primit adăpost sau articole de strictă necesitate, în 84 de țări, iar peste 11,2 milioane au beneficiat de servicii de apă și igienă. Transferuri în numerar au primit 3,97 milioane de persoane, iar prin DTM organizația a urmărit deplasările a 117 milioane de persoane (OIM, f.a.-a). Programele AVRR erau derulate de 130 de birouri naționale. În același an, organizația gestiona 3.617 proiecte active (OIM, 2024a).

OIM are și un rol de coordonare, deși nu adoptă norme obligatorii pentru state. Din 2018 coordonează Rețeaua ONU pentru migrație, creată de secretarul general în același an în care a fost adoptat Pactul global pentru migrație (ONU, f.a.). Pe de altă parte, organizațiile pentru drepturile omului au observat încă din 2003 că OIM nu are un mandat formal de a proteja drepturile migranților (HRW, 2003).

Finanțare

Constituția împarte bugetul în două părți distincte (OIM, 1953). Partea administrativă acoperă cheltuielile sediului central și structura de bază și este finanțată prin contribuții obligatorii, în numerar, ale statelor membre, datorate la începutul exercițiului financiar. Partea operațională finanțează programele propriu-zise și se bazează pe contribuții voluntare, în numerar, în natură sau în servicii.

Diferența de mărime dintre cele două părți este foarte mare. Pentru 2024, partea administrativă a fost stabilită la 77.113.216 franci elvețieni. Partea operațională, estimată inițial la 1,84 miliarde de dolari SUA, a fost revizuită în mai 2024 la 2,72 miliarde (OIM, 2024b). În 2023, veniturile totale au fost de 3,528 miliarde de dolari SUA, iar cheltuielile au ajuns la 3,419 miliarde, cu 17% mai mult decât în 2022. Bugetul administrativ reprezenta doar aproximativ 2% din costurile totale, iar contribuțiile neafectate (care pot fi folosite liber de organizație) au fost de numai 106 milioane de dolari SUA (OIM, 2024a).

Principalele surse ale contribuțiilor voluntare sunt guvernele statelor donatoare, organizațiile interguvernamentale, societatea civilă și sectorul privat (OIM, f.a.-g). Din sectorul privat, OIM a atras în 2023 aproximativ 30 de milioane de dolari SUA (OIM, f.a.-a). Cele mai multe fonduri sunt însă legate de proiecte concrete, iar documentele bugetare arată că o parte semnificativă a contribuțiilor pentru partea operațională este afectată (OIM, 2024b).

Acest model de finanțare pe proiecte are două consecințe. Organizația poate crește foarte repede în timpul crizelor, dar agenda ei depinde de prioritățile donatorilor, iar structura permanentă rămâne fragilă. Partea administrativă a încheiat anul 2023 cu un deficit de circa 3,5 milioane de franci elvețieni (OIM, 2024a). Restanțele unor state la contribuțiile obligatorii sunt tratate prin suspendarea dreptului de vot (OIM, 1953, art. 4).



Bagajul unui refugiat din Ucraina, cu o panglică în culorile drapelului ucrainean, la punctul de trecere a frontierei Isaccea, pe 8 martie 2022. *Foto: Laurentiu Iordache/stock.adobe.com*

Studiu de caz: OIM în România, de la întoarcerea voluntară asistată la răspunsul la războiul din Ucraina

Context

După 1990, România a fost mai ales o țară de origine a migranților, iar o parte dintre românii plecați în străinătate au devenit victime ale traficului de persoane. În același timp, țara a început să primească solicitanți de azil și migranți din afara Europei, dintre care unii nu au obținut dreptul de a rămâne. Aderarea la Uniunea Europeană, în 2007, a făcut din granițele României frontiere externe ale Uniunii.

OIM și-a început activitatea în România în februarie 1992, în baza Hotărârii Guvernului nr. 568/1992. România a devenit stat membru în 1998, prin Legea nr. 123/1998 (OIM, f.a.-f; OIM România, f.a.-b). Activitatea biroului de la București s-a concentrat pe trei teme: întoarcerea migranților, combaterea traficului de persoane și sprijinul pentru refugiați.

A treia temă a căpătat o amploare fără precedent după 24 februarie 2022, odată cu invazia Rusiei în Ucraina. Aproximativ 8 milioane de ucraineni au fugit în alte țări în primele 12 luni. Între 24 februarie 2022 și 24 februarie 2023, peste 3,5 milioane de persoane au intrat în România din Ucraina. Cei mai mulți au plecat mai departe, însă peste 118.000 au primit protecție temporară, iar aproximativ 110.000 locuiau permanent în România la finalul acelei perioade (OIM România, f.a.-d).

Rolul organizației

Întoarcerea voluntară asistată. Programul AVRR se adresează străinilor care au pierdut dreptul de ședere în România: solicitanților de azil respinși, celor care și-au retras cererea și persoanelor obligate să părăsească teritoriul printr-o decizie

administrativă. OIM îl implementează împreună cu Inspectoratul General pentru Imigrări, cu finanțare prin Programul național al Fondului pentru azil, migrație și integrare al Uniunii Europene (OIM România, f.a.-a). Asistența include obținerea documentelor de călătorie, însoțirea la aeroport la plecare și la sosire, consilierea și sume de reintegrare acordate în bunuri sau servicii, nu în numerar. Acestea pot fi folosite, de exemplu, pentru deschiderea unei mici afaceri. Programul prevede și urmărirea situației persoanelor după sosirea în țara de destinație.

Combaterea traficului de persoane. Din 1999, OIM sprijină victimele românești ale traficului, facilitând întoarcerea lor din străinătate și accesul la asistență specializată. În paralel, organizația derulează campanii de informare despre angajarea în siguranță în străinătate (OIM România, f.a.-b).

Protecția refugiaților și integrarea. În 2008, OIM, UNHCR și guvernul român au semnat un acord tripartit pentru evacuarea temporară în România a persoanelor care au nevoie urgentă de protecție internațională (OIM, f.a.-f). Pe această bază funcționează Centrul de tranzit în regim de urgență de la Timișoara, unde refugiații așteaptă, în siguranță, plecarea spre țara de relocare. OIM coordonează și o rețea națională de centre care oferă străinilor informații și consiliere, inclusiv persoanelor care au primit protecție internațională (OIM România, f.a.-b).

Răspunsul la războiul din Ucraina. În primele săptămâni ale războiului, când intraseră deja în România peste 800.000 de persoane, OIM a extins rapid asistența. Cel puțin 80% dintre cei sosiți erau femei și copii, iar aproximativ o treime erau cetățeni ai altor state. Împreună cu UNHCR și cu guvernele României și Republicii Moldova, organizația a organizat din 8 martie un transfer rapid de la Palanca, la granița moldo-ucraineană, până la Huși, folosit de peste 9.400 de persoane în primele săptămâni. OIM a oferit cazare, hrană și articole de primă necesitate, a îndrumat oamenii către servicii medicale și a acordat sprijin psihologic. Cetățenii țărilor terțe au primit și ajutor pentru întoarcerea voluntară acasă. Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei a acordat granturi regionale de aproape 2,8 milioane de euro pentru operațiunile din România și alte patru țări vecine (OIM România, f.a.-c). Echipele OIM au lucrat din cinci orașe (București, Timișoara, Iași, Brașov și Cluj-Napoca), cu opt parteneri de implementare (OIM România, f.a.-d).

Pe lângă fondurile publice, OIM România a folosit parteneriate cu companii private. Prin Airbnb, persoanele care fugeau din Ucraina au primit cazare gratuită pe termen scurt în cinci țări, inclusiv România. Cu Edenred și Crucea Roșie, organizația a distribuit tichete sociale pentru produse de bază. Rețeaua de laboratoare Synevo a oferit analize gratuite, iar din octombrie 2023 Amazon a donat îmbrăcăminte și alte bunuri (OIM România, f.a.-e). În aprilie 2024, cu finanțare de la Biroul pentru Populație, Refugiați și Migrație al Departamentului de Stat al SUA, OIM și BCR Social Finance au lansat un program de granturi pentru micile afaceri deținute de refugiați ucraineni sau care îi angajează (OIM România, f.a.-f).

Rezultate

Rezultatele programului de întoarcere sunt modeste ca volum, dar constante. Între 2015 și 2023, OIM România a consiliat peste 4.500 de persoane, a sprijinit întoarcerea voluntară a 422 de migranți în țările de origine și a acordat sume de reintegrare pentru mai mult de 150 dintre ei (OIM România, f.a.-a). Diferența din-

tre numărul celor consiliați și al celor care au plecat efectiv sugerează că mulți migranți s-au informat, dar nu au ales, în final, întoarcerea asistată.

În cazul Ucrainei, OIM și-a extins în câteva săptămâni prezența, cu echipe în zonele de graniță și în marile orașe. Sondajele organizației în rândul a peste 2.300 de persoane au oferit date despre nevoile și intențiile refugiaților (OIM România, f.a.-c). Ulterior, accentul s-a mutat de la ajutorul de urgență spre integrare, prin sprijin pentru antreprenori și parteneriate cu mediul de afaceri (OIM România, f.a.-e; OIM România, f.a.-f).

Evaluare

Cazul României arată punctele forte ale OIM. Organizația are o prezență locală veche, relații de lucru cu instituțiile statului și capacitatea de a mobiliza rapid fonduri și parteneri. Aceste avantaje au permis o reacție rapidă în 2022, când sute de mii de oameni au trecut granița în câteva săptămâni. Cooperarea cu UNHCR, de la acordul tripartit din 2008 până la transferul de la Palanca, arată complementaritatea dintre o agenție cu mandat de protecție și una specializată în logistică și servicii.

Cazul are și limite. Programul de întoarcere voluntară a ajuns la puțin peste 400 de persoane în nouă ani, iar calitatea reintegrării depinde de urmărirea făcută în țările de origine. Criticile formulate la nivel internațional sunt relevante și aici. Human Rights Watch a susținut în 2003 că unele întoarceri organizate de OIM porneau din centre de detenție pentru imigranți și aveau loc în condiții care nu păreau cu adevărat voluntare. Aceeași organizație a cerut monitorizarea sistematică după întoarcere și mecanisme de răspundere mai eficiente (HRW, 2003). Amnesty International a avertizat, tot în 2003, că OIM derulează în numele guvernelor proiecte care pot afecta drepturile refugiaților și ale solicitanților de azil, menționând explicit programele de întoarcere voluntară (Amnesty International, 2003). Aceste critici nu privesc programul din România în mod specific, dar indică o tensiune structurală: OIM este plătită de state pentru a gestiona migrația, iar interesele statelor nu coincid întotdeauna cu cele ale migranților.

O altă limită este dependența de finanțări pe proiecte. Programele din România au fost susținute de fonduri europene, de Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei, de guvernul SUA și de companii private. Fiecare sursă are un orizont de timp limitat, ceea ce face dificilă planificarea pe termen lung a integrării refugiaților.

Din acest caz se pot desprinde două lecții. Prima: OIM funcționează cel mai bine ca prestator de servicii pentru state, în completarea instituțiilor naționale. A doua: în lipsa unui mandat formal de protecție, credibilitatea organizației depinde de transparența și de monitorizarea independentă a programelor sale.



Nava-centrală electrică PLTD Apung 1, purtată de valurile tsunamiului din 26 decembrie 2004 în interiorul orașului Banda Aceh, unde a rămas ca memorial. *Foto: Anggo/stock.adobe.com*

Studiu de caz: OIM și răspunsul la tsunamiul din 2004 în Aceh, Indonezia

Context

La 26 decembrie 2004, un cutremur puternic, cu epicentrul sub Oceanul Indian, la nord-vest de insula Sumatra, a declanșat un tsunami. Valurile au lovit coastele provinciei indoneziene Aceh și ale insulei Nias, dar și țărmurile Thailandei, Sri Lankăi, Maldivelor, Myanmarului și chiar ale Somaliei (Wegelin, 2006). În toate țările afectate, aproape 230.000 de oameni au murit sau au dispărut. Pentru ajutor și reconstrucție s-au promis la nivel internațional peste 14 miliarde de dolari SUA, dintre care mai mult de 5,5 miliarde proveneau din surse private (UNICEF, 2009).

În Aceh, pierderile au fost uriașe. Planul guvernului indonezian pentru reconstrucție, din aprilie 2005, estima circa 126.600 de morți și 93.600 de dispăruți în provincie. La jumătatea lui martie 2005, numărul persoanelor strămutate intern din provincie ajunsese la aproximativ 514.100. Tsunamiul distrusese complet 127.000 de locuințe și afectase parțial alte 118.300, iar pagubele materiale din Aceh, inclusiv locuințele și infrastructura comunităților, erau evaluate la 1,4 miliarde de dolari SUA. La 28 martie 2005, un al doilea cutremur, cu epicentrul lângă insulele Nias și Simeulue, a agravat brusc situația din acea zonă (Wegelin, 2006).

Dezastrul natural s-a suprapus peste un conflict armat de lungă durată: în Aceh existau, în același timp, populații afectate de tsunami și populații afectate de conflict (UNICEF, 2009). Reconstrucția a fost coordonată de o agenție guvernamentală dedicată, Agenția de reabilitare și reconstrucție pentru Aceh și Nias (BRR, după acronimul indonezian). Efortul, desfășurat pe parcursul a patru ani,

a mobilizat 6,7 miliarde de dolari SUA și aproximativ 900 de organizații (BRR, f.a.). OIM nu era un actor nou în țară, deoarece lucra în Indonezia încă din 1979 (OIM Indonezia, f.a.).

Rolul organizației

În propria prezentare istorică, OIM enumeră tsunamiul asiatic din 2004 printre marile crize la care a răspuns (OIM, f.a.-h). În Aceh, una dintre primele sale contribuții documentate a fost culegerea de informații despre oamenii rămași fără case.

Între 5 și 15 februarie 2005, la mai puțin de două luni după dezastru, organizația a realizat o evaluare a nevoilor și aspirațiilor comunităților afectate și ale celor care le găzduiau, axată pe locuire și pe mijloacele de trai. Echipele au intervievat 2.111 persoane în 12 districte, între care Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Barat, Aceh Jaya și Pidie, și au organizat câte un grup de discuție în fiecare dintre cele 71 de subdistricte afectate. Eșantionul a cuprins șase categorii, între care persoane strămutate din tabere sau găzduite de familii, lideri locali, femei și persoane deja întoarse acasă. Pentru că informațiile disponibile erau puține, iar deplasarea pe teren era dificilă, s-a folosit eșantionarea pe cote, nu una aleatorie (OIM, 2005a).

Distincția dintre *nevoi* și *aspirații* are o miză practică: nevoile spun ce trebuie livrat imediat, iar aspirațiile arată unde vor oamenii să locuiască și din ce vor să trăiască, deci de ce depinde reconstrucția. După cutremurul din martie, OIM a aplicat aceeași metodă în 20 de subdistricte din Nias și în 5 din Simeulue (OIM, 2005b).

Evaluările nu au fost singura formă de intervenție a organizației. OIM a preluat o parte importantă din logistică: până la jumătatea lui mai 2005, convoaiele sale terestre livraseră 29.268 de tone de ajutoare în numele a peste 100 de organizații, de la guvernul indonezian la agenții ONU și ONG-uri. În aceleași săptămâni, guvernul îi ceruse 11.000 de locuințe de tranziție de model indonezian, iar organizația începuse să construiască 55 de clinici-satelit, la care urmau să aibă acces circa 50.000 de persoane afectate (OIM, 2005c). După cutremurul din martie, alte 45 de convoaie, cu 749 de camioane, au transportat 4.572 de tone de ajutoare spre Nias și Simeulue, iar între aprilie și 14 iulie 2005 OIM a vămuit 1.010 containere pentru alți actori (OIM, 2005d). Programe asemănătoare, cu adăposturi, sănătate și transport, a derulat și biroul din Sri Lanka (OIM Sri Lanka, 2006).

Rezultate

Datele evaluării din februarie 2005 au conturat profilul celor afectați. Respondenții erau mai ales bărbați (65%), aveau în majoritate între 26 și 45 de ani (60%) și locuiau în zone rurale (85%). Aproape jumătate (48%) pierduseră cel puțin un membru al familiei. Ocupațiile de dinainte de dezastru erau agricultura (24%), comerțul (18%) și pescuitul (16%) (OIM, 2005a). Pentru planificare, datele sugerau că reconstrucția trebuia să refacă și sursele de venit ale unei populații în mare parte rurale, nu doar locuințele.

La 15 martie 2005, o echipă comună a Oficiului ONU pentru Coordonarea Afacerilor Umanitare (OCHA), a OMS, a UNICEF și a trei organizații neguvernamentale a evaluat cinci centre de locuire temporară din districtul Aceh Barat (OCHA, 2005). Din august 2005, Federația Internațională a Societăților de Cruce

Roșie și Semilună Roșie (FICR) a derulat un program de adăposturi de tranziție pentru aproximativ 67.000 de persoane strămutate din Aceh și Nias. Până la momentul evaluării, peste 30 de parteneri de implementare construiseră 16.521 de adăposturi în zece districte (FICR, 2007). Programul propriu al OIM era abia la început: la jumătatea lui iulie 2005, erau gata circa 90 dintre cele aproape 600 de locuințe de tranziție aflate în lucru în peste 30 de localități, iar șantierele ofereau salarii pentru aproximativ 4.600 de oameni (OIM, 2005d).

Efectele strămutării s-au văzut însă și după ani. Un studiu publicat în 2014, bazat pe o anchetă efectuată la șase ani după dezastru în 597 de gospodării din Banda Aceh și Meulaboh, a urmărit soluțiile durabile pentru persoanele strămutate intern. Autorii au constatat că durata strămutării a fost factorul care a redus cel mai mult șansele gospodăriilor de a ajunge la o soluție durabilă (Lee et al., 2014).

Evaluare

Contribuția OIM în Aceh ilustrează două puncte forte ale organizației: logistica și capacitatea de a colecta rapid, în condiții grele, date despre persoanele strămutate. Evaluarea din februarie 2005 a inclus explicit femeile, familiile gazdă și persoanele deja întoarse, iar biblioteca ALNAP o clasifică printre resursele privind responsabilitatea față de populațiile afectate (OIM, 2005a). Eșantionarea pe cote nu permite însă generalizări statistice riguroase, iar ponderea mare a bărbaților printre respondenți (65%) sugerează că vocea femeilor a fost mai slab reprezentată în partea cantitativă (OIM, 2005a).

Răspunsul la tsunami a fost analizat și la nivelul întregului sistem umanitar. Coaliția pentru evaluarea răspunsului la tsunami (Tsunami Evaluation Coalition, TEC), creată în 2005, a reunit peste 50 de organizații umanitare. Studiul de țară pentru Indonezia a analizat efectul intervenției internaționale asupra capacităților locale și naționale din Aceh și Nias (Scheper, 2006). Concluzia generală a raportului de sinteză a fost severă: „în ciuda sumelor uriașe de bani, răspunsul la tsunami a prezentat aceleași probleme ca alte urgențe majore: ajutor nepotrivit, lipsa consultării beneficiarilor și concurența dintre agenții" (TEC, 2006, apud ALNAP, f.a.-a). Recomandările TEC cereau sprijinirea acțiunii conduse de actorii locali, o coordonare mai bună cu instituțiile naționale și o finanțare mai imparțială (ALNAP, f.a.-b).

Aceste critici privesc sistemul în ansamblu, nu OIM în mod special. Ele arată totuși condițiile în care a lucrat organizația: aproximativ 900 de organizații activau în același spațiu (BRR, f.a.), iar valoarea unei evaluări depindea de măsura în care guvernul și ceilalți actori o foloseau efectiv.

Limitele au apărut și în dimensiunea politică a intervenției. După acordul de pace semnat la 15 august 2005 de guvern și Mișcarea Aceh Liber (GAM, după acronimul indonezian), OIM a derulat până în iunie 2006 un proiect de sprijin pentru demobilizare și reintegrare, la care Comisia Europeană a contribuit cu 4 milioane de euro din totalul de 4,55 milioane. Proiectul a ajutat 2.037 de deținuți politici amnistiați, fiecare cu bunuri în valoare de 1.000 de dolari SUA și 500 de dolari în numerar, însă foștii combatanți nu au putut fi înregistrați, pentru că GAM nu a predat lista celor 3.000 de nume (OIM, 2006).

Se pot desprinde două lecții. Prima: într-o criză cu mulți actori și mulți bani, avantajul OIM nu vine din dimensiunea bugetului, ci din logistica și expertiza sa privind strămutarea și din datele pe care le poate pune la dispoziția celorlalți. A doua: studiul din 2014 arată că durata strămutării cântărește mult în recuperarea pe termen lung (Lee et al., 2014). Pentru o organizație specializată în migrație și strămutare, rezultatul relevant nu este numărul de adăposturi construite, ci cât de repede își pot relua oamenii viața într-un loc stabil.

Referințe

ALNAP (f.a.-a). *The 2004 tsunami: learning at scale*. ALNAP. https://alnap.org/humanitarian-learning/with-learning-comes-change/the-2004-tsunami-learning-at-scale/

ALNAP (f.a.-b). *The Tsunami Evaluation Coalition*. ALNAP. https://alnap.org/humanitarian-learning/with-learning-comes-change/the-2004-tsunami-learning-at-scale/the-tec/

Amnesty International (2003, 20 noiembrie). *Statement to the 86th Session of the Council of the International Organization for Migration*. https://www.amnesty.org/en/documents/ior30/011/2003/en/

BRR (f.a.). *10 Management Lessons for Host Governments Coordinating Post-disaster Reconstruction*. Executing Agency for Rehabilitation and Reconstruction of Aceh–Nias. https://alnap.org/help-library/resources/10-management-lessons-for-host-governments-coordinating-post-disaster-reconstruction/

FICR (2007). *Preliminary Impact Evaluation of the Transitional Shelter Programme in Aceh Province, Indonesia*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. https://alnap.org/help-library/resources/preliminary-impact-evaluation-of-the-transitional-shelter-programme-in-aceh-province/

HRW (2003). *The International Organization for Migration (IOM) and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/migrants/iom-submission-1103.htm

Lee, C.; Doocy, S.; Deli, A.; Krisch, T.; Weiss, W.; Robinson, C. (2014). Measuring impact: A cross-sectional multi-stage cluster survey to assess the attainment of durable solutions in post-tsunami Aceh, Indonesia. *BMC Public Health*. https://alnap.org/help-library/resources/measuring-impact-a-cross-sectional-multi-stage-cluster-survey-to-assess-the-attainment/

OCHA (2005). *Report from Assessment of Five Temporary Living Centres (TLC) in Aceh Berat*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. https://alnap.org/help-library/resources/report-from-assessment-of-five-temporary-living-centres-tlc-in-aceh-berat/

OIM (1953). *Constitution of the International Organization for Migration* (text în vigoare, cu amendamentele din 1987, 1998 și 2020). Geneva: International Organization for Migration. https://www.iom.int/iom-constitution

OIM (2005a). *Settlement and Livelihood Needs and Aspirations Assessment of Disaster-affected and Host Communities in Nanggroe Aceh Darussalam*. International Organization for Migration. https://alnap.org/help-library/resources/settlement-and-livelihood-needs-and-aspirations-assessment-of-disaster-affected-and/

OIM (2005b). *Settlement and Livelihood Needs and Aspirations Assessment of Disaster-Affected and Host Communities in Nias and Simeulue*. International Organization for Migration; ECHO. https://alnap.org/help-library/resources/settlement-and-livelihood-needs-and-aspirations-assessment-of-disaster-affected-and-0/

OIM (2005c). *Indonesia disaster recovery program: 1–15 May 2005*. International Organization for Migration (publicat pe ReliefWeb). https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-disaster-recovery-program-1-15-may-2005

OIM (2005d). *IOM Asian Tsunami response and disaster recovery, 19 Jul 2005*. International Organization for Migration (publicat pe ReliefWeb). https://reliefweb.int/report/indonesia/iom-asian-tsunami-response-and-disaster-recovery-19-jul-2005

OIM (2006). *Support to the Demobilization and Reintegration of Former Combatants and Detainees in the Indonesian Province of Aceh: Evaluation Report*. International Organization for Migration; Comisia Europeană. https://evaluation.iom.int/sites/g/files/tmzbdl151/files/docs/resources/Joint%2520Eval%2520IOMEU%2520DDR%2520Aceh%2520FINAL%25202006.pdf

OIM (2024a). *Financial Report for the year ended 31 December 2023* (prezentare la sesiunea a 34-a a Comitetului permanent pentru programe și finanțe). Geneva: International Organization for Migration. https://governingbodies.iom.int/system/files/en/scpf/34th/it-6-annual-financial-report-for-2023.pdf

OIM (2024b). *Revision of the Programme and Budget for 2024* (S/34/6, 21 mai 2024). Geneva: International Organization for Migration. https://governingbodies.iom.int/system/files/en/scpf/34th/s-34-6-revision-of-the-programme-and-budget-for-2024.pdf

OIM (f.a.-a). *IOM Annual Report 2023*. https://www.iom.int/msite/annual-report-2023/

OIM (f.a.-b). *Biography of the IOM Director General*. https://www.iom.int/biography-iom-director-general

OIM (f.a.-c). *Directors General and Deputy Directors General*. https://www.iom.int/directors-general-and-deputy-directors-general

OIM (f.a.-d). *Who We Are* (Governing Bodies). https://governingbodies.iom.int/who-we-are

OIM (f.a.-e). *Member States*. https://www.iom.int/member-states

OIM (f.a.-f). *Romania*. https://www.iom.int/countries/romania

OIM (f.a.-g). *Donor Relations*. https://www.iom.int/donor-relations

OIM (f.a.-h). *IOM History*. https://www.iom.int/iom-history

OIM Indonezia (f.a.). *IOM Indonesia*. https://indonesia.iom.int/iom-indonesia

OIM România (f.a.-a). *AVRR for Foreigners Living in Romania*. https://romania.iom.int/assisted-voluntary-return-and-reintegration

OIM România (f.a.-b). *IOM in Romania*. https://romania.iom.int/iom-romania

OIM România (f.a.-c). *IOM Expands Assistance in Romania for People Fleeing Ukraine*. https://romania.iom.int/news/iom-expands-assistance-romania-people-fleeing-ukraine

OIM România (f.a.-d). *Ukraine Response*. https://romania.iom.int/ukraine-response

OIM România (f.a.-e). *Ukraine Response: IOM Romania's Private Sector Partnerships*. https://romania.iom.int/ukraine-response-iom-romanias-private-sector-partnerships

OIM România (f.a.-f). *IOM Romania and BCR Social Finance's Grants Programme*. https://romania.iom.int/news/iom-romania-and-bcr-social-finances-grants-programme

OIM Sri Lanka (2006). *Tsunami Response Programme: Activity update for the years 2005 & 2006*. International Organization for Migration. https://alnap.org/help-library/resources/tsunami-response-programme-activity-update-for-the-years-2005-2006/

ONU (f.a.). *Migration*. https://www.un.org/en/global-issues/migration

Scheper, E. (2006). *Impact of the tsunami response on local and national capacities: Indonesia country report* (*Aceh and Nias*). Tsunami Evaluation Coalition. https://alnap.org/help-library/resources/impact-of-the-tsunami-response-on-local-and-national-capacities-indonesia-country/

TEC (2006). *Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report*. Tsunami Evaluation Coalition. https://alnap.org/help-library/resources/tsunami-evaluation-coalition-synthesis-report/

UNICEF (2009). *Tsunami report 5 year anniversary - December 2009*. UNICEF. https://alnap.org/help-library/resources/tsunami-report-5-year-anniversary-december-2009/

Wegelin, E. A. (2006). Post-Tsunami Reconstruction in Indonesia. *Global Urban Development*, 2(1). https://alnap.org/help-library/resources/post-tsunami-reconstruction-in-indonesia/

Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale (OMPI)

Denumire originală: World Intellectual Property Organization (WIPO)
Sediul: Geneva, Elveția
Înființare: 14 iulie 1967
Director general: Daren Tang
Web: www.wipo.int

Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale (OMPI; în engleză World Intellectual Property Organization, WIPO) este o organizație interguvernamentală cu sediul la Geneva și, din 1974, una dintre agențiile specializate ale Organizației Națiunilor Unite (ONU). A fost creată prin convenția semnată la Stockholm la 14 iulie 1967, intrată în vigoare în 1970, care a transformat într-o organizație nouă birourile ce administrau din secolul al XIX-lea convențiile de la Paris și Berna. În 2024 avea 193 de state membre. Rolul său este să promoveze protecția proprietății intelectuale prin cooperare între state și să administreze tratatele și sistemele internaționale de înregistrare a brevetelor, mărcilor și desenelor (OMPI, 1967; OMPI, f.a.-a).

Istoric

Cooperarea internațională privind proprietatea intelectuală este cu aproape un secol mai veche decât OMPI. Un episod invocat des este Expoziția internațională a invențiilor de la Viena din 1873: o parte dintre expozanții străini au refuzat să vină, temându-se că invențiile lor vor fi preluate de alții fără nicio protecție. Negocierile care au urmat s-au încheiat în 1883 cu adoptarea Convenției de la Paris pentru protecția proprietății industriale, aplicabilă brevetelor, mărcilor și desenelor industriale. Trei ani mai târziu a fost adoptată Convenția de la Berna pentru protecția operelor literare și artistice (1886), rezultat al unei campanii duse de scriitorul Victor Hugo și de Asociația literară și artistică internațională (OMPI, f.a.-a).

Fiecare convenție avea la început un secretariat propriu. În 1893, cele două structuri s-au unit sub numele de Birourile Internaționale Reunite pentru Protecția Proprietății Intelectuale, cunoscute după acronimul francez BIRPI. Noua instituție funcționa la Berna și avea, la început, doar șapte angajați (OMPI, f.a.-a).

Reforma instituțională a venit abia după trei sferturi de secol. La 14 iulie 1967, conferința diplomatică de la Stockholm a adoptat Convenția pentru instituirea Organizației Mondiale a Proprietății Intelectuale. Textul a intrat în vigoare la 26 aprilie 1970, iar BIRPI a devenit OMPI. În 2000, statele membre au desemnat această dată drept Ziua mondială a proprietății intelectuale (OMPI, f.a.-f). În 1974, OMPI a intrat în sistemul ONU ca agenție specializată. Patru ani mai târziu a început să funcționeze sistemul creat prin Tratatul de cooperare în domeniul brevetelor (PCT), care a ajuns cel mai mare serviciu de depunere internațională al organizației (OMPI, f.a.-a). Până în 2020, OMPI a avut patru directori generali: Georg Bodenhausen (Țările de Jos, 1970–1973), Arpad Bogsch (Statele Unite,

1973–1997), Kamil Idris (Sudan, 1997–2008) și Francis Gurry (Australia, 2008–2020) (OMPI, 2020).

Contextul s-a schimbat în anii 1990, odată cu Acordul privind aspectele drepturilor de proprietate intelectuală legate de comerț (TRIPS), negociat în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Politologul Christopher May analizează poziția OMPI în raport cu OMC și cu acordul TRIPS și susține că organizația, deși se prezintă ca un organism tehnic, este o instituție puternic politizată, care a promovat mult timp o viziune favorabilă întăririi protecției; în analiza sa, reformele cerute de statele în curs de dezvoltare au rolul unei corecții (May, 2007). Răspunsul formal a fost Agenda pentru dezvoltare, adoptată în 2007: 45 de recomandări, grupate în șase categorii, și un organ nou, Comitetul pentru dezvoltare și proprietate intelectuală (CDIP) (OMPI, f.a.-e).

Succesiunea lui Francis Gurry a devenit, în martie 2020, o temă a rivalității dintre Statele Unite și China. În Comitetul de coordonare, care avea atunci 83 de membri, Daren Tang, conducătorul oficiului de proprietate intelectuală al Singaporelui, a primit 55 de voturi, iar candidata Chinei, Wang Binying, 28 (Swissinfo, 2020). Adunarea Generală l-a numit în mai 2020, pentru un mandat de șase ani care a început la 1 octombrie 2020 (OMPI, 2020).

În ultimul deceniu, OMPI a adoptat două tratate cu miză socială evidentă. Tratatul de la Marrakech (2013) obligă statele să prevadă excepții de la dreptul de autor în favoarea persoanelor cu deficiențe de vedere (a se vedea studiul de caz de mai jos). La 24 mai 2024, după negocieri începute în 2001, statele membre au adoptat Tratatul OMPI privind proprietatea intelectuală, resursele genetice și cunoștințele tradiționale asociate. Solicitantul unui brevet trebuie să indice țara de origine sau sursa resurselor genetice pe care se bazează invenția și, dacă este cazul, populația indigenă sau comunitatea locală care a furnizat cunoștințele tradiționale. Este primul tratat al OMPI cu prevederi adresate explicit popoarelor indigene și comunităților locale; el intră în vigoare după 15 ratificări sau aderări (OMPI, 2024c).

Membri și structură

Pot adera la OMPI statele care fac parte din Uniunea de la Paris sau din Uniunea de la Berna, statele membre ale ONU, ale unei agenții specializate ori ale Agenției Internaționale pentru Energie Atomică (AIEA), statele părți la Statutul Curții Internaționale de Justiție, precum și alte state invitate de Adunarea Generală (OMPI, 1967, art. 5). Aderarea se face prin depunerea unui instrument de ratificare sau de aderare la directorul general. În 2023–2024, organizația avea 193 de state membre (OMPI, 2023a). Statutul de membru nu obligă un stat să adere și la celelalte tratate administrate de OMPI: fiecare tratat are propriile părți contractante, organizate în uniuni (de exemplu, Uniunea de la Paris, Uniunea de la Madrid sau Uniunea PCT) (OMPI, f.a.-b).

Adunarea Generală și Conferința

Adunarea Generală este formată din statele părți la Convenție care sunt membre ale cel puțin uneia dintre uniuni. Ea numește directorul general, examinează rapoartele acestuia și adoptă bugetul pe doi ani. Conferința reunește toate statele

părți la Convenție și are, printre altele, competența de a adopta amendamente la aceasta (OMPI, f.a.-b). Fiecare stat dispune de un vot; cvorumul este de jumătate din statele membre, iar ca regulă generală Adunarea decide cu cel puțin două treimi din voturile exprimate (OMPI, 1967, art. 6). Organele OMPI și cele ale uniunilor se reunesc în fiecare an, în sesiuni comune numite „Adunările statelor membre ale OMPI" (OMPI, f.a.-g).

Comitetul de coordonare

Comitetul de coordonare este alcătuit din state alese din comitetele executive ale Uniunilor de la Paris și de la Berna. El formulează avize pe probleme administrative și financiare și pregătește ordinea de zi a Adunării Generale (OMPI, f.a.-b). Tot el desemnează candidatul la funcția de director general, pe care Adunarea Generală îl numește apoi, ca în procedura din 2020 (OMPI, 2020).

Biroul Internațional

Secretariatul poartă numele de Biroul Internațional. Este condus de un director general numit pentru o perioadă determinată de cel puțin șase ani, care poate fi reînnoită, și sprijinit de mai mulți directori generali adjuncți (OMPI, 1967, art. 9). Din 1 octombrie 2020, directorul general este Daren Tang. Bugetul pentru 2024–2025 prevede 1.232 de posturi (OMPI, 2023b). În afara sediului de la Geneva, OMPI are birouri externe, printre care cele de la New York, Rio de Janeiro, Singapore și Tokyo (OMPI, f.a.-b).

Comitete și grupuri de lucru

Munca tehnică se desfășoară în comitete ale statelor membre. Trei comitete permanente se ocupă de dreptul brevetelor (SCP), de mărci, desene industriale și indicații geografice (SCT) și de dreptul de autor și drepturile conexe (SCCR). Lor li se adaugă Comitetul pentru standardele OMPI (CWS), Comitetul pentru program și buget (PBC), CDIP, Comitetul interguvernamental pentru proprietate intelectuală și resurse genetice, cunoștințe tradiționale și folclor (IGC) și Comitetul consultativ pentru respectarea drepturilor (ACE). Aceste comitete pot crea grupuri de lucru, iar delegațiile unor țări în curs de dezvoltare primesc sprijin financiar pentru a participa (OMPI, f.a.-d).

Obiective și activități

Convenția din 1967 stabilește două obiective: „să promoveze protecția proprietății intelectuale în întreaga lume prin cooperarea dintre state și, acolo unde este cazul, în colaborare cu orice altă organizație internațională" și „să asigure cooperarea administrativă între Uniuni" (OMPI, 1967, art. 3). Prin proprietate intelectuală se înțeleg drepturile asupra creațiilor intelectuale: invențiile (protejate prin brevete), mărcile și alte semne distinctive, desenele și modelele industriale, operele literare și artistice (protejate prin dreptul de autor).

Activitatea OMPI poate fi grupată în patru direcții.

Prima este elaborarea de norme. La 1 octombrie 2024, organizația administra 27 de tratate, inclusiv propria convenție și tratatul adoptat în mai 2024. Unele fixează standarde de protecție (de exemplu, convențiile de la Paris și Berna sau Tratatul OMPI privind dreptul de autor), altele creează sisteme globale de protec-

ție (PCT, sistemul de la Madrid pentru mărci, sistemul de la Haga pentru desene industriale), iar un al treilea grup stabilește clasificări internaționale, precum Aranjamentul de la Nisa pentru clasificarea produselor și serviciilor (OMPI, f.a.-c).

A doua direcție, cea mai vizibilă economic, o reprezintă serviciile de înregistrare internațională. În 2023 au fost depuse prin PCT 272.600 de cereri internaționale de brevet, cu 1,8% mai puține decât în 2022; a fost prima scădere după 14 ani. China (69.610 cereri) și Statele Unite (55.678) au rămas primele țări de origine, iar Huawei a fost cel mai activ solicitant. În același an, sistemul de la Madrid a primit 64.200 de cereri de înregistrare a mărcilor, iar sistemul de la Haga a atins un nivel record, cu 25.343 de desene industriale (OMPI, 2024a).

A treia direcție este cooperarea pentru dezvoltare: asistență legislativă, formare profesională și modernizarea oficiilor naționale. Bugetul pentru 2024–2025 alocă acestor activități 21,4% din cheltuieli, față de 18,9% în exercițiul anterior (OMPI, 2023a). Un exemplu este Consorțiul pentru cărți accesibile (ABC), prezentat în al doilea studiu de caz.

A patra direcție este soluționarea litigiilor. Centrul de arbitraj și mediere al OMPI, înființat în 1994 la Geneva și prezent la Singapore din 2010, oferă arbitraj, arbitraj accelerat, mediere și expertiză pentru dispute privind licențe, brevete sau alte drepturi. Este, de asemenea, unul dintre principalii furnizori de proceduri pentru disputele legate de înregistrarea abuzivă a numelor de domenii pe internet (OMPI, f.a.-h).

Finanțare

OMPI nu depinde în principal de contribuțiile statelor membre. Cea mai mare parte a veniturilor sale provine din taxele plătite de utilizatorii sistemelor internaționale de înregistrare (companii, universități, inventatori și creatori individuali) (OMPI, 2023b).

Pentru exercițiul bugetar 2024–2025, statele membre au aprobat, la 14 iulie 2023, cheltuieli de 857,3 milioane de franci elvețieni (CHF), cu 8% mai mult decât în exercițiul anterior, și au estimat venituri de 972,6 milioane CHF (OMPI, 2023a). Structura veniturilor estimate arată o concentrare puternică: taxele PCT aduc 743,7 milioane CHF (aproximativ 76%), cele ale sistemului de la Madrid 170,7 milioane CHF (17%), iar sistemul de la Haga 16,4 milioane CHF (2%). Contribuțiile obligatorii ale statelor sunt estimate la doar 35,2 milioane CHF, sub 4% din total, iar veniturile din arbitraj, publicații și alte surse la circa 6,5 milioane CHF (OMPI, 2023b).

Contribuțiile statelor se calculează printr-un sistem unitar: fiecare stat alege o clasă, căreia îi corespunde un număr de unități. În 2024–2025, o unitate valorează 45.579 CHF, la fel ca în exercițiul precedent (OMPI, 2023b). Pe lângă buget, OMPI gestionează fonduri fiduciare constituite din contribuții voluntare ale unor state, destinate unor proiecte precise; pentru 2024–2025 erau disponibile aproximativ 37,6 milioane CHF din aceste fonduri (OMPI, 2023b).

Cheltuielile de personal reprezintă circa 60% din buget (512,2 milioane CHF). Documentul bugetar recunoaște riscul principal: o scădere a numărului de cereri,

provocată de o recesiune sau de alte cauze, ar reduce veniturile și ar putea afecta sustenabilitatea financiară a organizației (OMPI, 2023b). Riscul nu este teoretic: în 2023, cererile PCT și cele din sistemul de la Madrid au scăzut (OMPI, 2024a). Cu toate acestea, pentru 2024–2025 bugetul estimează un excedent operațional de aproximativ 68,4 milioane CHF, după ajustările contabile (OMPI, 2023b).



Imagine ilustrativă despre protecția proprietății intelectuale. Simbolul © marchează dreptul de autor; mărcile înregistrate, care fac obiectul Sistemului de la Madrid, sunt semnalate de obicei cu ®. *Foto: WrightStudio/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Sistemul de la Madrid, sau cum își protejează o companie marca în mai multe țări

Context

Dreptul asupra unei mărci este teritorial: o marcă înregistrată în România este protejată în România, nu și în Republica Moldova, în Turcia sau în Statele Unite. O companie care exportă în zece țări ar trebui, în lipsa unui mecanism comun, să depună zece cereri separate, în limbi diferite, cu taxe în monede diferite, termene diferite și, de regulă, cu reprezentanți locali în fiecare țară. Fiecare înregistrare ar avea apoi propria dată de reînnoire.

Pentru a simplifica această situație, statele au creat sistemul de la Madrid, bazat pe Aranjamentul de la Madrid privind înregistrarea internațională a mărcilor (1891) și pe Protocolul referitor la acest aranjament, adoptat la 27 iunie 1989 (OMPI, f.a.-i; OMPI, 1989). Protocolul a intrat în vigoare la 1 decembrie 1995 pentru primele părți, printre care China și Regatul Unit. România aplică Protocolul din 28 iulie 1998, Statele Unite din 2 noiembrie 2003, iar Uniunea Europeană, ca organizație regională, din 1 octombrie 2004 (OMPI, f.a.-j). La sfârșitul anului 2023, sistemul avea 114 membri, care acopereau 130 de țări; cel mai nou membru din acel an a fost Mauritius (OMPI, 2024b).

Actorii sunt titularul mărcii (o persoană sau o firmă cu cetățenia, domiciliul ori un sediu real într-un stat membru), oficiul său național sau regional (numit „oficiul de origine", în cazul României Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci, OSIM), Biroul Internațional al OMPI și oficiile țărilor în care se cere protecția (OMPI, f.a.-i).

Rolul organizației

OMPI nu acordă ea însăși protecție. Rolul său este de registru central și de intermediar între titular și oficiile naționale. Procedura are câțiva pași.

Mai întâi, solicitantul are nevoie de o „marcă de bază", adică o cerere depusă sau o marcă deja înregistrată la oficiul de origine. Pe baza ei, depune prin același oficiu o cerere internațională, redactată în engleză, franceză sau spaniolă, în care desemnează țările sau organizațiile regionale unde dorește protecție (OMPI, f.a.-i).

Apoi, Biroul Internațional verifică doar condițiile de formă: completarea corectă a formularului, clasificarea produselor și serviciilor, plata taxelor. Dacă totul este în regulă, marca este înscrisă în Registrul internațional, iar oficiile desemnate sunt notificate. Fiecare oficiu examinează apoi cererea după propria lege, ca pe o cerere națională. Dacă vrea să refuze protecția, trebuie să comunice refuzul în 12 luni, termen pe care statele îl pot extinde, prin declarație, la 18 luni, cu posibilitatea unor refuzuri ulterioare când există opoziții (OMPI, 1989, art. 5).

Taxele sunt plătite o singură dată, în franci elvețieni. În 2024, taxa de bază era de 653 CHF pentru o marcă în alb-negru și de 903 CHF pentru una color. Se adaugă 100 CHF pentru fiecare clasă de produse sau servicii peste primele trei și, pentru fiecare țară desemnată, fie o taxă complementară de 100 CHF, fie o taxă individuală stabilită de acea țară. Solicitanții din țările cel mai puțin dezvoltate plătesc doar 10% din taxa de bază (OMPI, f.a.-k; OMPI, 1989, art. 8).

Un exemplu ipotetic arată avantajul. Un mic producător român de cosmetice, cu marca înregistrată la OSIM, vrea să vândă în Republica Moldova, Serbia, Elveția, Regatul Unit și Statele Unite. Printr-o singură cerere internațională, depusă prin OSIM, poate desemna toate cele cinci țări. Examinarea de fond rămâne în sarcina fiecărui oficiu, așa că un reprezentant local devine de regulă necesar doar în țara care ridică obiecții. Înregistrarea durează zece ani și se reînnoiește printr-o singură procedură la OMPI (OMPI, f.a.-i), iar extinderea către alte piețe se poate face mai târziu, prin „desemnări ulterioare", un instrument folosit de peste 64.000 de ori în 2023 (OMPI, 2024b).

Sistemul are și o regulă de siguranță, numită dependență. Timp de cinci ani de la înregistrarea internațională, protecția depinde de soarta mărcii de bază: dacă aceasta este retrasă, respinsă sau anulată, total ori parțial, înregistrarea internațională cade în aceeași măsură în toate țările desemnate (OMPI, 1989, art. 6). Mecanismul permite unui terț să conteste marca într-un singur loc, procedură numită în practică „atac central". Pentru a limita pierderile, titularul poate transforma înregistrarea anulată în cereri naționale în termen de trei luni, păstrând data inițială (OMPI, 1989, art. 9quinquies).

Rezultate

Datele pentru 2023 arată amploarea sistemului. OMPI a primit 64.200 de cereri internaționale, cu 7% mai puține decât în 2022, și a înscris 63.618 înregistrări. Numărul reînnoirilor a crescut cu 8,2%, la 39.267. La sfârșitul anului erau în vigoare 886.255 de înregistrări internaționale, care cuprindeau peste 7,1 milioane de desemnări. În medie, o cerere nouă desemna șapte membri (OMPI, 2024b).

Cele mai solicitate teritorii au fost Regatul Unit (28.799 de desemnări), Uniunea Europeană (27.936) și Statele Unite (24.833). Cele mai frecvente clase de produse și servicii au fost clasa 9 (aparatură și programe informatice), clasa 35 (servicii comerciale) și clasa 42 (servicii tehnice și științifice). Aproape 88% dintre cereri au fost depuse electronic, iar circa 85% în limba engleză (OMPI, 2024b). Principalele țări de origine au fost Statele Unite (10.987 de cereri), Germania (6.613) și China (5.473), iar cel mai activ solicitant a fost grupul francez L'Oréal, cu 199 de cereri, pentru al treilea an consecutiv (OMPI, 2024a).

Pentru OMPI, sistemul este și o sursă importantă de venit: taxele din sistemul de la Madrid reprezintă aproximativ 17% din veniturile estimate pentru 2024–2025 (OMPI, 2023b).

Evaluare

Principalul câștig al sistemului este administrativ. O singură cerere, o singură limbă, o singură plată și o singură dată de reînnoire simplifică gestiunea unui portofoliu de mărci, iar costul total rămâne, potrivit analizelor de specialitate, mai mic decât cel al unor cereri naționale separate (Kelbecheva, 2019). Aderarea unor piețe mari, precum Statele Unite, China și Uniunea Europeană, a extins mult acoperirea geografică a sistemului.

Limitele sunt legate de natura sistemului. Mai întâi, protecția rămâne națională: OMPI nu armonizează condițiile de fond, astfel încât o marcă acceptată într-o țară poate fi refuzată în alta. În al doilea rând, procedura nu este atât de simplă cum pare: în 2023, doar 53,9% dintre cereri au îndeplinit din prima toate condițiile de formă, celelalte necesitând corecturi (OMPI, 2024b).

Cea mai discutată limită este dependența de marca de bază. Asociația Internațională a Mărcilor (INTA), care reprezintă titulari și practicieni, a cerut în 2017 reducerea perioadei de la cinci la trei ani. INTA a invocat un sondaj realizat de OMPI în 2015, în care 62% dintre utilizatori considerau că regula trebuie eliminată sau restrânsă, iar 34% spuneau că ar folosi mai mult sistemul fără ea (INTA, 2017). Alte analize relativizează problema: Bela Kelbecheva, într-un articol publicat pe blogul Berkeley Technology Law Journal, notează că atacurile centrale reușite sunt rare și concentrate mai ales în Germania și în alte jurisdicții din Uniunea Europeană (Kelbecheva, 2019). Poziția INTA a fost prezentată grupului de lucru al statelor membre însărcinat cu dezvoltarea juridică a sistemului, unde regula dependenței rămâne subiect de dezbatere (INTA, 2017).

Cazul ilustrează două trăsături ale OMPI. Prima: organizația funcționează adesea ca furnizor de servicii pentru utilizatori privați, nu doar ca forum diplomatic, iar veniturile sale depind de cât de util este acest serviciu. A doua: armonizarea este mai ales procedurală. Statele acceptă o cerere comună și reguli comune de termen, dar își păstrează dreptul de a decide, după propria lege, ce mărci protejează.



Imagine ilustrativă: citirea unei cărți în Braille. Tratatul de la Marrakech (2013) obligă statele să prevadă excepții de la dreptul de autor pentru exemplarele în formate accesibile. *Foto: Oleksandr/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Tratatul de la Marrakech (2013) și accesul persoanelor nevăzătoare la cărți

Context

Persoanele nevăzătoare, cele cu vedere slabă și cele care nu pot ține sau răsfoi o carte au nevoie de exemplare în formate accesibile: braille, caractere mărite, cărți audio sau fișiere electronice care pot fi citite cu programe speciale. Producerea acestor exemplare presupune, în principiu, reproducerea operei, iar reproducerea necesită acordul titularului dreptului de autor.

Uniunea Mondială a Nevăzătorilor (WBU) a descris situația drept „foamete de carte". Potrivit estimărilor citate de OMPI, din aproximativ un milion de cărți publicate anual în lume, mai puțin de 10% ajungeau în formate accesibile, iar Organizația Mondială a Sănătății (OMS) estima numărul persoanelor nevăzătoare sau cu deficiențe de vedere la 285 de milioane, 90% dintre ele în țări în curs de dezvoltare (OMPI, 2014). Uniunea Europeană a Nevăzătorilor (EBU) oferă cifre și mai dure: circa 5% din cărți în țările dezvoltate și sub 1% în cele în curs de dezvoltare (EBU, f.a.).

Problema era și juridică. Un sondaj al OMPI din 2006 a arătat că mai puțin de 60 de țări aveau în legislație excepții de la dreptul de autor în favoarea persoanelor cu deficiențe de vedere (OMPI, 2014). Chiar acolo unde existau, excepțiile erau valabile doar pe teritoriul național. Prin urmare, o carte transpusă în braille sau în format audio într-o țară nu putea fi trimisă legal unui cititor din altă țară, chiar dacă acesta vorbea aceeași limbă, iar munca trebuia repetată.

Rolul organizației

Din 2004, statele membre ale OMPI au discutat posibilitatea unor excepții armonizate la nivel internațional, iar Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități a dat un impuls suplimentar acestor discuții. Au urmat cinci ani de negocieri intense, la care au participat, pe lângă guverne, WBU, alte organizații ale persoanelor cu deficiențe de vedere, editori și alți titulari de drepturi (OMPI, 2013b). Conferința diplomatică organizată de OMPI la Marrakech a adoptat, la 27 iunie 2013, Tratatul de la Marrakech pentru facilitarea accesului la operele publicate al persoanelor nevăzătoare, cu deficiențe de vedere sau cu alte dificultăți de acces la textul tipărit (OMPI, f.a.-l).

Tratatul are trei elemente principale. Primul: statele trebuie să introducă în legislația națională excepții de la dreptul de reproducere, de distribuire și de punere la dispoziția publicului, astfel încât să poată fi realizate exemplare în format accesibil fără acordul titularului (OMPI, 2013a, art. 4). Al doilea: „entitățile autorizate", de regulă biblioteci, asociații sau instituții publice fără scop lucrativ recunoscute de guvern, pot trimite astfel de exemplare peste granițe, către beneficiari sau către alte entități autorizate (OMPI, 2013a, art. 5). Al treilea: statele trebuie să permită importul acestor exemplare (OMPI, 2013a, art. 6). Beneficiarii nu sunt doar persoanele nevăzătoare, ci toți cei care nu pot citi un text tipărit din cauza unei dizabilități (OMPI, f.a.-l).

Textul conține și concesii făcute titularilor de drepturi. Excepțiile trebuie să respecte „testul în trei pași" din dreptul internațional al dreptului de autor: să privească doar cazuri speciale, să nu afecteze exploatarea normală a operei și să nu prejudicieze nejustificat interesele titularului (OMPI, f.a.-l). În plus, un stat poate limita excepțiile la operele care, în formatul accesibil respectiv, „nu pot fi obținute comercial în condiții rezonabile pentru persoanele beneficiare de pe acea piață" (OMPI, 2013a, art. 4 alin. 4).

Tratatul intra în vigoare după 20 de ratificări sau aderări. India a fost primul stat care l-a ratificat, la 30 iunie 2014 (OMPI, 2014). Pragul a fost atins la 30 iunie 2016, iar tratatul a intrat în vigoare la 30 septembrie 2016 (OMPI, f.a.-l). În paralel, OMPI a lansat în iunie 2014 Consorțiul pentru cărți accesibile (ABC), un parteneriat cu organizații ale persoanelor nevăzătoare, biblioteci și editori. Acesta întreține un catalog internațional de titluri accesibile, finanțează proiecte de formare în țările cu venituri mici și promovează publicarea de cărți accesibile încă de la apariție (OMPI, 2016; OMPI, 2024e).

Rezultate

Ratificările au crescut constant. La 25 iunie 2024, tratatul avea 96 de părți contractante: 95 de state și Uniunea Europeană. Deoarece Uniunea a aderat în numele statelor sale membre, tratatul se aplica în 122 de state membre ale OMPI (OMPI, 2024d). Uniunea Europeană a adoptat în septembrie 2017 o directivă și un regulament care transpun tratatul și l-a ratificat la 1 octombrie 2018 (EBU, f.a.). Astfel, tratatul se aplică și în România.

Rezultatele practice pot fi urmărite prin ABC. În 2024, catalogul său a depășit un milion de titluri în 80 de limbi. În 2023, serviciul a livrat 164.000 de fișiere accesibile, iar proiectele de formare au produs aproximativ 20.000 de manuale șco-

lare accesibile în peste 40 de țări cu venituri mici (OMPI, 2024e). Uniunea Mondială a Nevăzătorilor estimează că tratatul a permis schimbul a peste 700.000 de cărți (WBU, f.a.). La intrarea în vigoare a tratatului, directorul general de atunci, Francis Gurry, îl prezentase drept o victorie a multilateralismului (OMPI, 2016).

Evaluare

Tratatul de la Marrakech ocupă un loc aparte între tratatele OMPI: în loc să extindă drepturile titularilor, obligă statele să le limiteze în favoarea unui grup de utilizatori. Revista OMPI l-a prezentat drept primul tratat internațional care armonizează astfel de excepții (OMPI, 2013b). Organizațiile persoanelor nevăzătoare, în primul rând WBU, au participat activ la negocieri (OMPI, 2013b), iar ghidul juridic publicat sub egida WBU oferă o analiză detaliată a modului în care statele pot aplica textul (Helfer et al., 2017).

Limitele sunt însă importante. Prima ține de amploare: chiar și după un deceniu, WBU apreciază că doar aproximativ 10% din materialele publicate sunt accesibile, în timp ce numărul potențialilor beneficiari depășește 300 de milioane (WBU, f.a.). A doua ține de aplicarea națională. EBU a criticat faptul că Austria, Germania, Danemarca (pentru cărțile audio) și Finlanda au introdus scheme de compensare plătite titularilor, pe care le consideră o taxă pe accesibilitate. Tot EBU a semnalat că Bulgaria, Cipru, Franța, Germania și Italia impun înscrierea entităților autorizate pe liste oficiale, o condiție pe care o consideră contrară tratatului (EBU, f.a.). În America Latină, o analiză publicată de Creative Commons arăta în 2020 că legile din Argentina și Columbia nu permiteau încă schimbul transfrontalier, iar în Brazilia clauza disponibilității comerciale risca, potrivit autorilor, să golească tratatul de conținut (Creative Commons, 2020). A treia limită este acoperirea: în 2024, circa 70 de state membre ale OMPI nu aplicau încă tratatul (OMPI, 2024d).

Cazul arată că OMPI poate produce norme care servesc explicit un obiectiv social, nu doar protecția titularilor, atunci când există o coaliție activă de state și organizații ale societății civile. Arată și că un tratat al OMPI este doar punctul de plecare: efectul real depinde de legislația națională, de capacitatea bibliotecilor și de programe practice precum ABC.

Referințe

Creative Commons (2020, 30 septembrie). Implementing the Marrakesh Treaty in Latin America: A Look at the Experiences of Four CC Community Members. https://creativecommons.org/2020/09/30/implementing-of-the-marrakesh-treaty-in-latin-america/

EBU (f.a.). *The Marrakesh Treaty*. European Blind Union. https://www.euroblind.org/campaigns-and-activities/current-campaigns/marrakesh-treaty

Helfer, L. R.; Land, M. K.; Okediji, R. L.; Reichman, J. H. (2017). *The World Blind Union Guide to the Marrakesh Treaty: Facilitating Access to Books for Print-Disabled Individuals*. New York: Oxford University Press.

INTA (2017). *INTA Board Resolution: Madrid Protocol: Dependency Period*. International Trademark Association. https://www.wipo.int/edocs/mdocs/madrid/en/mm_ld_wg_17/mm_ld_wg_17_inta.pdf

Kelbecheva, B. (2019, 19 aprilie). Madrid's „Central Attack" in Transnational Trademark Law: Practice, Procedures and Strategic Considerations. *Berkeley Technology Law Journal Blog*. http://btlj.org/2019/04/madrids-central-attack-in-transnational-trademark-law-practice-procedures-and-strategic-considerations/

May, C. (2007). *The World Intellectual Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*. Londra: Routledge.

OMPI (1967). *Convention Establishing the World Intellectual Property Organization*. Stockholm. https://www.wipo.int/wipolex/en/text/283854

OMPI (1989). *Protocol Relating to the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks*. Madrid. https://www.wipo.int/wipolex/en/text/283484

OMPI (2013a). *Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled*. Marrakech. https://www.wipo.int/wipolex/en/text/301016

OMPI (2013b, 28 august). Landmark treaty opens doors for the visually impaired. *WIPO Magazine*. https://www.wipo.int/web/wipo-magazine/articles/landmark-treaty-opens-doors-for-the-visually-impaired-38514

OMPI (2014). *India Is First to Ratify „Marrakesh Treaty" Easing Access to Books for Persons Who Are Visually Impaired* (comunicat de presă). Geneva. https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2014/article_0008.html

OMPI (2016). *WIPO Director General Hails a Success for Visually Impaired People and International Community as Marrakesh Treaty Enters Into Force* (comunicat de presă). Geneva. https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2016/article_0009.html

OMPI (2020). *Daren Tang of Singapore Appointed as WIPO Director General* (comunicat de presă). Geneva. https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2020/article_0011.html

OMPI (2023a). *WIPO Member States Approve 2024-25 Program of Work*. Geneva. https://www.wipo.int/en/web/director-general/w/daren-tang/news/2023/news_0031

OMPI (2023b). *Program of Work and Budget for 2024/25*. Geneva: World Intellectual Property Organization. https://www.wipo.int/about-wipo/en/budget/pdf/budget-2024-2025.pdf

OMPI (2024a). *Huawei, Samsung and Qualcomm are Top Users of WIPO's International Patent System; India, Türkiye and Republic of Korea are Standouts Amid Softening Global Demand* (comunicat de presă PR/2024/914, 7 martie 2024). Geneva. https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2024/article_0002.html

OMPI (2024b). *Madrid Yearly Review 2024: Executive Summary*. Geneva: World Intellectual Property Organization. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-940-2024-exec-summary-en-madrid-yearly-review-2024-executive-summary.pdf

OMPI (2024c). *WIPO Member States Adopt Historic New Treaty on Intellectual Property, Genetic Resources and Associated Traditional Knowledge* (comunicat de presă). Geneva. https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2024/article_0007.html

OMPI (2024d). *Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled* (*Marrakesh Treaty*) (document MVT/A/9/1 Rev., 27 iunie 2024). Geneva. https://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/mvt_a_9/mvt_a_9_1_rev.pdf

OMPI (2024e, 15 iulie). *WIPO's Accessible Books Consortium Celebrates 10 Years with Premiere of Video*. https://www.wipo.int/web/abc/w/news/2024/wipo-s-accessible-books-consortium-celebrates-10-years-with-premiere-of-video

OMPI (f.a.-a). *WIPO: A Brief History*. https://www.wipo.int/about-wipo/en/history.html

OMPI (f.a.-b). *Summary of the Convention Establishing the World Intellectual Property Organization* (*WIPO Convention*) (*1967*). https://www.wipo.int/treaties/en/convention/summary_wipo_convention.html

OMPI (f.a.-c). *WIPO-Administered Treaties*. https://www.wipo.int/treaties/en/

OMPI (f.a.-d). *Decision-making and Negotiating Bodies*. https://www.wipo.int/policy/en/

OMPI (f.a.-e). *Development Agenda for WIPO*. https://www.wipo.int/ip-development/en/agenda/

OMPI (f.a.-f). *World Intellectual Property Day*. https://www.wipo.int/ip-outreach/en/ipday/

OMPI (f.a.-g). *Assemblies of the Member States of WIPO*. https://www.wipo.int/about-wipo/en/assemblies/

OMPI (f.a.-h). *WIPO Arbitration and Mediation Center*. https://www.wipo.int/amc/en/center/background.html

OMPI (f.a.-i). *Summary of the Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks (1891) and the Protocol Relating to that Agreement (1989)*. https://www.wipo.int/treaties/en/registration/madrid/summary_madrid_marks.html

OMPI (f.a.-j). *WIPO Lex: Contracting Parties, Madrid Protocol*. https://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/parties/8

OMPI (f.a.-k). *Madrid System: Schedule of Fees*. https://www.wipo.int/madrid/en/fees/sched.html

OMPI (f.a.-l). *Summary of the Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired, or Otherwise Print Disabled (MVT) (2013)*. https://www.wipo.int/treaties/en/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html

Swissinfo (2020, 5 martie). Singaporean defeats Chinese candidate to head WIPO. SWI swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/eng/singaporean-defeats-chinese-candidate-to-head-wipo/45597478

WBU (f.a.). *Marrakesh Treaty*. World Blind Union. https://wbu.ngo/what-we-do/marrakesh-treaty-access-to-information

Organizația Mondială a Sănătății (OMS)

Denumire originală: World Health Organization (WHO)
Sediul: Geneva, Elveția
Înființare: 7 aprilie 1948
Director general: Tedros Adhanom Ghebreyesus
Web: www.who.int

Organizația Mondială a Sănătății (OMS) este agenția specializată a Organizației Națiunilor Unite (ONU) care se ocupă de sănătatea publică la nivel internațional. Este o organizație interguvernamentală, întemeiată pe o Constituție adoptată la New York la 22 iulie 1946 și intrată în vigoare la 7 aprilie 1948 (OMS, f.a.-b). Sediul se află la Geneva, în Elveția. În 2024, din OMS fac parte 194 de state, grupate în șase regiuni (OMS, f.a.-a). Potrivit tratatului constitutiv, scopul organizației este ca toate popoarele să ajungă la cel mai bun nivel de sănătate posibil. Pentru aceasta, OMS stabilește norme tehnice, coordonează reacția internațională la epidemii și ajută guvernele să își întărească sistemele de sănătate.

Istoric

Ideea unei organizații mondiale dedicate sănătății a apărut chiar la nașterea ONU. În aprilie 1945, la conferința de la San Francisco unde se negocia Carta ONU, delegațiile Braziliei și Chinei au propus crearea unui astfel de organism. Secretarul General al ONU a primit apoi, la 15 februarie 1946, mandat din partea Consiliului Economic și Social (ECOSOC) să convoace o conferință internațională pe această temă. Textul de lucru a fost pregătit la Paris, între martie și aprilie 1946, de un comitet tehnic preparator (OMS, f.a.-c).

Conferința Internațională a Sănătății a avut loc la New York, din 19 iunie până la 22 iulie 1946. În ultima zi a lucrărilor, Constituția OMS a fost semnată de reprezentanții a 51 de state membre ale ONU și ai altor 10 state. Până la intrarea în vigoare a tratatului, o Comisie Interimară a asigurat continuitatea activităților. Constituția a intrat în vigoare la 7 aprilie 1948, iar această dată este sărbătorită în fiecare an drept Ziua Mondială a Sănătății. Prima Adunare Mondială a Sănătății și-a început lucrările pe 24 iunie 1948, la Geneva; erau reprezentate 53 dintre cele 55 de state membre de atunci. La 31 august 1948, Comisia Interimară și-a încheiat mandatul, iar OMS i-a preluat atribuțiile (OMS, f.a.-c).

Primele decenii au fost dominate de campanii împotriva bolilor infecțioase. Cel mai cunoscut rezultat este eradicarea variolei. Programul de eradicare s-a desfășurat între 1966 și 1980. La început, strategia s-a bazat pe vaccinarea în masă. În zonele foarte populate s-a dovedit însă mai eficientă o altă metodă: depistarea rapidă a cazurilor, urmărirea contacților și izolarea focarelor. În 1980, variola a fost declarată oficial eradicată. A fost prima boală combătută printr-o campanie la scară mondială (OMS, 2010).

În paralel, atenția s-a mutat și spre organizarea serviciilor medicale. Declarația adoptată în septembrie 1978 la Alma-Ata (URSS), de Conferința internațională privind asistența medicală primară, a prezentat asistența primară, adică primul nivel de contact al oamenilor cu sistemul de sănătate, drept calea prin care toate

popoarele să atingă, până în anul 2000, un nivel de sănătate care să le permită o viață productivă (OMS, 1978).

Structura instituțională a fost ajustată de mai multe ori prin amendamente la Constituție. De exemplu, Consiliul Executiv a crescut de la 32 la 34 de membri, printr-o modificare adoptată de a 51-a Adunare Mondială a Sănătății și intrată în vigoare la 15 septembrie 2005 (OMS, 1946).

În mai 2017, statele membre l-au ales pe Tedros Adhanom Ghebreyesus, fost ministru al sănătății și apoi ministru de externe al Etiopiei, în funcția de Director general. El a preluat mandatul la 1 iulie 2017 și a fost reales pentru încă cinci ani la 24 mai 2022 (OMS, f.a.-f). Primul său mandat a fost marcat de pandemia de COVID-19: la 30 ianuarie 2020, OMS a ridicat focarul la nivelul maxim de alertă prevăzut de Regulamentul Sanitar Internațional, iar la 11 martie 2020 a calificat situația drept pandemie (OMS, 2020a; vezi studiul de caz).

Criza sanitară a declanșat un ciclu de reforme. În decembrie 2021, statele membre au înființat un Organism Interguvernamental de Negociere (INB), însărcinat să redacteze un acord internațional privind prevenirea pandemiilor și pregătirea pentru ele. La 1 iunie 2024, a 77-a Adunare Mondială a Sănătății a adoptat un pachet de amendamente la Regulamentul Sanitar Internațional, care introduce, între altele, un nivel nou de alertă, *urgența pandemică*. Negocierile asupra acordului nu s-au încheiat la termenul inițial, așa că mandatul INB a fost prelungit cu un an, până la Adunarea din 2025 (UN News, 2024). În paralel, statele au decis să reducă dependența organizației de donațiile voluntare, prin creșterea treptată a contribuțiilor obligatorii (OMS, f.a.-g).

Membri și structură

Constituția declară OMS deschisă tuturor statelor. Statele membre ale ONU devin membre prin semnarea sau acceptarea tratatului, conform procedurilor lor constituționale interne. Un stat care nu este membru al ONU poate cere să adere, iar cererea sa este aprobată dacă o susține majoritatea simplă a Adunării Mondiale a Sănătății. Teritoriile care nu își conduc singure relațiile externe pot primi statutul de membru asociat, la cererea statului sau autorității care răspunde de ele (OMS, 1946, art. 3, 4, 6 și 8). În 2024, organizația numără 194 de state membre (OMS, f.a.-a).

Adunarea Mondială a Sănătății

Organul suprem este Adunarea Mondială a Sănătății, alcătuită din delegațiile tuturor statelor membre. Se reunește o dată pe an în sesiune ordinară, de regulă în luna mai, la Geneva, și poate fi convocată și în sesiuni extraordinare (OMS, 1946, art. 13). Adunarea fixează politicile organizației, îl numește pe Directorul general, supraveghează politica financiară și aprobă bugetul-program (OMS, f.a.-d). Tot ea stabilește baremul după care cheltuielile sunt împărțite între state (OMS, 1946, art. 56). Deciziile privind chestiunile importante, cum ar fi amendarea Constituției, cer o majoritate de două treimi a membrilor prezenți și votanți, iar celelalte se iau cu majoritate simplă (OMS, 1946, art. 60).

Consiliul Executiv

Consiliul Executiv are 34 de membri, persoane cu pregătire în domeniul sănătății desemnate de tot atâtea state. Statele respective sunt alese de Adunare pentru trei ani, ținându-se seama de o repartiție geografică echitabilă, și pot fi realese (OMS, 1946, art. 24–25). Consiliul se întrunește în principal în ianuarie și are o sesiune scurtă după Adunare. El pune în aplicare deciziile Adunării, îi pregătește agenda și decide ce proiecte de rezoluții îi sunt transmise spre adoptare (OMS, f.a.-e). Pentru chestiunile financiare și administrative, Consiliul lucrează printr-un comitet specializat pentru program, buget și administrare (PBAC). În fața acestui comitet a prezentat Directorul general, la 29 ianuarie 2020, primele concluzii după vizita sa în China (OMS, 2020a).

Secretariatul și Directorul general

Secretariatul, cu sediul la Geneva, este condus de Directorul general, numit de Adunare la propunerea Consiliului Executiv (OMS, 1946, art. 31). Mandatul are cinci ani. Din 1 iulie 2017, funcția este ocupată de Tedros Adhanom Ghebreyesus, aflat în 2024 în al doilea mandat (OMS, f.a.-f). În situații de criză, Directorul general poate convoca un comitet de urgență format din experți independenți, care îl sfătuiește dacă un eveniment justifică nivelul maxim de alertă prevăzut de Regulamentul Sanitar Internațional. Decizia finală îi aparține însă Directorului general. Tot în perioadele de criză, secretariatul organizează reuniuni periodice de informare pentru statele membre; în cazul COVID-19, acestea au devenit săptămânale din 19 februarie 2020 (OMS, 2020a).

Nivelul regional

Constituția permite Adunării să delimiteze zone geografice și să creeze organizații regionale adaptate nevoilor acestora (OMS, 1946, art. 44). Statele membre sunt împărțite în șase regiuni: Africa, cele două Americi, Asia de Sud-Est, Europa, Mediterana de Est și Pacificul de Vest. Fiecare regiune are propriul birou regional, condus de un director regional (OMS, f.a.-j). În consecință, OMS funcționează pe trei niveluri: sediul central, birourile regionale și birourile din țări. În situații de urgență, activitatea celor trei niveluri este coordonată printr-o echipă comună de gestionare a incidentului (OMS, 2020a).

Obiective și activități

Mandatul OMS pornește de la o definiție largă a sănătății, formulată în preambulul Constituției: aceasta este „o stare de bine complet din punct de vedere fizic, mintal și social, nu doar absența bolii sau a infirmității” (OMS, f.a.-b). Articolul 1 fixează ca obiectiv „atingerea de către toate popoarele a celui mai înalt nivel de sănătate posibil” (OMS, 1946, art. 1).

Activitatea organizației se poate grupa în patru direcții.

Prima este stabilirea de norme și standarde. OMS publică ghiduri clinice, recomandări privind vaccinarea și definiții de caz folosite de sistemele naționale de supraveghere. Unele texte au forță juridică. Regulamentul Sanitar Internațional din 2005, adoptat în temeiul articolului 21 din Constituție, este obligatoriu pentru 196 de state părți, adică toate cele 194 de state membre și încă două state. El oferă

cadrul juridic pentru prevenirea răspândirii internaționale a bolilor și pentru reacția la ea (OMS, 2016). Tot un tratat este Convenția-cadru pentru controlul tutunului, primul acord internațional negociat sub egida OMS, adoptat de Adunarea Mondială a Sănătății la 21 mai 2003 și intrat în vigoare la 27 februarie 2005 (OMS, f.a.-k). Varianta amendată în iunie 2024 a Regulamentului adaugă nivelul de *urgență pandemică* și un mecanism financiar de coordonare pentru țările în curs de dezvoltare (UN News, 2024).

A doua direcție este reacția la urgențe. Când apare un focar, OMS publică buletine de informare (*Disease Outbreak News*), evaluează riscul la nivel național, regional și mondial, trimite experți și furnizează medicamente sau echipamente. În ianuarie 2020, de exemplu, a activat în prima zi a anului structura de gestionare a incidentelor pentru noul coronavirus. În 2023, a sprijinit Nigeria în lupta cu o epidemie de difterie (OMS, 2020a; OMS, 2023c). Ambele episoade sunt analizate în studiile de caz.

A treia direcție privește lupta împotriva unor boli anume. După succesul cu variola, OMS participă la inițiativa mondială de eradicare a poliomielitei, care primește în bugetul pe 2024–2025 aproximativ 0,69 miliarde USD (Health Policy Watch, 2023).

OMS coordonează și cercetarea. Prin planul său de cercetare-dezvoltare pentru epidemii (*R&D Blueprint*) și prin forumuri științifice, organizația fixează priorități comune pentru teste, tratamente și vaccinuri. În februarie 2020, de pildă, a reunit peste 300 de experți și finanțatori din 48 de țări pentru a stabili ce trebuia studiat mai întâi despre noul coronavirus (OMS, 2020a).

A patra direcție este consolidarea sistemelor de sănătate, în special prin acoperirea universală cu servicii medicale (*universal health coverage*), care înseamnă acces la îngrijiri fără riscul sărăciei. Aceasta este cea mai mare componentă a bugetului pe 2024–2025, cu circa 2 miliarde USD (Health Policy Watch, 2023). Prioritățile generale sunt fixate prin programe generale de lucru multianuale. Pentru perioada 2025–2028, cadrul de referință este al paisprezecelea program general de lucru (OMS, f.a.-g).

Finanțare

OMS are două surse principale de finanțare. Contribuțiile obligatorii (*assessed contributions*) sunt cotizațiile statelor membre, calculate după un barem stabilit de Adunare (OMS, 1946, art. 56). Contribuțiile voluntare vin de la state, organizații internaționale, fundații și alți donatori. Diferența de pondere dintre ele este mare: în ultimii ani, contribuțiile obligatorii au acoperit mai puțin de o cincime din buget, iar cele voluntare peste trei sferturi (OMS, f.a.-g). Majoritatea fondurilor voluntare sunt însă condiționate, adică destinate unor proiecte alese de donator, ceea ce reduce libertatea organizației de a-și stabili prioritățile (Health Policy Watch, 2023).

Bugetul se aprobă pe doi ani. În mai 2023, Adunarea a adoptat un buget-program de 6,83 miliarde USD pentru 2024–2025, dintre care 4,968 miliarde USD pentru programele de bază. Tot atunci, statele au acceptat o creștere cu 20% a contribuțiilor obligatorii, până la 1,148 miliarde USD, restul de 5,686 miliarde USD urmând să provină din contribuții voluntare (OMS, 2023b). Măsura face

parte dintr-un plan pe termen lung: contribuțiile obligatorii ar trebui să acopere jumătate din bugetul de bază până în 2030 (OMS, f.a.-g).

Câțiva donatori au o pondere mare. În perioada 2022–2023, Statele Unite au fost cel mai mare contribuitor, cu 1,284 miliarde USD (OMS, f.a.-h), urmate de Germania, cu 826,4 milioane USD (OMS, f.a.-i). Printre finanțatori se numără și actori nestatali. În 2022, Fundația Bill & Melinda Gates a fost al treilea donator voluntar, cu circa 390 de milioane USD, iar alianța pentru vaccinuri Gavi s-a situat pe locul patru (KEI, 2023).

Structura finanțării a stârnit critici. La dezbaterea din 2023, Republica Coreea a semnalat lipsa fondurilor flexibile, Brazilia a cerut mai multă transparență privind cheltuielile, iar statele africane au cerut ca cel puțin trei sferturi din resurse să ajungă la birourile din țări (Health Policy Watch, 2023). Pentru a atrage fonduri mai previzibile, OMS a lansat în mai 2024 o *rundă de investiții* (*Investment Round*) legată de programul său de lucru pentru 2025–2028 (OMS, f.a.-g).



Sediul OMS de la Geneva, în septembrie 2020. La 11 martie 2020, OMS a anunțat că răspândirea COVID-19 poate fi caracterizată drept pandemie. *Foto: olrat/stock.adobe.com*

Studiu de caz: OMS și primele luni ale pandemiei de COVID-19 (decembrie 2019–martie 2020)

Context

La sfârșitul lui decembrie 2019, autoritățile sanitare din orașul Wuhan, provincia Hubei, au anunțat mai multe cazuri de pneumonie virală cu cauză necunoscută. La 9 ianuarie 2020, autoritățile chineze au stabilit că boala era produsă de un coronavirus nou, iar la 11 ianuarie presa din China a relatat primul deces. Virusul a trecut repede granițele. Thailanda a confirmat la 13 ianuarie primul caz din afara Chinei, o persoană venită din Wuhan. Au urmat Japonia (15 ianuarie), Statele Unite (21 ianuarie) și Franța, cu primele trei cazuri din Europa (24 ianuarie) (OMS, 2020a).

Principalii actori au fost guvernul Chinei, prin Comisia Națională a Sănătății și autoritățile locale, secretariatul OMS de la Geneva, biroul regional pentru Pacificul de Vest și reprezentanța OMS din China. Un rol aparte l-a avut comitetul de urgență, un grup de experți independenți care îl consiliază pe Directorul general. Cadrul juridic era Regulamentul Sanitar Internațional din 2005. Cel mai înalt nivel de alertă prevăzut de acesta este *public health emergency of international concern* (PHEIC), adică o urgență sanitară de interes internațional. Regulamentul nu folosea și nu definea însă noțiunea de pandemie (Independent Panel, 2021).

OMS depinde în mare măsură de informațiile transmise de guverne și de propria rețea de supraveghere a surselor publice. În 2020, ea nu avea dreptul să publice informații despre un focar fără acordul statului în cauză, iar Grupul Independent care a analizat ulterior criza a cerut ca această limită să fie eliminată (PreventionWeb, 2021).

Rolul organizației

În ultima zi a lui 2019, reprezentanța OMS din China a găsit comunicatul autorităților din Wuhan despre cazurile de pneumonie, l-a tradus și l-a trimis punctului de contact pentru Regulamentul Sanitar Internațional. În aceeași zi, sistemul OMS de monitorizare a surselor deschise a semnalat un raport similar publicat pe platforma ProMED. La 1 ianuarie 2020, organizația a cerut informații oficiale Chinei și a activat echipa de gestionare a incidentului. La 5 ianuarie, a informat toate statele membre prin sistemul securizat al Regulamentului și a publicat primul buletin *Disease Outbreak News* despre focar (OMS, 2020a).

În intervalul 10–12 ianuarie, OMS a difuzat un set de ghiduri tehnice privind testarea în laborator, prevenirea infecțiilor în spitale, supravegherea, tratamentul și comunicarea riscului. La 11 ianuarie, OMS a anunțat că primise de la China secvențele genetice ale virusului, iar la 13 ianuarie OMS a publicat primul protocol de test PCR, elaborat de un laborator partener (OMS, 2020a).

Comunicarea privind transmiterea de la om la om a fost ezitantă. La 14 ianuarie, OMS a spus într-o conferință de presă că o transmitere limitată era posibilă. În aceeași zi, a publicat însă un mesaj pe rețelele sociale potrivit căruia investigațiile preliminare ale autorităților chineze nu găsiseră dovezi clare în acest sens. Biroul regional a anunțat dovezi ale unei transmiteri limitate abia la 19 ianuarie, iar după misiunea din Wuhan din 20–21 ianuarie concluzia a devenit fermă (OMS, 2020a).

La 22 și 23 ianuarie, Directorul general a convocat comitetul de urgență, alcătuit din 15 experți. În prima zi, aceștia au considerat că informațiile erau insuficiente. În a doua, voturile s-au împărțit în mod egal, așa că nu au recomandat declararea unei urgențe internaționale. La 28 ianuarie, Tedros Adhanom Ghebreyesus s-a întâlnit la Beijing cu președintele Xi Jinping. Comitetul s-a reunit din nou la 30 ianuarie și a constatat că focarul îndeplinea criteriile unei PHEIC. Directorul general a acceptat recomandarea și a emis recomandări temporare pentru state. În acel moment, în afara Chinei existau 98 de cazuri în 18 țări și niciun deces (OMS, 2020a).

În februarie, activitatea s-a mutat spre pregătirea celorlalte țări. La 3 februarie, OMS a finalizat un plan strategic de pregătire și răspuns. În ziua următoare, Directorul general le-a spus statelor membre că mai au timp să se pregătească, deoarece 99% dintre cazuri erau încă în China, iar în restul lumii fuseseră raportate doar 176. La 11 februarie, boala a primit numele COVID-19, ales astfel încât să nu facă trimitere la un loc, un animal sau un grup de oameni. Între 16 și 24 februarie, o misiune comună OMS–China cu 25 de experți a vizitat Beijing, Guangdong, Sichuan și Wuhan. Raportul ei, publicat la 28 februarie, avertiza că multe țări nu erau pregătite să aplice măsurile folosite în China (OMS, 2020a).

La 11 martie 2020, OMS a anunțat că, prin amploarea răspândirii sale, boala poate fi caracterizată drept pandemie. Directorul general a atras atenția că termenul nu trebuie folosit la întâmplare, pentru că poate produce fie panică, fie resemnare (OMS, 2020b). Două zile mai târziu, OMS, Fundația Națiunilor Unite și alți parteneri au lansat Fondul de răspuns solidar pentru COVID-19. La 18 martie a început studiul clinic internațional *Solidarity*, care compara mai multe tratamente posibile (OMS, 2020a).

Rezultate

Evoluția cifrelor arată cât de repede s-a extins criza. La declararea urgenței internaționale, la 30 ianuarie, existau 98 de cazuri confirmate în afara Chinei (OMS, 2020a). La 7 martie, numărul total de cazuri raportate în lume depășea 100.000 (OMS, 2020a). La 11 martie, OMS număra peste 118.000 de cazuri în 114 țări și 4.291 de decese (OMS, 2020b). Două zile mai târziu, Europa avea mai multe cazuri și decese raportate decât restul lumii la un loc, cu excepția Chinei (OMS, 2020a).

Unele rezultate ale activității OMS au fost concrete și rapide. Primele truse de diagnostic au fost expediate birourilor regionale la 2 februarie. În primele zece zile, fondul de răspuns solidar a strâns peste 70 de milioane USD de la aproximativ 187.000 de persoane și organizații. Până la 30 martie, organizația trimisese aproape două milioane de articole de echipament de protecție în 74 de țări (OMS, 2020a).

Pe de altă parte, alerta maximă nu a schimbat mult comportamentul guvernelor. Potrivit evaluării independente publicate în 2021, declararea urgenței internaționale nu a fost urmată, în cele mai multe țări, de măsuri ferme și imediate (Independent Panel, 2021).

Evaluare

Cea mai amplă evaluare independentă a fost realizată de Grupul Independent pentru Pregătirea și Răspunsul la Pandemii, condus de Ellen Johnson Sirleaf, fost președinte al Liberiei, și Helen Clark, fost prim-ministru al Noii Zeelande. Raportul său principal a fost publicat la 12 mai 2021 (PreventionWeb, 2021). Documentul recunoaște meritele OMS: organizația a difuzat alerta repede și conștiincios. Grupul critică însă comunicarea riscului. În opinia sa, OMS ar fi trebuit să aplice principiul precauției și să avertizeze asupra transmiterii de la om la om înainte de a avea dovezi complete. Același raport consideră că focarul îndeplinea probabil criteriile unei PHEIC încă de la prima reuniune a comitetului de urgență, la 22 ianuarie (Independent Panel, 2021).

Grupul pune o parte din problemă pe seama regulilor, nu doar a oamenilor. El descrie Regulamentul Sanitar Internațional ca pe un instrument conservator, care mai degrabă frânează decât încurajează reacția rapidă. Cea mai severă observație privește statele, nu secretariatul: „februarie 2020 a fost o lună pierdută", în care multe țări puteau lua măsuri de limitare a epidemiei și nu au făcut-o (Independent Panel, 2021). Ca remediu, Grupul a propus o finanțare mai stabilă a OMS, cu mai puține fonduri voluntare condiționate, și dreptul organizației de a publica informații despre focare fără aprobarea prealabilă a statului în cauză (PreventionWeb, 2021).

Critica politică cea mai dură a venit de la guvernul SUA. Potrivit Council on Foreign Relations, criticii OMS susțineau că aceasta preluase informații înșelătoare de la guvernul chinez și declarase prea târziu urgența, iar în mai 2020 președintele Donald Trump a anunțat încetarea relației cu OMS, pe motiv că organizația nu limitase influența Chinei asupra sa (CFR, 2022). Retragerea a fost notificată oficial Secretarului General al ONU, depozitarul Constituției OMS, la 6 iulie 2020, cu efect de la 6 iulie 2021, conform unei rezoluții a Congresului american (ONU,

2020). Președintele Joe Biden a revenit asupra retragerii imediat după preluarea mandatului, în ianuarie 2021 (CFR, 2022).

Din acest episod se pot trage două lecții despre felul în care funcționează OMS. Prima: organizația are autoritate tehnică, dar nu putere de constrângere. Ea poate alerta, recomanda și coordona, însă viteza reacției depinde de cooperarea guvernului pe teritoriul căruia apare focarul și de voința celorlalte state de a acționa. A doua: instrumentele juridice pot rămâne în urma realității. Regulamentul din 2005 nu avea o treaptă distinctă pentru pandemii. Amendamentele adoptate în iunie 2024 răspund în parte acestei critici, prin introducerea categoriei de *urgență pandemică* (UN News, 2024).



Imagine ilustrativă: un copil după vaccinare, într-un spital rural din Africa. În Nigeria, răspunsul la epidemia de difterie s-a bazat la început pe vaccinarea în masă. *Foto: Riccardo Niels Mayer/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Epidemia de difterie din Nigeria (2022–2023) și răspunsul OMS

Context

Difteria este o infecție bacteriană produsă mai ales de *Corynebacterium diphtheriae*. În Nigeria, laboratoarele au identificat și infecții cu specia înrudită *C. ulcerans*. Boala este mortală în 5–10% dintre cazuri, iar riscul este mai mare la copiii mici. Tratamentul combină antibioticele cu antitoxina difterică, un ser care neutralizează toxina produsă de bacterie (OMS, 2023c). Prevenirea se face prin vaccinare, iar în Nigeria vaccinul antidifteric este inclus în vaccinul pentavalent administrat sugarilor.

Acoperirea vaccinală a Nigeriei era însă scăzută. În 2021, doar 57% dintre copii primiseră a treia doză de vaccin pentavalent (OMS, 2023a). Potrivit OMS, 43% dintre copiii din populația țintă rămâneau nevaccinați, iar nesiguranța din nord-vestul și nord-estul țării îngreuna accesul echipelor de vaccinare (OMS, 2023c).

În decembrie 2022, Centrul pentru Controlul Bolilor din Nigeria (NCDC) a primit primele notificări despre focare suspecte. Datele raportate ulterior acopereau însă o perioadă care începea în mai 2022. Epicentrul a fost statul Kano, din nordul țării. Numărul de cazuri noi a atins un prim vârf în a patra săptămână a lui 2023, cu peste 150 de cazuri, apoi a scăzut (OMS, 2023a). Actorii principali au fost Ministerul Federal al Sănătății, NCDC, guvernele statelor afectate, biroul OMS din Nigeria și alți parteneri internaționali.

Rolul organizației

OMS a intervenit pe mai multe planuri, de regulă în sprijinul autorităților naționale, care au condus răspunsul.

Primul plan a fost informarea internațională. OMS a publicat două buletine *Disease Outbreak News* despre Nigeria, la 27 aprilie și la 13 septembrie 2023. În ambele, a evaluat riscul ca ridicat la nivel național și scăzut la nivel regional și mondial (OMS, 2023a; OMS, 2023c).

Al doilea plan a fost coordonarea. Biroul OMS din țară și-a revizuit sistemul de gestionare a incidentului. Centrul național de operațiuni de urgență a fost activat, la fel ca centrele din statele cele mai afectate (OMS, 2023c).

Al treilea plan a privit supravegherea și tratamentul. Împreună cu alți parteneri, OMS a ajutat NCDC să creeze formulare comune pentru urmărirea contacților și pentru raportarea cazurilor. Organizația a oferit îndrumare tehnică pentru tratarea bolnavilor, a sprijinit redactarea unui ghid național de tratament și a trimis medici specialiști în otorinolaringologie în centrele de tratament. Totodată, a verificat respectarea regulilor de prevenire a infecțiilor în aceste centre (OMS, 2023c).

Al patrulea plan a fost aprovizionarea. Rezervele mondiale de antitoxină difterică erau limitate, așa că distribuirea ei a devenit o problemă centrală. Livrările de antitoxină către statele afectate au început încă din decembrie 2022 (OMS, 2023a). Operațiunile de răspuns au inclus achiziția a 10.050 de flacoane de antitoxină și a 15.000 de flacoane de eritromicină (OMS, 2023c).

În fine, au fost organizate campanii de vaccinare reactivă, adică vaccinări țintite în zonele cu cazuri, pentru a opri transmiterea. În statul Kano au avut loc două etape, iar în Katsina, Bauchi, Yobe și Kaduna câte una. În paralel, liderii comunităților au fost implicați în campanii de informare. În recomandările sale, OMS a amintit că oprirea bolii cere o acoperire vaccinală de 80–85% și că persoanele care au avut contact cu un bolnav trebuie să primească preventiv antibiotice timp de șapte zile (OMS, 2023c).

Rezultate

Până la 9 aprilie 2023, fuseseră raportate 1.439 de cazuri suspecte în 21 dintre cele 36 de state și în Teritoriul Capitalei Federale. Dintre ele, 557 fuseseră confirmate, iar 73 dintre pacienții confirmați muriseră, adică o letalitate de 13%. Statul Kano concentra 83% din cazuri (OMS, 2023a).

După o scădere în primăvară, epidemia a revenit în forță. Doar între 30 iunie și 31 august 2023, au fost raportate 5.898 de cazuri suspecte, provenite din 59 de unități administrative locale din 11 state. În săptămâna încheiată la 27 august, se înregistrau încă 234 de cazuri suspecte noi. Cumulat, totalul a ajuns la 8.353 de cazuri suspecte și 4.717 cazuri confirmate. Letalitatea a scăzut la 6,1% (OMS, 2023c).

Datele despre pacienți arată o legătură clară cu lipsa vaccinării. Aproape trei sferturi (73,5%) dintre cazurile confirmate erau copii între 1 și 14 ani, iar puțin peste jumătate (56,3%) erau fete sau femei. Dintre toți cei confirmați, 59,4% nu fuseseră vaccinați deloc, 6,3% primiseră doar o parte din doze, iar 22,8% aveau schema completă. Analizele de laborator au mai scos la iveală o problemă: toate cele 62 de tulpini testate erau rezistente la penicilină, în timp ce eritromicina rămânea eficientă (OMS, 2023c).

Evaluare

Răspunsul are câteva rezultate pozitive. Autoritățile au activat structurile de coordonare la nivel federal și în statele cele mai afectate, iar îndrumarea tehnică oferită de OMS a contribuit la organizarea tratamentului. Scăderea letalității de la 13% în aprilie la aproximativ 6% în august poate reflecta, cel puțin parțial, un acces mai bun la îngrijire și la antitoxină. Cele două procente nu sunt însă strict comparabile: în august, marea majoritate a cazurilor socotite confirmate fuseseră clasificate pe baza simptomelor, nu a testelor (OMS, 2023a; OMS, 2023c).

Limitele sunt la fel de vizibile, iar OMS le-a numit chiar ea. În buletinul din septembrie 2023, organizația a enumerat factorii care menținеau riscul ridicat: al doilea val al epidemiei, apariția cazurilor în zone noi, lipsa de antitoxină la nivel mondial și nesiguranța din nordul țării, care împiedica vaccinarea (OMS, 2023c). Supravegherea a fost și ea slabă. Doar 3,6% dintre cazurile confirmate aveau confirmare de laborator, iar aproape 94% fuseseră clasificate pe baza simptomelor (OMS, 2023c). Asta face ca cifrele să fie aproximative.

Cazul arată două trăsături ale felului în care lucrează OMS. În primul rând, organizația este eficientă ca sursă de expertiză, ca intermediar pentru produse rare și ca emitent de alerte, dar nu poate înlocui un sistem național de imunizare. O epidemie de difterie apare acolo unde vaccinarea de rutină a eșuat ani la rând, iar vaccinarea reactivă doar limitează pagubele. În al doilea rând, dependența de câțiva producători pentru produse cu cerere mică, precum antitoxina difterică, este o vulnerabilitate a sistemului sanitar mondial. OMS o poate semnala, dar nu o poate rezolva singură.

Referințe

CFR (2022). *What Does the World Health Organization Do?* (actualizat la 2 iunie 2022). New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounder/what-does-world-health-organization-do

Health Policy Watch (2023, 22 mai). WHO Member-states Greenlight $6.83b Budget For 2024-25; Countries Demand More Transparency. https://healthpolicy-watch.news/who-6-83b-budget-for-2024-25-transparency/

Independent Panel (2021). Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. *COVID-19: Make it the Last Pandemic*, cap. 4: *What happened, what we've learned, and what needs to change*. https://recommendations.theindependentpanel.org/main-report/04-what-happened-what-we've-learned-and-what-needs-to-change/

KEI (2023, 26 aprilie). WHO donors in 2022: Setting the agenda for Global Health? Knowledge Ecology International. https://www.keionline.org/38697

OMS (1946). *Constitution of the World Health Organization* (text actualizat, cu amendamentele ulterioare). New York: World Health Organization. https://www.who.int/docs/default-source/documents/publications/basic-documents-constitution-of-who.pdf

OMS (1978). *Declaration of Alma-Ata*. International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, URSS, 6–12 septembrie 1978. https://www.who.int/docs/default-source/documents/almaata-declaration-en.pdf

OMS (2010, 1 mai). *Smallpox Eradication Programme: SEP* (*1966–1980*). https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/the-smallpox-eradication-programme---sep-(1966-1980)

OMS (2016). *International Health Regulations* (*2005*) (ed. a 3-a). Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496

OMS (2020a, 29 iunie). *Listings of WHO's response to COVID-19*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline

OMS (2020b, 11 martie). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020*. https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

OMS (2023a, 27 aprilie). *Diphtheria-Nigeria*. Disease Outbreak News. https://www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2023-DON452

OMS (2023b, 22 mai). *Seventy-sixth World Health Assembly: Daily update, 22 May 2023*. https://www.who.int/news/item/22-05-2023-seventy-sixth-world-health-assembly---daily-update--22-may-2023

OMS (2023c, 13 septembrie). *Diphtheria-Nigeria*. Disease Outbreak News. https://www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2023-DON485

OMS (f.a.-a). *About WHO*. https://www.who.int/about

OMS (f.a.-b). *Constitution of the World Health Organization* (pagină de prezentare). https://www.who.int/about/governance/constitution

OMS (f.a.-c). *History of WHO*. https://www.who.int/about/history

OMS (f.a.-d). *World Health Assembly*. https://www.who.int/about/governance/world-health-assembly

OMS (f.a.-e). *Executive Board*. https://www.who.int/about/governance/executive-board

OMS (f.a.-f). *Biography* (Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General). https://www.who.int/director-general/biography

OMS (f.a.-g). *How WHO is funded*. https://www.who.int/about/funding

OMS (f.a.-h). *United States of America* (profil de contribuitor). https://www.who.int/about/funding/contributors/usa

OMS (f.a.-i). *Germany* (profil de contribuitor). https://www.who.int/about/funding/contributors/deu

OMS (f.a.-j). *Regional offices*. https://www.who.int/about/who-we-are/regional-offices

OMS (f.a.-k). *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. https://fctc.who.int/convention

ONU (2020, 14 iulie). *Constitution of the World Health Organization*: notificarea depozitarului C.N.302.2020.TREATIES-IX.1 (retragerea Statelor Unite ale Americii). New York: Organizația Națiunilor Unite. https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.302.2020-Eng.pdf

PreventionWeb (2021, 12 mai). Expert independent panel calls for urgent reform of pandemic prevention and response systems. https://www.preventionweb.net/news/expert-independent-panel-calls-urgent-reform-pandemic-prevention-and-response-systems

UN News (2024, 1 iunie). At World Health Assembly, countries agree on efforts to boost pandemic preparedness. https://news.un.org/en/story/2024/06/1150546

Organizația Mondială a Comerțului (OMC)



Denumire originală: World Trade Organization (WTO)
Sediul: Geneva, Elveția (Centrul William Rappard)
Înființare: 1 ianuarie 1995
Director general: Ngozi Okonjo-Iweala
Web: www.wto.org

Organizația Mondială a Comerțului (OMC), organizație interguvernamentală cu vocație universală, stabilește și administrează regulile comerțului dintre state. A fost creată prin Acordul de la Marrakesh, semnat la 15 aprilie 1994 la finalul Rundei Uruguay de negocieri comerciale (1986–1994), și funcționează de la 1 ianuarie 1995, cu sediul la Geneva (OMC, 1994a; OMC, f.a.b; OMC, f.a.k). OMC a preluat și a extins sistemul Acordului General pentru Tarife și Comerț (GATT). După aderările Comorelor și Timorului de Est, aprobate în februarie 2024, numărul membrilor a ajuns la 166 (OMC, 2024b). Organizația administrează acordurile comerciale, găzduiește negocieri, soluționează diferende și monitorizează politicile comerciale naționale (OMC, f.a.b).

Istoric

Nevoia unui cadru comun pentru comerț a devenit evidentă în prima jumătate a secolului al XX-lea, când disputele comerciale au complicat tot mai mult relațiile dintre state (Parlamentul European, f.a.). Răspunsul postbelic a fost Acordul General pentru Tarife și Comerț din 1947. GATT a oferit un loc de negociere și, în același timp, un set de reguli recunoscute internațional (Parlamentul European, f.a.). Între 1948 și 1994, aceste reguli au guvernat o mare parte a comerțului mondial, deși GATT a rămas pe toată această perioadă un acord și o organizație cu caracter provizoriu (OMC, f.a.a). Primul director general al GATT, Eric Wyndham White, a condus secretariatul între 1948 și 1968 (OMC, f.a.a).

Reducerile de taxe vamale au fost negociate în runde succesive. Ultima dintre ele, Runda Uruguay, s-a desfășurat între 1986 și 1994 și a dus la crearea OMC (OMC, f.a.b). Acordul de instituire a fost semnat la Marrakesh la 15 aprilie 1994, iar părțile contractante la GATT 1947 au devenit membri fondatori ai noii organizații (OMC, 1994a, art. XI). Diferența față de GATT nu a fost doar instituțională. Noul sistem acoperea, pe lângă comerțul cu bunuri, și comerțul cu servicii și protecția proprietății intelectuale (OMC, f.a.a). În plus, mecanismul de soluționare a diferendelor a devenit mai strict: rapoartele se adoptă automat, dacă nu există consens pentru respingerea lor (OMC, 1994b, art. 16).

Prima Conferință Ministerială a avut loc la Singapore, în decembrie 1996. La a patra, desfășurată la Doha în noiembrie 2001 (OMC, f.a.g), a fost lansată Runda Doha, menită să reformeze din temelii sistemul comercial internațional (OMC, f.a.a). Tot în decembrie 2001, China a devenit membru (OMC, f.a.e). Runda Doha a fost negociată după principiul angajamentului unic (în engleză, *single undertaking*), potrivit căruia nimic nu este convenit până când totul nu este convenit (Parlamentul European, f.a.). Runda nu s-a încheiat printr-un acord global. La a unsprezecea conferință ministerială (Buenos Aires, decembrie 2017), grupuri de

membri cu interese apropiate au lansat inițiative comune pe teme mai restrânse, precum comerțul electronic (Parlamentul European, f.a.).

După 2017, organizația a intrat într-o perioadă dificilă. Din decembrie 2019, Organul de Apel nu mai poate funcționa, deoarece posturile rămase vacante nu au mai fost ocupate. Pentru a păstra o cale de atac, UE și alți membri au creat Acordul multipartit interimar de arbitraj în apel (MPIA), aplicabil din 30 aprilie 2020 (Parlamentul European, f.a.). La 1 martie 2021 și-a preluat mandatul Ngozi Okonjo-Iweala, prima femeie și primul cetățean african aflat la conducerea organizației (OMC, f.a.f).

Ultimele conferințe ministeriale au avut rezultate modeste, dar concrete. La a douăsprezecea (MC12, Geneva, iunie 2022) s-a încheiat, după peste douăzeci de ani de negocieri, un acord privind eliminarea subvențiilor dăunătoare pentru pescuit (Parlamentul European, f.a.). A treisprezecea conferință (MC13) s-a ținut la Abu Dhabi între 26 februarie și 2 martie 2024 (OMC, f.a.h). Miniștrii au prelungit moratoriul asupra taxelor vamale pentru transmisiile electronice și s-au angajat să reformeze organizația (Parlamentul European, f.a.). Tot atunci au fost aprobate aderările Comorelor și Timorului de Est, primele după cele ale Afganistanului și Liberiei din 2016 (OMC, 2024b).

Membri și structură

Pot deveni membri ai OMC statele și teritoriile vamale distincte care au deplină autonomie în conducerea relațiilor comerciale externe (OMC, 1994a, art. XII). Părțile contractante la GATT 1947 au devenit membri fondatori, printre ele numărându-se România, membră de la 1 ianuarie 1995 (OMC, 1994a, art. XI; OMC, f.a-.e). Celelalte state aderă prin negociere. Se constituie un grup de lucru, iar candidatul negociază condițiile de acces la piață cu membrii interesați; condițiile trebuie acceptate de toți membrii (OMC, f.a.i). Decizia finală o ia Conferința Ministerială, care aprobă condițiile de aderare cu votul a două treimi dintre membri (OMC, 1994a, art. XII). În 2024, încă 22 de state negociau aderarea (OMC, 2024b). Uniunea Europeană și fiecare dintre statele sale membre sunt membri ai OMC, iar Comisia Europeană reprezintă UE în organele OMC, inclusiv în Conferința Ministerială și în Consiliul General (Comisia Europeană, f.a.).

Conferința Ministerială și Consiliul General

Conferința Ministerială reunește reprezentanții tuturor membrilor și se întrunește obligatoriu cel puțin o dată la doi ani (OMC, 1994a, art. IV). Este organul suprem și poate lua decizii privind orice chestiune reglementată de acordurile comerciale multilaterale (OMC, f.a.g). Între sesiuni, atribuțiile ei sunt exercitate de Consiliul General, format tot din reprezentanții tuturor membrilor. Același Consiliu General se reunește și ca Organ de Soluționare a Diferendelor (OSD) și ca Organ de Examinare a Politicilor Comerciale (OMC, 1994a, art. IV). Sub autoritatea sa funcționează trei consilii specializate: pentru comerțul cu bunuri, pentru comerțul cu servicii și pentru drepturile de proprietate intelectuală legate de comerț (TRIPS) (OMC, 1994a, art. IV).

Luarea deciziilor

Acordul de la Marrakesh păstrează practica GATT a deciziilor prin consens. Dacă nu se poate ajunge la consens, se votează, fiecare membru având un vot, iar deciziile se iau cu majoritatea voturilor exprimate. Atunci când votează, UE dispune de un număr de voturi egal cu numărul statelor sale membre care sunt membri ai OMC. Unele decizii cer majorități calificate. Interpretările acordurilor, care pot fi adoptate numai de Conferința Ministerială și de Consiliul General, necesită trei sferturi din membri, la fel ca derogarea unui membru de la o obligație (OMC, 1994a, art. IX). Pentru că regula de bază rămâne consensul, în practică opoziția unui singur membru poate bloca o decizie, ceea ce poate încetini considerabil negocierile multilaterale.

Secretariatul

Secretariatul este condus de un director general numit de Conferința Ministerială, iar personalul său are un statut exclusiv internațional (OMC, 1994a, art. VI). La sfârșitul lui 2022 avea aproximativ 620 de angajați din circa 80 de țări, iar directorul general era ajutat de patru adjuncți. Secretariatul nu are putere de decizie. El oferă asistență tehnică și juridică, analize economice și sprijin pentru țările în curs de dezvoltare (OMC, f.a.c). Actuala directoare generală, economista nigeriană Ngozi Okonjo-Iweala, a fost de două ori ministru al finanțelor al Nigeriei și director general pentru operațiuni la Banca Mondială (OMC, f.a.f).

Soluționarea diferendelor

Diferendele sunt examinate mai întâi de grupuri speciale de experți (în engleză, *panels*), înființate de OSD pentru fiecare caz. Apelurile ajung la Organul de Apel, un organ permanent format din șapte persoane numite pentru patru ani, cu posibilitatea unei singure reînnoiri (OMC, 1994b, art. 17). Raportul unui grup special nu este adoptat dacă una dintre părți face apel (OMC, 1994b, art. 16). Cât timp Organul de Apel este blocat, un astfel de apel lasă disputa fără o soluție definitivă. MPIA oferă o alternativă, dar numai între membrii care au aderat la el (Parlamentul European, f.a.).

Obiective și activități

Preambulul Acordului de la Marrakesh leagă comerțul de obiective economice mai largi: creșterea nivelului de trai, ocuparea deplină a forței de muncă și folosirea optimă a resurselor mondiale, în acord cu obiectivul dezvoltării durabile (OMC, 1994a). Rolul organizației este definit sobru: OMC trebuie să ofere „cadrul instituțional comun pentru desfășurarea relațiilor comerciale dintre membrii săi" în domeniile reglementate de acorduri (OMC, 1994a, art. II).

Acordul de la Marrakesh îi atribuie cinci funcții: facilitează aplicarea acordurilor comerciale, oferă forul pentru negocieri între membri, administrează mecanismul de soluționare a diferendelor și mecanismul de examinare a politicilor comerciale și cooperează cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și cu Banca Mondială, pentru o mai mare coerență a politicilor economice globale (OMC, 1994a, art. III). În prezentarea oficială a organizației, acestor funcții li se adaugă asistența tehnică și formarea pentru țările în curs de dezvoltare (OMC, f.a.b). Acordurile administrate acoperă comerțul cu bunuri (GATT 1994), comerțul cu

servicii și drepturile de proprietate intelectuală legate de comerț, fiecare domeniu având un consiliu propriu (OMC, 1994a, art. IV). Lor li se adaugă acorduri speciale, precum cel privind măsurile antidumping (OMC, 1994c).

Monitorizarea se face prin examinări periodice ale politicilor comerciale ale fiecărui membru, desfășurate în Consiliul General reunit ca Organ de Examinare a Politicilor Comerciale (OMC, 1994a, art. IV). Asistența tehnică este finanțată în mare parte din fonduri fiduciare alimentate voluntar de membri și este destinată în special țărilor cel mai puțin dezvoltate (OMC, f.a.d). O parte a activității privește aderările: aproximativ jumătate dintre guvernele care negociază intrarea în OMC sunt considerate state fragile sau afectate de conflicte, iar din decembrie 2017 organizația derulează inițiativa *Trade for Peace*, care prezintă aderarea ca pe o cale de dezvoltare (OMC, f.a.i).

Negocierile continuă, chiar dacă în format mai restrâns. În 2022 a fost adoptat acordul privind subvențiile pentru pescuit, iar grupuri de membri negociază reguli pentru comerțul electronic (Parlamentul European, f.a.). Activitatea cea mai vizibilă rămâne însă soluționarea diferendelor. Sistemul permite oricărui membru, indiferent de greutatea sa politică sau economică, să conteste încălcarea regulilor de către alt membru (Parlamentul European, f.a.). Studiul de caz de mai jos arată cum funcționează acest mecanism în practică.

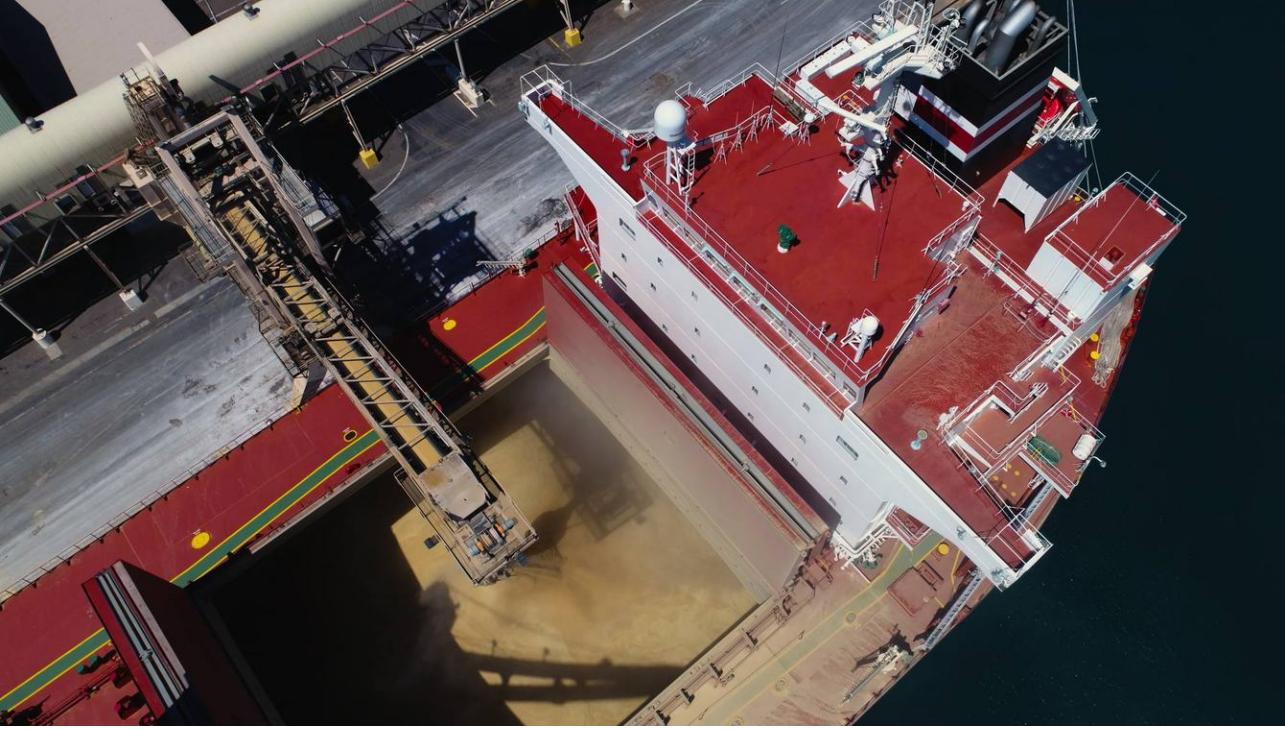
Finanțare

Bugetul OMC este acoperit în principal din contribuțiile membrilor. Fiecare contribuție se calculează după ponderea membrului respectiv în comerțul internațional cu bunuri, servicii și drepturi de proprietate intelectuală, pe baza datelor din ultimii cinci ani disponibili. Membrii cu o pondere foarte mică plătesc o contribuție minimă de 0,015% (OMC, 2015). Există și venituri proprii, provenite din chirii și din vânzarea publicațiilor (OMC, f.a.d). Procedura bugetară este stabilită de Acordul de la Marrakesh. Directorul general prezintă proiectul de buget Comitetului pentru buget, finanțe și administrație. Consiliul General adoptă bugetul și regulamentul financiar cu o majoritate de două treimi, care trebuie să cuprindă mai mult de jumătate dintre membri. Fiecare membru are obligația să își plătească prompt partea, iar regulamentul financiar prevede măsuri pentru membrii care acumulează restanțe (OMC, 1994a, art. VII).

În anii 2010, bugetul s-a situat în jurul a 200 de milioane de franci elvețieni pe an. Pentru 2015, el era de 197 de milioane de franci elvețieni, iar contribuțiile membrilor totalizau 195,5 milioane (OMC, 2015; OMC, f.a.k). În 2023, bugetul ordinar a fost de 197,2 milioane de franci elvețieni. Pentru 2024, directorul general a cerut 211,76 milioane, iar la 12 decembrie 2023 negociatorii au convenit provizoriu asupra unei sume mai mici (Kanth, 2023). În aceeași lună, membrii au aprobat o creștere de 3,6%, prima după 12 ani, până la 204,9 milioane de franci elvețieni pentru 2024 și 2025, invocând inflația și obligațiile contractuale (OMC, 2024a, p. 79). Ponderea contribuțiilor reflectă ierarhia comerțului mondial. Pentru 2024, cele mai mari contribuții au fost ale Statelor Unite (23,2 milioane, 11,43%), Chinei (22,7 milioane, 11,18%), Germaniei (14,5 milioane, 7,15%) și Japoniei (7,5 milioane, 3,69%). România a plătit 891.609 franci elvețieni (0,439%), iar contribuția minimă a fost de 30.465 de franci (OMC, 2024a, pp. 197–201). În 2015, aceleași patru

state aveau cele mai mari cote, iar România plătea 688.160 de franci elvețieni (0,352%). UE ca atare nu plătea nimic, deoarece contribuțiile sunt achitate de statele sale membre (OMC, 2015).

Pe lângă bugetul ordinar, OMC administrează fonduri fiduciare alimentate voluntar de membri. Din ele se finanțează programe de cooperare tehnică și formare care îi ajută pe membrii cel mai puțin dezvoltați și pe cei în curs de dezvoltare să folosească mai bine sistemul (OMC, f.a.d). Bugetul finanțează în principal Secretariatul, care avea circa 620 de angajați la sfârșitul lui 2022 (OMC, f.a.c). Negocierile și monitorizarea politicilor comerciale sunt însă conduse de membri, prin delegațiile lor, nu de Secretariat, care nu are putere de decizie (OMC, f.a.c).



Încărcarea cerealelor în vrac pe o navă, într-un port australian. În 2020, China a impus asupra orzului australian taxe de 80,5%, eliminate abia în august 2023. *Foto: Travelstock/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Disputa Australia–China privind taxele pe orz (DS598, 2020–2023)

Context

Australia și China sunt membri ai OMC de la 1 ianuarie 1995, respectiv de la 11 decembrie 2001 (OMC, f.a.e). În 2020, relațiile lor politice s-au deteriorat brusc. Potrivit unei analize a Serviciului de Cercetare al Parlamentului European (EPRS), după ce Australia a cerut o anchetă internațională privind originea pandemiei de COVID-19, autoritățile chineze și-au avertizat studenții să nu meargă în Australia, invocând riscul unor incidente rasiste (Szczepański, 2022). Tot în 2020, prin deciziile finale ale Ministerului Comerțului (MOFCOM) din 18 mai, China a impus asupra orzului importat din Australia o taxă antidumping de 73,6% și o taxă compensatorie de 6,9%, care, potrivit guvernului australian, au oprit practic exporturile (DFAT, 2022). Aceste măsuri au devenit obiectul disputei DS598 (OMC, f.a.j).

Pentru a înțelege disputa trebuie explicate cele două instrumente. Taxa antidumping poate fi aplicată atunci când un produs este exportat la un preț mai mic decât valoarea sa normală, de regulă prețul unui produs similar destinat consumului în țara exportatoare. Aplicarea ei cere însă dovezi pozitive și o examinare obiectivă a prejudiciului produs industriei țării importatoare. Astfel de taxe trebuie eliminate, în principiu, după cel mult cinci ani (OMC, 1994c, art. 2, 3 și 11). Taxa compensatorie are un scop asemănător, dar urmărește să neutralizeze subvențiile acordate de statul exportator. Folosite selectiv, ambele instrumente pot deveni însă și un mijloc de presiune. Analiza EPRS arată că presiunea economică exercitată de China a luat, în diverse situații, forma unor taxe vamale mărite, a aplicării selective a regulilor sanitare și fitosanitare sau a unor controale vamale

țintite. Asemenea măsuri sunt greu de contestat la OMC, pentru că sunt opace și informale (Szczepański, 2022).

Disputa privind orzul nu a fost singura. În iunie 2021, Australia a deschis o procedură similară, DS602, împotriva taxelor antidumping și compensatorii impuse de China asupra vinului australian îmbuteliat (OMC, f.a.l).

Rolul organizației

Mecanismul OMC de soluționare a diferendelor are etape precise, stabilite de Memorandumul de înțelegere privind soluționarea diferendelor (DSU). Australia a cerut consultări cu China la 16 decembrie 2020 (OMC, f.a.j). Dacă, în termen de 60 de zile, consultările nu rezolvă diferendul, reclamantul poate cere constituirea unui grup special (OMC, 1994b, art. 4). Australia a făcut această cerere la 15 martie 2021, iar OSD a înființat grupul special la 28 mai 2021 (OMC, f.a.j). Părțile nu s-au înțeles asupra componenței, așa că, potrivit procedurii, a decis directorul general (OMC, 1994b, art. 8). Grupul special a fost constituit la 3 septembrie 2021 (OMC, f.a.j).

Plângerea australiană invoca încălcarea a zeci de prevederi din Acordul antidumping, din Acordul privind subvențiile și măsurile compensatorii și din GATT 1994. Contestația era, așadar, formulată în termenii juridici și tehnici ai dreptului comercial, nu în termeni politici (OMC, f.a.j). La prima reuniune de fond a grupului special, în martie 2022, Australia a susținut că MOFCOM a ales selectiv faptele și a comparat, de exemplu, prețul a 54 de tone de orz exportate în Egipt cu cel al celor 4,71 milioane de tone exportate în China, fără nicio ajustare (DFAT, 2022).

Interesul sistemic al cazului se vede din lista statelor terțe, care urmăresc procedura și își pot prezenta punctul de vedere. La DS598 s-au înscris 13 membri: Brazilia, Canada, UE, India, Japonia, Mexic, Noua Zeelandă, Norvegia, Federația Rusă, Singapore, Ucraina, Regatul Unit și Statele Unite (OMC, f.a.j). În cazul vinului, numărul statelor terțe a ajuns la 18 (OMC, f.a.l). Pentru statele exportatoare de produse agricole, miza era de principiu: dacă instrumentele de apărare comercială pot fi folosite ca mijloc de presiune politică fără consecințe juridice.

Rezultate

Procedura a fost lentă. DSU prevede, ca regulă generală, că grupul special trebuie să își prezinte raportul în cel mult șase luni de la constituire (OMC, 1994b, art. 12). În cazul DS598, la mai bine de un an și jumătate de la constituirea grupului special, raportul nu fusese încă publicat. În vara lui 2023, lucrările grupului special erau suspendate la cererea ambelor părți, până la 11 august 2023 (OMC, f.a.j); DSU permite o astfel de suspendare pentru cel mult 12 luni (OMC, 1994b, art. 12). Deblocarea a venit pe cale bilaterală. La 4 august 2023, guvernul australian a anunțat că China elimină, începând din 5 august, taxele antidumping și compensatorii de 80,5% asupra orzului australian și că, prin urmare, Australia renunță la procedura de la OMC, așteptând un tratament similar pentru vin (Guvernul Australiei, 2023; ABC News, 2023). La 11 august 2023, părțile au ajuns la o soluție convenită reciproc (OMC, f.a.j).

Raportul grupului special a fost difuzat membrilor la 24 august 2023 (OMC, f.a.j). Conform regulilor, atunci când părțile ajung la o înțelegere, raportul cu-

prinde doar o descriere succintă a cazului și mențiunea că s-a găsit o soluție (OMC, 1994b, art. 12). Prin urmare, grupul special nu s-a pronunțat asupra legalității taxelor chineze. Disputa s-a încheiat fără câștigător declarat, dar și fără o fază de apel. Faza de apel ar fi fost problematică, deoarece Organul de Apel era blocat din decembrie 2019 (Parlamentul European, f.a.).

Cazul a durat astfel aproape trei ani de la cererea de consultări până la raportul final. Pentru un produs agricol, un asemenea interval acoperă mai multe recolte, pe care exportatorii au trebuit să le vândă în condițiile impuse de taxe.

Evaluare

Din perspectiva OMC, rezultatul poate fi considerat un succes procedural. DSU stabilește că scopul mecanismului este soluționarea pozitivă a diferendului și precizează: „O soluție acceptabilă pentru părțile la diferend și compatibilă cu acordurile vizate este în mod clar de preferat" (OMC, 1994b, art. 3). Se poate susține că procedura a funcționat ca un cadru de negociere: Australia a mutat o dispută cu încărcătură politică pe terenul regulilor comerciale, iar perspectiva unei decizii a creat un stimulent pentru găsirea unei soluții. Parlamentul European consideră că sistemul de soluționare a diferendelor a asigurat, în general, că membrii puternici nu se impun în fața celor mai slabi (Parlamentul European, f.a.). Cazul DS598 se încadrează în această logică: o economie medie a putut contesta, cu instrumente juridice, măsurile unui partener comercial mult mai mare.

Limitele sunt însă evidente. Mai întâi, durata procedurii a depășit cu mult termenele din DSU. În al doilea rând, în lipsa unei decizii pe fond, nu există o interpretare a grupului special care să clarifice când folosirea taxelor antidumping devine abuzivă. În al treilea rând, remediile OMC sunt orientate spre viitor: compensațiile și suspendarea concesiilor sunt măsuri temporare, aplicabile numai dacă statul pierzător nu se conformează (OMC, 1994b, art. 22), iar exportatorii nu primesc, de regulă, despăgubiri pentru pierderile deja suferite. În al patrulea rând, analiza EPRS subliniază că formele informale de presiune economică, precum controalele vamale sau barierele sanitare, sunt și mai greu de adus în fața OMC decât taxele oficiale (Szczepański, 2022). Blocarea Organului de Apel slăbește, în plus, forța de descurajare a întregului sistem (Parlamentul European, f.a.).

Din acest caz se desprind două lecții. Prima: OMC funcționează cel mai bine ca un cadru care disciplinează negocierea, nu ca o instanță care impune soluții statelor mari. A doua: eficiența mecanismului depinde de contextul politic. Disputa s-a încheiat prin negociere, nu printr-o decizie, iar dreptul comercial a oferit forma juridică a înțelegerii dintre cele două guverne. Faptul că UE a propus un instrument propriu împotriva constrângerii economice sugerează că unii membri nu mai consideră regulile OMC suficiente pentru astfel de situații (Szczepański, 2022).



Intrarea în sediul OMC de la Geneva, Centrul William Rappard. Din decembrie 2019, Organul de Apel al organizației nu mai poate funcționa. *Foto: diegograndi/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Blocajul Organului de Apel al OMC (din 2019)

Context

Soluționarea diferendelor în OMC are două trepte. În prima, un grup special de experți examinează plângerea și redactează un raport. În a doua, oricare dintre părți poate face apel la Organul de Apel, care revizuiește doar chestiunile de drept și interpretările juridice ale grupului special. Organul de Apel are șapte membri, numiți pentru patru ani, iar fiecare apel este judecat de trei dintre ei. Apelul trebuie soluționat, ca regulă, în 60 de zile și în niciun caz în mai mult de 90 (OMC, 1994b, art. 17). Cât timp apelul este pendinte, raportul grupului special nu poate fi adoptat (OMC, 1994b, art. 16).

Apelul a devenit regula, nu excepția. Potrivit unei analize a Kommerskollegium, agenția suedeză pentru comerț, aproape 70% dintre rapoartele grupurilor speciale au fost atacate cât timp Organul de Apel a funcționat (Kommerskollegium, 2023). Membrii Organului de Apel sunt numiți prin consens de Organul de Soluționare a Diferendelor (OSD), în care sunt reprezentați toți membrii OMC (OMC, 1994b, art. 2 și 17). Consensul a devenit astfel punctul vulnerabil al sistemului: un singur membru care se opune numirilor poate lăsa posturile vacante. Administrația Trump a blocat numirea de noi membri, iar în noiembrie 2019 mai rămăseseră doar trei. Mandatele a doi dintre ei expirau la 10 decembrie 2019, iar al treilea, Hong Zhao, urma să rămână în funcție până în noiembrie 2020 (Vasa, 2019).

Rolul organizației

Criza nu a fost produsă de Secretariatul OMC, ci de un dezacord între membri, iar organizația nu are un mecanism prin care să impună numirile. Punctul de ve-

dere american a fost expus pe larg în raportul Reprezentantului SUA pentru Comerț (USTR) din februarie 2020. Raportul acuza Organul de Apel că, din 2011, a depășit în mod obișnuit termenul de 90 de zile, fără să consulte măcar părțile. Mai critica faptul că foști membri continuau să judece apeluri după expirarea mandatului, că Organul de Apel revizuia faptele și dreptul intern al statelor și că emitea opinii consultative, inutile pentru soluționarea litigiilor. Obiecția principală era însă că Organul de Apel trata rapoartele sale ca precedente obligatorii și, prin interpretările sale, adăuga obligații noi membrilor. Raportul contesta și soluții de fond, precum definiția noțiunii de *organism public* (*public body*) în materia subvențiilor și interdicția metodei numite *zeroing* în calculul dumpingului (USTR, 2020). La prezentarea raportului, Reprezentantul SUA pentru Comerț, Robert Lighthizer, a susținut că Organul de Apel transformase OMC dintr-un for de negociere într-unul de litigii. El a precizat că documentul explică problema, fără să impună soluții (Misiunea SUA la Geneva, 2020).

Ceilalți membri au răspuns pe două căi. Prima a fost negocierea. Din 2019, un facilitator, ambasadorul David Walker, a condus discuții privind reforma, pe baza unor proiecte de decizie (Kommerskollegium, 2023). La a douăsprezecea conferință ministerială (MC12, iunie 2022), membrii și-au asumat angajamentul să poarte discuții în vederea unui sistem de soluționare a diferendelor complet funcțional și accesibil tuturor membrilor până în 2024 (Geneva Trade Platform, f.a.). La MC13, desfășurată la Abu Dhabi în 2024, miniștrii s-au angajat din nou să reformeze organizația (Parlamentul European, f.a.).

A doua cale a fost o soluție provizorie, în afara Organului de Apel. Articolul 25 din DSU permite părților la un diferend să recurgă, de comun acord, la arbitraj (OMC, 1994b, art. 25). UE și Canada au folosit primele această posibilitate, printr-un aranjament bilateral (Vasa, 2019). Pe această bază, după o declarație ministerială de la Davos din ianuarie 2020 și o alta a UE și a altor 15 membri în martie 2020, 47 de membri ai OMC au notificat, la 30 aprilie 2020, Acordul multipartit interimar de arbitraj în apel (MPIA). Apelurile sunt judecate de trei arbitri trași la sorți dintr-o listă de zece, aleși prin consens de participanți, iar decizia trebuie dată în 90 de zile. Aranjamentul este explicit temporar: se aplică doar până când Organul de Apel redevine pe deplin funcțional (Geneva Trade Platform, f.a.).

Rezultate

Din 11 decembrie 2019, Organul de Apel nu mai are numărul minim de trei membri necesar pentru a judeca un apel (OMC, 1994b, art. 17; Vasa, 2019). Efectul este cunoscut sub numele de „apel în gol" (*appeal into the void*). Un membru care pierde în fața grupului special poate face apel, iar raportul nu mai poate fi adoptat, pentru că apelul nu va fi judecat niciodată (OMC, 1994b, art. 16). Litigiul rămâne astfel într-o stare de incertitudine juridică (Vasa, 2019).

MPIA a funcționat, dar numai între participanți. Au urmat noi aderări: Ecuador, Nicaragua, Benin, Muntenegru și Macao (China) în 2020, Peru în 2021, Japonia în martie 2023 și Filipine în mai 2024 (WorldTradeLaw.net, f.a.). Primele două decizii de arbitraj au fost date la 25 iulie 2022, în disputa DS583, privind măsurile Turciei referitoare la produsele farmaceutice, și la 21 decembrie 2022, în disputa DS591, privind taxele aplicate de Columbia cartofilor prăjiți congelați (Geneva Trade Platform, f.a.). Prima procedură a respectat termenul de 90 de zile. Pentru

analiștii suedezi, acesta este un semn că termenul nu este imposibil de respectat (Kommerskollegium, 2023).

Obiectivul fixat pentru 2024 nu a fost atins. La 30 septembrie 2024, Organul de Apel continua să nu funcționeze, iar discuțiile de reformă nu produseseră un rezultat pozitiv (Geneva Trade Platform, f.a.). Statele Unite nu au aderat la MPIA, iar printre marile economii comerciale doar unele, precum UE, China, Japonia, Canada și Brazilia, participau la el (WorldTradeLaw.net, f.a.).

Evaluare

Criticile americane nu au fost izolate. Kommerskollegium observă că întârzierile procedurale sunt una dintre principalele critici aduse sistemului, și nu doar de SUA. În opinia agenției suedeze, problema nu ține de textul DSU, ci de felul în care acesta a fost interpretat și aplicat. Potrivit aceleiași analize, cei mai mulți membri ai OMC explică însă întârzierile mai ales prin lipsa de capacitate a Organului de Apel, nu prin încălcarea deliberată a regulilor (Kommerskollegium, 2023).

Metoda aleasă de SUA a fost însă contestată. Blocarea numirilor a fost o decizie unilaterală, care a paralizat treapta de apel pentru toți membrii (Vasa, 2019). Kommerskollegium avertizează că, fără un sistem funcțional, considerentele politice și raportul de forțe vor conta mai mult în soluționarea diferendelor, iar incertitudinea juridică din comerțul internațional va crește (Kommerskollegium, 2023). La rândul său, soluția MPIA are limite. Potrivit unei analize publicate de *Columbia Journal of Transnational Law*, criticii observă că aranjamentele alternative riscă să marginalizeze Statele Unite, iar o reformă durabilă cere negocieri, nu doar soluții de ocolire (Vasa, 2019).

Cazul ilustrează două trăsături ale OMC. Prima este dependența de consens: aceeași regulă care protejează fiecare membru permite unui singur stat să blocheze funcționarea unui organ esențial. A doua este flexibilitatea tratatelor: DSU conținea deja, prin articolul 25, instrumentul juridic pentru o soluție de rezervă. Rezultatul este un sistem cu două viteze, în care disputele dintre participanții la MPIA pot ajunge la o decizie definitivă, iar celelalte pot rămâne blocate prin apeluri în gol.

Referințe

ABC News (2023, 4 august). Australian barley tariffs to be scrapped by China after long-running trade dispute (K. Sullivan și G. Roberts). https://www.abc.net.au/news/rural/2023-08-04/barley-tariffs-scrapped-by-china/102689748

Comisia Europeană (f.a.). *EU and WTO*. Direcția Generală Comerț. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-and-wto_en

Geneva Trade Platform (f.a.). *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (*MPIA*). WTO Plurilaterals. https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/

DFAT (2022, 8 martie). *China: Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures on Barley from Australia* (*DS598*): *Australia's Opening Statement at the First Substantive Meeting*. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade. https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/ds598-australias-opening-statement-first-substantive-meeting.pdf

Guvernul Australiei (2023, 4 august). *Resolution of barley dispute with China* (comunicat comun al miniștrilor Don Farrell și Murray Watt). Canberra. https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/media-release/resolution-barley-dispute-china

Kanth, D. R. (2023, 14 decembrie). Trade: Tentative agreement on 3.6% rise in WTO's budget for 2024. *SUNS* nr. 9917. Geneva: Third World Network. https://www.twn.my/title2/wto.info/2023/ti231207.htm

Kommerskollegium (2023). *The WTO Appellate Body Crisis: A Contribution to the Ongoing Discussions*. Stockholm: National Board of Trade Sweden. https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2023/the-wto-appellate-body-crisis.pdf

Misiunea SUA la Geneva (2020, 12 februarie). *USTR Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*. Geneva: U.S. Mission to International Organizations in Geneva. https://geneva.usmission.gov/2020/02/12/ustr-report-on-the-appellate-body-of-the-world-trade-organization/

OMC (1994a). *Agreement Establishing the World Trade Organization*. Marrakesh, 15 aprilie 1994. Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, L 336, 23.12.1994. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A1223(01)

OMC (1994b). *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (anexa 2 la Acordul de la Marrakesh). Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, L 336, 23.12.1994. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A1223(18)

OMC (1994c). *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (Acordul antidumping). Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, L 336, 23.12.1994. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A1223(09)

OMC (2015). *The WTO: Secretariat and Budget* (contribuțiile membrilor la bugetul pe 2015). Geneva: World Trade Organization. https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/contrib_e.htm

OMC (2024a). *Annual Report 2024*. Geneva: World Trade Organization. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/ar24_e.pdf

OMC (2024b). *Thirteenth WTO Ministerial Conference: briefing note on accessions* (actualizată în aprilie 2024). Geneva: World Trade Organization. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/briefing_notes_e/accessions_e.htm

OMC (f.a.a). *History of the multilateral trading system*. https://www.wto.org/english/thewto_e/history_e/history_e.htm

OMC (f.a.b). *What is the WTO?* https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm

OMC (f.a.c). *Overview of the WTO Secretariat*. https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/intro_e.htm

OMC (f.a.d). *WTO Secretariat budget*. https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/budget_e.htm

OMC (f.a.e). *Miembros y Observadores*. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

OMC (f.a.f). *WTO Director-General: Ngozi Okonjo-Iweala*. https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dg_e.htm

OMC (f.a.g). *Ministerial Conferences*. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm

OMC (f.a.h). *Thirteenth WTO Ministerial Conference*. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/mc13_e.htm

OMC (f.a.i). *WTO accessions*. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm

OMC (f.a.j). *DS598: China: Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures on Barley from Australia*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds598_e.htm

OMC (f.a.k). *What is the WTO?* (pagina de prezentare a organizației). https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm

OMC (f.a.l). *DS602: China: Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures on Wine from Australia*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds602_e.htm

Parlamentul European (f.a.). *The European Union and the World Trade Organization* (fișă descriptivă despre Uniunea Europeană, autor R. Kaskina). https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/161/the-european-union-and-the-world-trade-organization

Szczepański, M. (2022). *China's economic coercion: Evolution, characteristics and countermeasures*. Bruxelles: Serviciul de Cercetare al Parlamentului European (EPRS). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738219/EPRS_BRI(2022)738219_EN.pdf

USTR (2020). *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf

Vasa, A. (2019, 21 noiembrie). WTO Appellate Body: Impending Hiatus. *Columbia Journal of Transnational Law*, Bulletin Blog. https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/wto-appellate-body-impending-hiatus

WorldTradeLaw.net (f.a.). *WTO Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (*MPIA*). https://www.worldtradelaw.net/static.php?type=public&page=mpia

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)

Denumire originală: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
Sediul: Paris, Franța
Înființare: 1961
Secretar general: Mathias Cormann
Web: www.oecd.org

Cu sediul la Paris, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, prescurtată OCDE, reunește guvernele unor state cu economii de piață într-o structură interguvernamentală. Organizația a fost creată prin Convenția semnată la 14 decembrie 1960 de 18 state europene, de Statele Unite și de Canada, intrată în vigoare la 30 septembrie 1961, și a preluat locul unei organizații europene înființate în 1948 pentru reconstrucția postbelică (EUI, f.a.). În 2024, OCDE are 38 de state membre (Britannica, f.a.-a). Rolul ei este de a oferi guvernelor date comparabile, analize și standarde comune, pe baza cărora acestea își pot corecta politicile economice și sociale.

Istoric

Rădăcinile OCDE se găsesc într-o instituție mai veche, Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OCEE). Convenția care a creat-o a fost semnată la Paris în aprilie 1948, iar sarcina ei inițială era una practică: guvernele din vestul continentului trebuiau să hotărască împreună cum folosesc ajutorul american din Planul Marshall (Britannica, f.a.-b). Acest program, al cărui nume oficial era European Recovery Program, s-a derulat din aprilie 1948 până în decembrie 1951 și a ajuns în 17 țări (Britannica, f.a.-c).

Oprirea fondurilor americane nu a dus la desființarea OCEE. În anii care au urmat, membrii s-au folosit de ea pentru a împărți resurse insuficiente, pentru a renunța treptat la contingentele din schimburile reciproce și pentru consultări regulate despre politica economică (Britannica, f.a.-b). OCEE a găzduit, de asemenea, Uniunea Europeană de Plăți și un cod de liberalizare a schimburilor. Când aceste instrumente și-au atins scopul, spre finalul anilor 1950, organizației îi lipsea o misiune bine definită (EUI, f.a.). Privind înapoi, statele care au semnat Convenția din 1960 au notat în preambul că participarea lor la OCEE contribuise în mare măsură la redresarea și la progresul economic al Europei (OCDE, 1960, preambul).

La sfârșitul anilor 1950, două evoluții au grăbit schimbarea. Pe de o parte, Europa occidentală se împărțise între cele șase state ale Comunității Economice Europene și cele șapte state ale Asociației Europene a Liberului Schimb, iar tensiunile comerciale dintre cele două grupuri cereau un cadru de dialog. Pe de altă parte, Statele Unite doreau o coordonare mai bună a ajutorului acordat țărilor mai puțin dezvoltate. Un memorandum al Departamentului de Stat din 7 decembrie 1960 descrie noua organizație ca succesoare a OCEE, cu SUA și Canada ca membri deplini, cu un comitet comercial pentru problemele dintre cele două grupuri

și cu obligația ca actele vechii organizații să fie preluate numai cu acordul unanim al noului Consiliu (FRUS, 1960a). Textul a fost pregătit de un comitet care a lucrat pe baza recomandărilor a patru experți (EUI, f.a.).

Convenția a fost semnată la Paris la 14 decembrie 1960, iar subsecretarul de stat Douglas Dillon a semnat-o în numele Statelor Unite (FRUS, 1960b). În martie 1961, Comisia pentru relații externe a Senatului american a recomandat ratificarea cu 16 voturi la 0 (Senatul SUA, 1961). Din punct de vedere juridic, noua organizație nu a pornit de la zero. Articolul 15 al Convenției prevede că, la intrarea ei în vigoare, OCEE se reconstituie și primește scopurile, organele, competențele și numele fixate în noul tratat (OCDE, 1960, art. 15). Textul a intrat în vigoare la 30 septembrie 1961, termenul stabilit de articolul 14 pentru situația în care cel puțin 15 semnatari își depuseseră ratificările; cele 20 de state semnatare, 18 europene plus SUA și Canada, sunt membrii fondatori (OCDE, 1960, art. 14; EUI, f.a.). Potrivit prezentării oficiale, OCDE a fost înființată în 1961 pentru „a sfătui guvernele cum să realizeze politici mai bune pentru o viață mai bună" (OCDE, f.a.-a).

Convenția a lăsat deschisă posibilitatea extinderii: prin decizie unanimă, Consiliul poate invita orice guvern pregătit să își asume obligațiile de membru (OCDE, 1960, art. 16). Folosind această prevedere, organizația a depășit spațiul euro-atlantic. Printre membrii ei se numără în prezent Japonia, Coreea de Sud, Australia și Noua Zeelandă, state din America Latină precum Mexic și Chile, precum și Israel; în 2024, totalul este de 38 de state (Britannica, f.a.-a). Din 1 iunie 2021, secretar general este australianul Mathias Cormann, al șaselea titular al funcției (OCDE, f.a.-b). În ianuarie 2022, Consiliul OCDE a decis să deschidă discuții de aderare cu șase candidați: Argentina, Brazilia, Bulgaria, Croația, Peru și România (OCDE, 2022a). Pentru România, decizia a venit după ani de participare la organisme, instrumente și evaluări ale organizației, inclusiv la Programul regional pentru Europa de Sud-Est, la care țara ia parte de la lansarea lui, în 2000 (OCDE, f.a.-c).

Membri și structură

Membrii OCDE sunt state. Cele 38 de state membre din 2024 sunt democrații cu economii de piață, de la Statele Unite, Japonia și marile economii ale Uniunii Europene până la Chile, Mexic sau Coreea de Sud (Britannica, f.a.-a; Departamentul de Stat al SUA, f.a.). Un stat nu devine membru prin simpla cerere. Procesul începe cu o decizie a Consiliului de a deschide discuții de aderare cu un candidat, iar decizia din ianuarie 2022 privind România și alți cinci candidați ilustrează această primă etapă (OCDE, 2022a). Ca orice act al Consiliului, atât deschiderea discuțiilor, cât și invitația finală cer acordul tuturor membrilor (Senatul SUA, 1961). Uniunea Europeană nu este membru, dar Protocolul suplimentar nr. 1 la Convenție permite Comunităților Europene, azi Uniunea Europeană, să participe la lucrările organizației (Senatul SUA, 1961).

Consiliul

Consiliul este organul de decizie al OCDE și reunește toți membrii. Conform Convenției, organizația poate adopta decizii, obligatorii pentru membri, și recomandări, pe care statele le pot urma sau nu (Senatul SUA, 1961). Deciziile și recomandările se adoptă prin acordul reciproc al tuturor membrilor. Un stat care nu

este de acord se poate abține, caz în care actul se aplică celorlalți, dar nu și lui; în plus, nicio decizie nu devine obligatorie pentru un stat înainte ca acesta să parcurgă procedurile sale constituționale (Senatul SUA, 1961). Această regulă a unanimității, cu posibilitatea abținerii, a fost moștenită de la OCEE (EUI, f.a.). Pe lângă reuniunile obișnuite, Consiliul se întrunește și la nivel ministerial, în Reuniunea Consiliului Ministerial (OCDE, f.a.-d).

Comitetul Executiv și celelalte formate de lucru

Pregătirea lucrărilor Consiliului se face în mai multe formate. Secretariatul Consiliului și al Comitetului Executiv deservește Consiliul, Comitetul Executiv, reuniunile șefilor de delegație, Grupul de strategie globală și Reuniunea Consiliului Ministerial (OCDE, f.a.-d). O mare parte a muncii tehnice se face în comitete de specialitate organizate pe domenii, în care statele își trimit experții. Ideea unui comitet pentru comerț, de exemplu, figura deja în planurile din 1960 (FRUS, 1960a).

Secretariatul și secretarul general

Secretariatul, cu sediul la Paris, este condus de secretarul general, funcție ocupată din iunie 2021 de Mathias Cormann (OCDE, f.a.-b). El este organizat în direcții, între care Direcția pentru afaceri juridice și Secretariatul Consiliului și al Comitetului Executiv, și produce studiile, statisticile și evaluările pe care se sprijină discuțiile dintre state (OCDE, f.a.-d). Pe lângă OCDE funcționează Agenția Internațională pentru Energie și Agenția pentru Energie Nucleară, care colaborează strâns cu organizația (Departamentul de Stat al SUA, f.a.).

Statele care nu sunt membre pot lua parte la anumite programe ale organizației. România, de exemplu, participă la PISA și la programul regional pentru Europa de Sud-Est fără a fi încă membră (OCDE, f.a.-c; OCDE, f.a.-e).

Structura are și limite. Britannica descrie OCDE ca pe un for esențialmente consultativ, care acționează prin persuasiune, conferințe și publicații, iar regula unanimității îi reduce puterea de a impune ceva membrilor (Britannica, f.a.-a).

Obiective și activități

Obiectivele OCDE sunt fixate în articolul 1 al Convenției din 1960. Organizația promovează politici care urmăresc, în primul rând, cea mai înaltă creștere economică sustenabilă, ocuparea forței de muncă și creșterea nivelului de trai în statele membre, cu menținerea stabilității financiare. În al doilea rând, ea sprijină o expansiune economică sănătoasă atât în statele membre, cât și în cele aflate în curs de dezvoltare. În al treilea rând, urmărește extinderea comerțului mondial pe o bază multilaterală și nediscriminatorie (EUI, f.a.; FRUS, 1960a). Memorandumul american din 1960 adăuga o temă practică: consultarea dintre membri privind resursele pe care le pot pune la dispoziția țărilor mai puțin dezvoltate (FRUS, 1960a).

Metoda de lucru a OCDE este comparația. Organizația culege date de la guverne, le prelucrează după metodologii comune și le publică, astfel încât fiecare stat să își vadă performanța în raport cu ceilalți. Britannica notează că OCDE publică anual sute de titluri, de la agricultură și energie la fiscalitate, educație și ajutor pentru dezvoltare (Britannica, f.a.-a). Organizația își descrie metoda ca pe o

combinație de colaborare cu mai mulți actori și învățare intensă de la egal la egal, prin care statele își examinează reciproc politicile (OCDE, f.a.-h). Pe baza acestor analize, membrii negociază instrumente juridice: decizii obligatorii, recomandări și alte texte de tip ghid (Senatul SUA, 1961).

Câteva exemple ilustrează cum funcționează aceste instrumente în practică:

- *Liniile directoare ale OCDE pentru întreprinderile multinaționale*, adoptate în 1976 și revizuite în 2023, sunt recomandări ale guvernelor către companii privind drepturile omului, munca, mediul, corupția sau fiscalitatea; aplicarea lor este urmărită de puncte naționale de contact (OCDE, 2023a).
- *Ghidul privind diligența necesară pentru lanțurile de aprovizionare cu minerale din zone afectate de conflicte și cu risc ridicat*, ajuns în 2016 la a treia ediție, oferă companiilor pași concreți pentru a evita finanțarea conflictelor prin achiziția de minerale (OCDE, 2016).
- Programul pentru Evaluarea Internațională a Elevilor (PISA) măsoară capacitatea elevilor de 15 ani de a-și folosi cunoștințele de citire, matematică și științe în situații reale (OCDE, f.a.-e).

Activitatea OCDE are și o componentă de asistență pentru state care nu sunt membre sau care se pregătesc de aderare. În cazul României, organizația a realizat în 2017, în parteneriat cu UNICEF, o analiză a sistemului de evaluare din educație (OCDE, 2017), iar în 2024 a publicat, și în limba română, o analiză a reformei învățământului preuniversitar adoptate în 2023 (OCDE, 2024b). Aceste lucrări nu obligă guvernul român, dar devin repere într-un proces de aderare în care țara trebuie să se apropie de standardele organizației.

Finanțare

Regula de bază este fixată în Convenție: în fiecare an, secretarul general supune aprobării Consiliului un buget, iar cheltuielile generale se repartizează între membri după o scară hotărâtă de Consiliu (OCDE, 1960, art. 20). Bugetul are două componente. Partea I, care acoperă programul de lucru comun, este plătită de toate statele membre. Partea a II-a reunește programe de interes doar pentru un grup de membri, finanțate după scări de contribuții sau acorduri proprii ale participanților (OCDE, f.a.-f).

Situațiile financiare ale organizației pentru 2023, auditate de Curtea Supremă de Control a Poloniei în calitate de auditor extern, dau ordinul de mărime actual. În acel an, veniturile totale au fost de 824,5 milioane de euro. Din această sumă, 329,8 milioane au reprezentat contribuții obligatorii ale membrilor, 303,7 milioane contribuții voluntare, iar 131,2 milioane contribuții la regimul de pensii. Contribuțiile voluntare au crescut față de 2022, când fuseseră de 268,0 milioane de euro, și se apropie astfel de nivelul celor obligatorii (OCDE, 2024a).

Contribuțiile statelor nu sunt egale. Încă de la înființare, Statele Unite au avut ponderea cea mai mare: raportul din 1961 al Comisiei pentru relații externe a Senatului american estima că SUA vor acoperi între 20% și 25% din costurile anuale ale noii organizații, evaluate atunci la aproximativ 4 milioane de dolari (Senatul SUA, 1961). Potrivit unei analize a National Taxpayers Union Foundation, un grup american care susține reducerea cheltuielilor publice, contribuția americană

reprezenta în 2014 aproximativ 21% din finanțarea OCDE (Tasselmyer și Brady, 2014).

Această dependență de un contributor principal este și principala vulnerabilitate a organizației. Aceeași analiză din 2014 punea sub semnul întrebării valoarea pe care contribuabilii americani o primesc în schimbul banilor, criticând recomandările OCDE privind cheltuielile publice și armonizarea fiscală internațională (Tasselmyer și Brady, 2014). Astfel de critici arată că finanțarea OCDE depinde nu doar de formule tehnice, ci și de sprijinul politic al statelor membre pentru munca organizației.



Imagine ilustrativă: baterii auto cu plumb strânse pentru reciclare. Bateriile litiu-ion ale mașinilor electrice ridică probleme asemănătoare de colectare și de recuperare a metalelor. *Foto: Zigmunds/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Bateriile mașinilor electrice, între metale critice și economie circulară

Context

Electrificarea transportului rutier a accelerat puternic după 2020. Agenția Internațională pentru Energie (AIE) a numărat, pentru 2023, aproape 14 milioane de autoturisme electrice înmatriculate în lume, cu 3,5 milioane mai multe decât în anul precedent; ponderea lor în vânzările de autoturisme noi a urcat de la 14% în 2022 la circa 18% (AIE, 2024a). Pentru a le echipa, industria a avut nevoie în 2023 de peste 750 GWh de baterii, cu 40% mai mult decât în 2022. Cea mai mare parte a acestei cereri a venit din China (415 GWh), urmată de Europa (185 GWh) și de Statele Unite (100 GWh) (AIE, 2024b).

În spatele acestor cifre stă o problemă de materii prime. Tot potrivit AIE, bateriile au absorbit în 2023 aproximativ 140.000 de tone de litiu, adică 85% din cererea mondială a acestui metal, circa 150.000 de tone de cobalt (70% din total) și aproape 370.000 de tone de nichel. Prelucrarea este și mai concentrată decât extracția: China deține aproape 90% din capacitatea instalată de producție a materialelor pentru catozi și peste 97% din cea pentru anozi (AIE, 2024b). O astfel de concentrare face ca orice restricție comercială sau perturbare într-o singură țară să se transmită rapid producătorilor de automobile din restul lumii.

A doua fațetă a problemei apare la sfârșitul vieții bateriilor. Un raport al International Council on Clean Transportation (ICCT) estimează că, la nivel mondial, 1,2 milioane de baterii de vehicule electrice vor ieși din uz în 2030, 14 milioane în 2040 și 50 de milioane în 2050 (Tankou et al., 2023). Acești acumulatori pot primi o a doua utilizare, de exemplu în stocarea staționară a energiei, sau pot fi reciclați

pentru a recupera metalele. Ambele variante presupun reguli clare privind transportul, statutul juridic al bateriilor uzate și comerțul transfrontalier cu ele.

Rolul organizației

OCDE nu reglementează piața bateriilor și nu finanțează fabrici de reciclare. Contribuția ei trece prin două canale: statistica și prognoza, pe de o parte, analiza politicilor comerciale, pe de alta.

Primul canal este Agenția Internațională pentru Energie, care funcționează pe lângă OCDE și colaborează strâns cu aceasta (Departamentul de Stat al SUA, f.a.). AIE publică anual *Global EV Outlook*, un raport care urmărește vânzările de vehicule electrice, infrastructura de încărcare, cererea de baterii, consumul de electricitate și emisiile. Ediția 2023, apărută la 25 aprilie 2023 la editura OCDE, include și analize privind performanța financiară a companiilor din domeniu, investițiile de capital de risc și comerțul cu vehicule electrice (AIE, 2023). Ediția 2024, publicată la 23 aprilie 2024, a extins prognozele până în 2035 (AIE, 2024a).

Al doilea canal este analiza comercială. La 30 ianuarie 2023, OCDE a publicat, ca primul număr din acel an al seriei *OECD Trade and Environment Working Papers*, studiul *Trade policies to promote the circular economy: A case study of lithium-ion batteries* (Moïsé și Rubínová, 2023). Autoarele pornesc de la ideea că baterii accesibile și durabile sunt o condiție a pieței de vehicule electrice și a tranziției energetice. Ele constată că lanțurile valorice circulare sunt abia la început, pentru că reciclarea este îngreunată de „designul complex al bateriilor, de chimia materialelor și de stocurile insuficiente de deșeuri" (Moïsé și Rubínová, 2023). Concluzia centrală este că, pentru multe țări, reciclarea rentabilă nu se poate face doar cu bateriile uzate generate pe plan intern, astfel că fluxurile comerciale de deșeuri vor rămâne necesare.

Din acest diagnostic decurge un pachet de recomandări. Guvernele sunt îndemnate să precizeze când o baterie folosită devine deșeu, să alinieze regulile de siguranță pentru transport și depozitare, să nu blocheze inutil comerțul, să armonizeze standardele de proiectare și să fixeze prin lege ținte de colectare și de reciclare, însoțite de scheme prin care producătorii preiau produsele la final de viață (Moïsé și Rubínová, 2023). Pentru etapa de aprovizionare, organizația avea deja un instrument mai vechi: ghidul de diligență necesară pentru mineralele provenite din zone afectate de conflicte sau cu risc ridicat, ajuns în 2016 la a treia ediție (OCDE, 2016).

Rezultate

Cea mai importantă decizie de politică publică din perioada analizată a fost luată de Uniunea Europeană, care reunește o mare parte dintre membrii OCDE. Regulamentul (UE) 2023/1542 privind bateriile și deșeurile de baterii a fost adoptat la 12 iulie 2023 și reglementează întregul ciclu de viață al acumulatorilor (UE, 2023). El impune ca bateriile noi să conțină o parte de metale recuperate: de la 16% cobalt, 6% litiu și 6% nichel din 2031 la 26%, 12% și, respectiv, 15% din 2036 (Zhou et al., 2024). Reciclatorii trebuie să recupereze 50% din litiu și 90% din cobalt, cupru și nichel până la sfârșitul lui 2027, iar până la sfârșitul lui 2031 procentele cresc la 80% și, respectiv, 95% (Tankou et al., 2023). Țintele obligatorii de colecta-

re și reciclare sunt tocmai tipul de măsură pe care îl recomandase studiul OCDE, deși textul european a fost negociat în paralel și nu poate fi atribuit acestuia.

Și industria a reacționat. Capacitatea mondială de reciclare a bateriilor a ajuns la 300 GWh în 2023. Dacă toate proiectele anunțate s-ar realiza, ea ar depăși 1.500 GWh în 2030, iar 70% din această capacitate s-ar afla în China. AIE observă că, la nivel mondial, capacitatea anunțată este de peste trei ori mai mare decât cantitatea de baterii care ar putea fi reciclate în 2030, deoarece retragerea în masă a bateriilor din vehicule este așteptată abia din a doua jumătate a anilor 2030 (AIE, 2024a).

Beneficiile potențiale sunt mari, dar se vor vedea pe termen lung. ICCT calculează că, dacă jumătate din bateriile scoase din vehicule ar fi refolosite pentru stocare, ele ar oferi 96 GWh de capacitate în 2030, 3.000 GWh în 2040 și 12.000 GWh în 2050. Reciclarea ar putea reduce cererea anuală combinată de litiu, cobalt, nichel și mangan nou extrase cu 3% în 2030, cu 11% în 2040 și cu 28% în 2050 (Tankou et al., 2023).

Evaluare

Meritul principal al OCDE în acest dosar este de ordin conceptual. Studiul din 2023 a tratat reciclarea bateriilor ca pe o chestiune de politică comercială, nu doar de mediu, și a arătat că o piață circulară are nevoie de fluxuri transfrontaliere. Rapoartele anuale ale AIE au dat, la rândul lor, o bază de date pe care guvernele, industria și cercetătorii o folosesc pentru a estima cererea de metale și capacitatea de reciclare.

Limitele sunt la fel de vizibile. Un document de lucru nu obligă pe nimeni; Convenția permite OCDE să adopte decizii și recomandări numai cu acordul membrilor (Senatul SUA, 1961), iar studiul nu are nici măcar statutul unei recomandări a Consiliului. Politicile reale pot merge în altă direcție decât sfatul de a facilita comerțul. Publicația de specialitate Fastmarkets relata în 2023 că participanții la piață se așteptau ca noile reguli europene să reducă exporturile de masă neagră (pulberea bogată în metale rezultată din mărunțirea bateriilor), pentru că Uniunea vrea să păstreze aceste materiale pentru propriile uzine (Yeo, 2023). Un articol din revista *One Earth* avertizează, la rândul său, că țintele europene de conținut reciclat pot intra în conflict cu alte obiective ale economiei circulare, precum prelungirea duratei de viață a bateriilor și reutilizarea lor (Zhou et al., 2024). Nici prognozele AIE nu indică o piață echilibrată: capacitatea de reciclare anunțată este mult mai mare decât volumul de baterii disponibil până în 2030, iar amplasarea proiectelor nu corespunde întotdeauna locurilor în care vor fi retrase vehiculele (AIE, 2024a).

Cazul ilustrează modul de lucru al organizației. OCDE și agenția asociată ei produc date comparabile și diagnostice, pe care membrii le pot prelua sau ignora. Regulile obligatorii vin din altă parte, în acest caz de la Uniunea Europeană, iar felul în care ele împacă economia circulară cu securitatea aprovizionării depinde de interesele industriale ale fiecărui stat.



Imagine ilustrativă. Programul OCDE pentru Evaluarea Internațională a Elevilor (PISA) măsoară capacitatea elevilor de 15 ani de a-și folosi cunoștințele de citire, matematică și științe. *Foto: abasler/stock.adobe.com*

Studiu de caz: România și testele PISA ale OCDE

Context

Programul pentru Evaluarea Internațională a Elevilor (PISA) este cel mai cunoscut instrument al OCDE în domeniul educației. El nu verifică dacă elevii au memorat programa școlară, ci măsoară în ce măsură tinerii de 15 ani își pot folosi cunoștințele de citire, matematică și științe pentru a rezolva probleme din viața reală (OCDE, f.a.-e). Testele se aplică unui eșantion reprezentativ de elevi din fiecare țară participantă, iar rezultatele permit comparații între sisteme de educație foarte diferite.

România participă la PISA deși nu este membră a OCDE. Pentru un stat candidat, testul oferă o imagine externă, comparabilă internațional, a calității școlii, iar rezultatele sunt folosite de OCDE și de Comisia Europeană în evaluările politicilor românești. Discuțiile de aderare au fost deschise în ianuarie 2022 (OCDE, 2022a). Foaia de parcurs adoptată de Consiliu la nivel ministerial, la 10 iunie 2022, trece Comitetul pentru politici educaționale printre comitetele care examinează România și transmit Consiliului un aviz formal. Printre principiile după care comitetul judecă politicile românești se află calitatea rezultatelor învățării, egalitatea de șanse pentru toți elevii și folosirea datelor pentru a orienta dezvoltarea competențelor (OCDE, 2022b).

Problema de fond este cunoscută de mult. Comisia Europeană constata în 2024 că România are puțini elevi cu rezultate foarte bune și mulți sub nivelul competențelor de bază, ceea ce devine și o problemă de competitivitate economică (Comisia Europeană, 2024).

Rolul organizației

OCDE are trei roluri în această poveste. Primul este cel de evaluator: organizația elaborează testele, stabilește metodologia de eșantionare și publică rezultatele. Rezultatele ciclului PISA 2022, primul desfășurat după izbucnirea pandemiei de COVID-19, au fost publicate la 5 decembrie 2023 (OCDE, 2023b). Un volum separat al raportului a fost dedicat învățării în timpul perturbărilor provocate de pandemie (OCDE, f.a.-g).

Al doilea rol este cel de consultant. În 2017, OCDE a publicat, în parteneriat cu UNICEF, o analiză a sistemului românesc de evaluare din educație. Raportul recunoștea progresul, în sensul că tot mai mulți elevi stăpâneau competențele de bază necesare pentru viață și muncă, dar arăta că aceste câștiguri ascund disparități mari între elevi. Recomandarea centrală a fost reducerea accentului pus pe examenele cu miză mare și extinderea evaluării formative, adică a discuțiilor și a feedbackului care ajută la îmbunătățirea predării și învățării (OCDE, 2017).

Al treilea rol este cel de partener al reformelor. În aprilie 2024, OCDE a publicat, și în limba română, lucrarea *Reforma învățământului preuniversitar în România: Consolidarea sistemelor de conducere, de evaluare și de sprijin*. Documentul pornește de la noua lege a învățământului preuniversitar adoptată în 2023 și formulează recomandări în patru domenii: evaluarea și sprijinirea școlilor, resursele educației, profesia didactică și sistemele de date și monitorizare. Pentru profesia didactică, OCDE propune o legătură mai clară între performanță, promovare și salarizare, astfel încât predarea să devină o profesie bine calificată și atractivă (OCDE, 2024b).

Rezultate

Primul rezultat este diagnosticul însuși. Potrivit notei de țară a OCDE, elevii români au obținut în 2022, în medie, 430 de puncte la matematică, 428 la lectură și 426 la științe, față de mediile OCDE de 472, 476 și, respectiv, 485. Scorurile au rămas practic la nivelul din 2018 în toate cele trei domenii, dar la matematică sunt sub cele din 2012 și 2015. Aproape jumătate dintre elevi (49%) nu au atins la matematică nivelul 2, considerat pragul competențelor de bază, față de 31% în OCDE; la lectură și la științe, ponderile au fost de 42% și 44%, față de 26% și 24%. Doar 4% dintre elevi au ajuns la nivelurile 5 sau 6 la matematică, față de 9% în OCDE (OCDE, 2023c).

Aceeași sursă arată cât de mult contează originea socială. Sfertul cel mai avantajat al elevilor l-a depășit pe cel mai dezavantajat cu 132 de puncte la matematică (93 în medie în OCDE), iar statutul socioeconomic a explicat 26% din variația rezultatelor, față de 15% în OCDE. Între 2012 și 2022, acest decalaj s-a adâncit în România, în timp ce media OCDE a rămas stabilă. Numai circa 7% dintre elevii dezavantajați au ajuns în sfertul de sus al performanței la matematică din țară (10% în OCDE). Contează și contextul: jumătate dintre elevi au declarat că școala lor a fost închisă mai mult de trei luni din cauza pandemiei de COVID-19 (OCDE, 2023c).

Al doilea rezultat privește explicațiile. Raportul de țară al Comisiei Europene din iunie 2024 folosește aceste date și identifică trei cauze posibile ale rezultatelor slabe: subfinanțarea sectorului, influența puternică a factorilor socioeconomici și

problemele profesiei didactice (Comisia Europeană, 2024). Acestea corespund în mare măsură temelor pe care OCDE le semnalase încă din 2017, când vorbea despre disparități, și pe care le-a reluat în 2024, când a insistat asupra resurselor și a profesiei de profesor (OCDE, 2017; OCDE, 2024b).

Al treilea rezultat este legat de reformă. Legea învățământului preuniversitar din 2023 a creat contextul în care OCDE și-a formulat recomandările din 2024, iar documentul organizației a fost publicat în limba română, ceea ce îl face accesibil direct profesorilor, directorilor de școli și administrației (OCDE, 2024b). Efectele acestor reforme asupra rezultatelor elevilor nu pot fi încă măsurate: ele vor apărea, cel mai devreme, în ciclurile PISA următoare.

Evaluare

Cazul arată atât forța, cât și limitele unei organizații precum OCDE. Forța vine din comparație. Un clasament internațional produce o presiune pe care un raport intern rareori o poate genera, iar faptul că aceleași date sunt folosite de OCDE și de Comisia Europeană le întărește autoritatea. Analizele din 2017 și din 2024 arată, de asemenea, o continuitate: organizația nu s-a limitat la a publica scoruri, ci a propus schimbări concrete în evaluare, finanțare și cariera didactică (OCDE, 2017; OCDE, 2024b).

Limitele sunt la fel de clare. OCDE nu are puterea de a impune reforme; ea poate doar să recomande, iar Britannica descrie organizația ca pe un for care lucrează prin persuasiune și publicații (Britannica, f.a.-a). Apoi, PISA măsoară doar anumite competențe ale elevilor de 15 ani, pe un eșantion, într-un anumit moment. Testul nu surprinde toate obiectivele unei școli și nu explică singur de ce un sistem are rezultate slabe. Chiar OCDE a recomandat României, în 2017, să nu se bazeze excesiv pe examenele cu miză mare (OCDE, 2017), ceea ce ar trebui să tempereze și tendința de a reduce dezbaterea despre educație la un clasament internațional.

O lecție generală este că organizațiile de tip OCDE influențează politicile publice mai ales prin date și prin legitimitatea pe care o oferă reformatorilor. În cazul României, perspectiva aderării amplifică această influență, dar rezultatul final depinde de deciziile și de resursele guvernului național.

Referințe

AIE (2023). *Global EV Outlook 2023: Catching up with Climate Ambitions*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/global-ev-outlook-2023_cbe724e8-en.html

AIE (2024a). *Global EV Outlook 2024*. Paris: International Energy Agency. https://iea.blob.core.windows.net/assets/a9e3544b-0b12-4e15-b407-65f5c8ce1b5f/GlobalEVOutlook2024.pdf

AIE (2024b). *Trends in electric vehicle batteries*. În *Global EV Outlook 2024*. Paris: International Energy Agency. https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024/trends-in-electric-vehicle-batteries

Britannica (f.a.-a). *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Organisation-for-Economic-Co-operation-and-Development

Britannica (f.a.-b). *Organisation for European Economic Co-operation*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Organisation-for-European-Economic-Co-operation

Britannica (f.a.-c). *Marshall Plan*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/event/Marshall-Plan

Comisia Europeană (2024). *2024 Country Report – Romania*, SWD(2024) 623 final. Bruxelles, 19 iunie 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024SC0623

Departamentul de Stat al SUA (f.a.). *The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*. https://www.state.gov/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd/

EUI (f.a.). *Organisation for Economic Co-operation and Development* (fișă de autoritate). Florența: Historical Archives of the European Union, European University Institute. https://archives.eui.eu/en/isaar/41

FRUS (1960a). *Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Kohler) to Secretary of State Herter*, 7 decembrie 1960. Foreign Relations of the United States, 1958–1960, vol. IV, doc. 31. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v04/d31

FRUS (1960b). *Editorial Note*. Foreign Relations of the United States, 1958–1960, vol. IV, doc. 210. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v04/d210

Moïsé, E.; Rubínová, S. (2023). *Trade policies to promote the circular economy: A case study of lithium-ion batteries*. OECD Trade and Environment Working Papers, 2023/01. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/trade-policies-to-promote-the-circular-economy_d75a7f46-en.html

OCDE (1960). *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris, 14 decembrie 1960. United Nations Treaty Series, vol. 888, nr. 12736. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20888/volume-888-I-12736-English.pdf

OCDE (2016). *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* (ed. a 3-a). Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-areas_9789264252479-en.html

OCDE (2017). *Romania 2017*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/romania-2017_9789264274051-en.html

OCDE (2022a). *OECD takes first step in accession discussions with Argentina, Brazil, Bulgaria, Croatia, Peru and Romania* (comunicat de presă, ianuarie 2022). https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2022/01/oecd-takes-first-step-in-accession-discussions-with-argentina-brazil-bulgaria-croatia-peru-and-romania.html

OCDE (2022b). *Roadmap for the OECD Accession Process of Romania*, C/MIN(2022)25/FINAL. Adoptată de Consiliu la nivel ministerial, Paris, 10 iunie 2022. https://one.oecd.org/document/C/MIN(2022)25/FINAL/En/pdf

OCDE (2023a). *Liniile directoare ale OCDE pentru întreprinderile multinaționale privind conduita responsabilă în afaceri*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/ro/publications/liniile-directoare-ale-ocde-pentru-intreprinderile-multinationale-privind-conduita-responsabila-in-afaceri_a6c3b9b7-ro.html

OCDE (2023b). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html

OCDE (2023c). *PISA 2022 România* (notă de țară, 1 decembrie 2023; autori: F. Avvisati și R. Ilizaliturri). Paris: OECD Directorate for Education and Skills; versiunea în limba română publicată de Institutul de Științe ale Educației. https://www.ise.ro/wp-content/uploads/2023/12/countrynote_ROU_ro_01-12-2023.pdf

OCDE (2024a). *Financial Statements of the Organisation for Economic Co-operation and Development as at 31 December 2023*, BC(2024)23. Paris, 30 mai 2024. https://one.oecd.org/document/BC%282024%2923/en/pdf

OCDE (2024b). *Reforma învățământului preuniversitar în România: Consolidarea sistemelor de conducere, de evaluare și de sprijin*. OECD Education Policy Perspectives. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/ro/publications/reforma-invatamantului-preuniversitar-in-romania_943c9230-ro.html

OCDE (f.a.-a). *Our history*. https://www.oecd.org/en/about/history.html

OCDE (f.a.-b). *Mathias Cormann*. https://www.oecd.org/en/about/secretary-general.html

OCDE (f.a.-c). *Romania*. https://www.oecd.org/en/countries/romania.html

OCDE (f.a.-d). *The Council and Executive Committee Secretariat*. https://www.oecd.org/en/about/directorates/the-council-and-executive-committee-secretariat.html

OCDE (f.a.-e). *PISA: Programme for International Student Assessment*. https://www.oecd.org/en/about/programmes/pisa.html

OCDE (f.a.-f). *Member countries' budget contributions*. https://www.oecd.org/en/about/budget/member-countries-budget-contributions.html

OCDE (f.a.-g). *Education GPS: PISA*. https://gpseducation.oecd.org/IndicatorExplorer?plotter=h5&query=2

OCDE (f.a.-h). *How we work*. https://www.oecd.org/en/about/how-we-work.html

Senatul SUA (1961). *Organization for Economic Cooperation and Development: Report to Accompany Executive E, 87th Congress, 1st Session*. Washington: Committee on Foreign Relations, 8 martie 1961. https://fraser.stlouisfed.org/title/organization-economic-cooperation-development-5830/fulltext

Tankou, A.; Bieker, G.; Hall, D. (2023). *Scaling Up Reuse and Recycling of Electric Vehicle Batteries: Assessing Challenges and Policy Approaches*. Washington: International Council on Clean Transportation. https://theicct.org/publication/recycling-electric-vehicle-batteries-feb-23/

Tasselmyer, M.; Brady, D. (2014, 19 noiembrie). *Continental Drift: OECD's Imported Fiscal Policies for America*. National Taxpayers Union Foundation. https://www.ntu.org/foundation/detail/continental-drift-oecds-imported-fiscal-policies-for-america

UE (2023). *Regulamentul (UE) 2023/1542 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iulie 2023 privind bateriile și deșeurile de baterii*. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1542/oj/eng

Yeo, R. (2023, 6 iulie). European battery regulations to restrict black mass exports to secure raw materials. *Fastmarkets*. https://www.fastmarkets.com/insights/european-battery-regulations-to-restrict-black-mass-exports/

Zhou, H.; Yang, Y.; Li, W.; McKechnie, J.; Thiede, S.; Wang, P. (2024). EU's recycled content targets of lithium-ion batteries are likely to compromise critical metal circularity. *One Earth*, 7(7). https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S259033222400321X

Organizația Țărilor Exportatoare de Petrol (OPEC)

Denumire originală: Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)
Sediul: Viena, Austria
Înființare: 14 septembrie 1960, Bagdad
Secretar general: Haitham Al Ghais
Web: www.opec.org

Organizația Țărilor Exportatoare de Petrol (OPEC) reunește, într-un cadru interguvernamental permanent, state pentru care exportul de țiței reprezintă o sursă majoră de venit. A fost creată la conferința ținută la Bagdad între 10 și 14 septembrie 1960 de guvernele Iranului, Irakului, Kuweitului, Arabiei Saudite și Venezuelei (OPEC, 2012, art. 1). Primii ani și i-a petrecut la Geneva, iar din 1965 are sediul la Viena (OPEC, f.a.). La 1 octombrie 2024 are 12 state membre (Al Jazeera, 2023). Misiunea sa centrală este coordonarea politicilor petroliere ale membrilor, pentru a evita fluctuațiile bruște de preț și a le asigura venituri stabile.

Istoric

În anii 1950, petrolul din Orientul Mijlociu și din America Latină era extras în mare parte de companii occidentale, pe baza unor concesiuni acordate cu decenii în urmă. Statele producătoare încasau redevențe și impozite, dar aveau o influență redusă asupra volumelor și prețurilor. Dorința de a recâștiga controlul asupra acestor resurse, pe care guvernele le considerau o chestiune de suveranitate, explică întâlnirea de la Bagdad (Basosi și Garavini, 2023). Cele cinci state fondatoare au decis acolo crearea unei organizații permanente, cu scopul explicit de a-și coordona politicile petroliere (OPEC, 2012, art. 1–2).

Primul deceniu a fost unul de consolidare instituțională. Qatarul a aderat în 1961, Indonezia și Libia în 1962, Abu Dhabi (ulterior Emiratele Arabe Unite) în 1967, iar Algeria în 1969, astfel că organizația număra zece membri la sfârșitul anilor 1960. Secretariatul s-a mutat de la Geneva la Viena la 1 septembrie 1965 (OPEC, f.a.).

Anii 1970 au schimbat raportul de forțe de pe piață. Statele membre au preluat treptat controlul asupra industriilor petroliere naționale: Algeria a deschis seria în februarie 1971, când a preluat 51% din concesiunile străine, iar alte state au urmat (Basosi și Garavini, 2023). Nigeria a intrat în organizație în 1971, Ecuadorul în 1973 și Gabonul în 1975, ceea ce a dus numărul membrilor la 13 (OPEC, f.a.). În toamna lui 1973, membrii din Golf au majorat unilateral prețul de referință, iar statele arabe au folosit petrolul ca instrument politic în contextul războiului din Orientul Mijlociu (vezi primul studiu de caz).

Deceniul următor a fost mai dificil pentru producători. Statele importatoare au reacționat la șocul din 1973 prin economisirea energiei, rezerve strategice și surse noi de aprovizionare (Office of the Historian, f.a.). În anii 1980, OPEC a introdus plafoane de producție și un mecanism de referință pentru prețuri, dar nu a

putut evita prăbușirea prețului din 1986, urmată doar de o revenire parțială (OPEC, f.a.).

Componența organizației s-a modificat de mai multe ori. Ecuadorul și-a suspendat participarea între 1992 și 2007, Gabonul a ieșit la mijlocul anilor 1990, Angola a aderat în 2007, iar Indonezia și-a suspendat calitatea de membru în ianuarie 2009 (OPEC, f.a.). În deceniul următor, Qatarul și Ecuadorul au părăsit organizația (Al Jazeera, 2023), iar Guineea Ecuatorială a devenit membră în 2017 (OPEC, 2016b). Tot în această perioadă, Gabonul a revenit în organizație la 1 iulie 2016, după o absență de peste două decenii (OPEC, 2016a), iar Republica Congo a devenit în iunie 2018 al cincisprezecelea membru, la cea de-a 174-a reuniune ordinară a Conferinței (Africanews, 2018).

Ultimul deceniu a fost marcat de creșterea rapidă a producției de petrol din Statele Unite (NPR, 2019). După ce prețurile au început să scadă puternic în 2014, Arabia Saudită a renunțat inițial la reducerile de producție și a preferat să-și apere cota de piață (Economou și Fattouh, 2018). Strategia nu a oprit declinul prețurilor, așa că, la sfârșitul lui 2016, OPEC a negociat cu Rusia și cu alți producători din afara organizației un cadru de cooperare cunoscut drept OPEC+ (al doilea studiu de caz). Tensiunile legate de cote au continuat: în decembrie 2023, Angola a anunțat că se retrage, după ce i-a fost redusă cota pentru 2024, iar ieșirea a lăsat organizația cu 12 membri (Al Jazeera, 2023).

Membri și structură

Statutul OPEC (ediția consultată este cea din 2012) distinge trei categorii de membri. Membrii fondatori sunt cele cinci state prezente la Bagdad. Membrii deplini sunt fondatorii plus statele admise ulterior. O țară poate cere aderarea dacă are un export net substanțial de țiței și interese fundamental asemănătoare cu ale membrilor; cererea trebuie aprobată de trei sferturi dintre membrii deplini, iar printre voturile favorabile trebuie să se afle ale tuturor fondatorilor. Statele care nu îndeplinesc aceste condiții pot primi statutul de membru asociat, care permite participarea la reuniuni, dar fără drept de vot (OPEC, 2012, art. 7).

La 1 octombrie 2024, organizația are cinci membri în Orientul Mijlociu (Arabia Saudită, Emiratele Arabe Unite, Irak, Iran și Kuweit), șase în Africa (Algeria, Congo, Gabon, Guineea Ecuatorială, Libia și Nigeria) și unul în America Latină (Venezuela) (Al Jazeera, 2023; Exarheas, 2023). Grupul este eterogen: include mari producători din Golf, dar și state africane cu producție modestă.

Statutul prevede trei organe: Conferința, Consiliul Guvernatorilor și Secretariatul (OPEC, 2012, art. 9).

Conferința

Conferința este „autoritatea supremă a organizației" (OPEC, 2012, art. 10). Fiecare stat este reprezentat de o delegație condusă de un șef de delegație desemnat de guvernul său. Conferința se reunește în două sesiuni ordinare pe an, iar Consiliul Guvernatorilor o poate convoca și în sesiune extraordinară. Pentru ca reuniunea să fie valabilă, trebuie să fie prezente trei sferturi dintre membri. Fiecare membru deplin are un vot, iar toate deciziile, cu excepția celor procedurale, se iau în unanimitate. O rezoluție intră în vigoare la 30 de zile după reuniune, dacă niciun

membru nu anunță Secretariatul că o respinge (OPEC, 2012, art. 11–12). Regula unanimității dă fiecărui stat un drept de veto, ceea ce explică de ce negocierile asupra cotelor durează adesea mult.

Consiliul Guvernatorilor

Fiecare stat membru desemnează un guvernator, a cărui numire este confirmată de Conferință. Consiliul se întrunește minimum de două ori anual și hotărăște cu majoritate simplă. El conduce activitatea curentă a organizației, pune în aplicare hotărârile Conferinței, pregătește proiectul de buget, analizează rapoartele Secretarului General și propune ordinea de zi a Conferinței (OPEC, 2012, art. 17–20).

Secretariatul

Secretariatul exercită funcțiile executive ale organizației, sub îndrumarea Consiliului Guvernatorilor, și funcționează la sediul din Viena (OPEC, 2012, art. 25–26). Este condus de un Secretar General numit de Conferință pe trei ani, cu posibilitatea unui singur mandat suplimentar. Titularul trebuie să fie cetățean al unui stat membru (OPEC, 2012, art. 28). Postul este ocupat de Haitham Al Ghais, care, în această calitate, a prezentat în decembrie 2023 bilanțul celor șapte ani de cooperare OPEC+ (Exarheas, 2023).

Structurile OPEC+

Pe lângă organele statutare, din 2016 funcționează mecanismele create prin cooperarea cu producătorii din afara organizației. Reuniunea ministerială OPEC și non-OPEC stabilește nivelurile de producție pentru întregul grup, iar Comitetul Ministerial Mixt de Monitorizare (JMMC) urmărește respectarea angajamentelor. La înființare, comitetul era format din Algeria, Kuweit și Venezuela, din partea OPEC, și din Oman și Rusia, din partea statelor nemembre (OPEC, 2016b).

Obiective și activități

Statutul definește scopul principal al organizației drept „coordonarea și unificarea politicilor petroliere ale țărilor membre și stabilirea celor mai bune mijloace pentru apărarea intereselor lor" (OPEC, 2012, art. 2). Același articol cere organizației să urmărească „stabilizarea prețurilor pe piețele petroliere internaționale, pentru a elimina fluctuațiile dăunătoare și inutile". Textul adaugă trei interese care trebuie echilibrate: venitul constant al statelor producătoare, aprovizionarea eficientă și regulată a statelor consumatoare și un randament echitabil pentru capitalul investit în industrie (OPEC, 2012, art. 2).

În practică, principalul instrument al OPEC este gestionarea ofertei. Plafoanele de producție au fost introduse în anii 1980, într-o perioadă de prețuri în scădere (OPEC, f.a.). Nivelul total stabilit pentru grup se traduce în cote pentru fiecare stat, iar reducerea unei cote poate fi resimțită de guvernul respectiv ca o limită impusă dezvoltării propriei industrii. Respectarea cotelor depinde în mare măsură de voința politică a fiecărui guvern, iar disputele pe această temă au dus uneori chiar la retrageri, cum a fost cazul Angolei (Al Jazeera, 2023).

Din 2017, gestionarea ofertei se face în cadrul mai larg OPEC+. Exemplele recente arată cum funcționează acest instrument. În aprilie 2020, pe fondul scăderii cererii provocate de pandemia de COVID-19, grupul a convenit cea mai mare re-

ducere din istoria sa, de 9,7 milioane de barili pe zi (Reuters, 2020). În octombrie 2022, a hotărât o reducere de 2 milioane de barili pe zi, în ciuda obiecțiilor Statelor Unite (NPR, 2022). În 2023, unii membri au anunțat reduceri suplimentare „voluntare", pe care le-au prelungit în iunie 2024 (Reuters, 2024) și din nou în septembrie 2024 (OPEC, 2024).

A doua direcție de activitate este dialogul cu statele consumatoare și cu alte foruri internaționale. Istoricul oficial al organizației arată că, începând cu anii 1990, OPEC a acordat mai multă atenție relației dintre producători și consumatori, precum și temelor de mediu, iar în ultimul deceniu a participat și la dezbaterile din cadrul negocierilor climatice (OPEC, f.a.).

A treia direcție este sprijinul pentru dezvoltare, realizat printr-o instituție separată. Fondul OPEC pentru Dezvoltare Internațională a fost creat în 1976 de statele membre, după reuniunea șefilor de stat ai OPEC de la Alger din 1975, și are tot sediul la Viena. Fondul acordă finanțări, asistență tehnică și expertiză țărilor cu venituri mici și medii, fiind o instituție multilaterală distinctă de OPEC (OPEC Fund, f.a.).

Finanțare

Statutul stabilește un sistem simplu de finanțare a organizației. Consiliul Guvernatorilor întocmește anual proiectul de buget, pe care îl supune aprobării Conferinței, și desemnează un auditor care verifică socotelile organizației (OPEC, 2012, art. 20). Cheltuielile aprobate se împart „în mod egal între toate țările membre", după ce se scad cotizațiile anuale ale membrilor asociați (OPEC, 2012, art. 37).

Regula contribuțiilor egale deosebește OPEC de multe alte organizații interguvernamentale, unde contribuția fiecărui stat depinde de mărimea economiei sau de numărul de acțiuni deținute. În cazul OPEC, Arabia Saudită, cel mai mare producător al grupului, plătește aceeași sumă ca Gabonul sau Guineea Ecuatorială. Formula reflectă principiul egalității suverane al membrilor, consacrat și prin regula unanimității în Conferință (OPEC, 2012, art. 11). Pentru statele mici, însă, o contribuție egală reprezintă o povară relativ mai mare.

Situațiile financiare anuale, însoțite de raportul auditorului, sunt analizate de Consiliul Guvernatorilor și aprobate de Conferință (OPEC, 2012, art. 20). Nivelul bugetului nu apare însă în documentele publice consultate pentru acest capitol, astfel că nu poate fi indicat aici un ordin de mărime verificat.

Activitatea de sprijin pentru dezvoltare are un circuit financiar separat. Fondul OPEC pentru Dezvoltare Internațională nu este finanțat din bugetul Secretariatului, ci din capitalul pus la dispoziție direct de statele sale membre, care îl supraveghează prin Consiliul Ministerial și Consiliul de Conducere al fondului (OPEC Fund, f.a.).

Discuția despre finanțare trebuie legată de miza economică a organizației. Veniturile din exportul de petrol alimentează în mare măsură bugetele statelor membre, astfel că deciziile privind producția au efecte directe asupra finanțelor publice naționale. Tensiunea dintre nevoia de venit imediat, care îi împinge pe membri să producă mai mult, și interesul colectiv pentru prețuri mai ridicate, care cere reduceri, este problema financiară de fond a organizației.



Imagine ilustrativă: o pompă de benzină veche, scoasă din uz. În octombrie 1973, statele arabe exportatoare au impus un embargo asupra livrărilor de petrol către Statele Unite. *Foto: GUGU MANNSCHATZ/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Embargoul petrolier arab din 1973 și primul șoc petrolier

Context

La începutul anilor 1970, piața petrolului trecea printr-o schimbare de structură. Statele producătoare începuseră să preia controlul asupra zăcămintelor, prin naționalizări totale sau parțiale, iar cererea de petrol a țărilor industrializate crescuse rapid în deceniul precedent. În paralel, sistemul monetar de la Bretton Woods se destrăma, iar devalorizarea dolarului reducea puterea de cumpărare a veniturilor obținute din petrol, care erau exprimate în dolari (Basosi și Garavini, 2023).

În acest context, la 6 octombrie 1973, de Yom Kippur, cea mai importantă sărbătoare a calendarului evreiesc, Egiptul și Siria au atacat prin surprindere Israelul, declanșând războiul arabo-israelian din octombrie 1973 (Encyclopaedia Britannica, f.a.; HISTORY.com, 2009). Statele Unite au sprijinit Israelul cu echipament militar, iar statele arabe producătoare de petrol au răspuns folosind exporturile ca mijloc de presiune (Office of the Historian, f.a.). Pentru a înțelege episodul, trebuie distinse două organizații. OPEC reunea state arabe și nearabe (printre ele Iranul, Venezuela, Nigeria și Indonezia). Organizația Țărilor Arabe Exportatoare de Petrol (OAPEC) reunea numai statele arabe producătoare. Deciziile de preț au aparținut membrilor OPEC din Golf, iar embargoul a fost decis de miniștrii statelor arabe reuniți în cadrul OAPEC (Basosi și Garavini, 2023).

Actorii principali au fost, de o parte, statele arabe exportatoare de petrol, la care s-a adăugat Iranul în privința prețurilor. De cealaltă parte se aflau statele importatoare, în primul rând Statele Unite, statele Europei Occidentale și Japonia.

Rolul organizației

Prima decizie a venit la 16 octombrie 1973, la Kuweit. Reprezentanții celor șase membri OPEC din Golf (Arabia Saudită, Kuweit, Abu Dhabi, Qatar, Irak și Iran) au anunțat o creștere unilaterală cu 70% a prețului de referință al țițeiului, de la 3,01 la 5,12 dolari pe baril (FRUS, f.a., doc. 200; Basosi și Garavini, 2023). Decizia a fost luată fără acordul marilor companii petroliere și a marcat momentul în care statele producătoare au început să fixeze singure prețul.

A doua zi, cei 11 membri ai OAPEC au anunțat o reducere imediată a producției cu 5% și noi reduceri de câte 5% în fiecare lună. Potrivit anunțului lor, reducerile urmau să continue până când Israelul se va retrage pe liniile din 1967 și vor fi restabilite drepturile palestinienilor (FRUS, f.a., doc. 200). La 19 octombrie, președintele Richard Nixon a cerut Congresului un ajutor de 2,2 miliarde de dolari pentru Israel (FRUS, f.a., doc. 200). Ca răspuns, statele arabe au impus un embargo total asupra livrărilor către Statele Unite și restricții selective pentru Europa Occidentală și Japonia (Verrastro și Caruso, 2013). Embargoul a fost extins la Țările de Jos, Portugalia și Africa de Sud, considerate de statele arabe drept susținătoare ale Israelului (Office of the Historian, f.a.).

A treia etapă a fost din nou una de preț și a avut loc în cadrul OPEC. La reuniunea de la Teheran din decembrie 1973, membrii au dublat încă o dată prețul de referință, până la 11,65 dolari pe baril (Basosi și Garavini, 2023). Ministrul iranian Jamshid Amouzegar a explicat ulterior că decizia nu fusese luată din motive legate de război, ci pentru a păstra puterea de cumpărare a veniturilor și pentru a alinia prețul petrolului la costul surselor alternative de energie (Basosi și Garavini, 2023).

Ieșirea din criză a fost diplomatică. Secretarul de stat american Henry Kissinger a negociat în paralel cu Egiptul, Israelul și Siria. Primul acord egipteano-israelian de dezangajare a fost semnat la 18 ianuarie 1974, iar embargoul a fost ridicat în martie 1974, când devenise probabilă și o înțelegere între Siria și Israel (Office of the Historian, f.a.).

Rezultate

Efectul asupra prețului a fost imediat: prețul barilului s-a dublat, apoi s-a cvadruplat în câteva luni (Office of the Historian, f.a.). Volumul de petrol retras efectiv de pe piață a fost estimat la aproximativ 4 milioane de barili pe zi, adică circa 7% din consumul de dinaintea embargoului (Verrastro și Caruso, 2013). Pentru economia americană, șocul a însemnat o contracție de aproximativ 2,5%, creșterea șomajului și a inflației și o recesiune care a durat din 1973 până în 1975 (Verrastro și Caruso, 2013).

Statele importatoare au răspuns cu măsuri care au modificat politica energetică pe termen lung. În Statele Unite, administrația Nixon a lansat la 7 noiembrie 1973 „Project Independence", un program pentru reducerea dependenței de importuri. Au urmat limitarea vitezei pe autostrăzi la 55 de mile pe oră, standarde de consum pentru automobile și crearea Rezervei Strategice de Petrol (Office of the Historian, f.a.). Pe plan internațional, statele consumatoare dezvoltate au creat Agenția Internațională pentru Energie (AIE), prin care își coordonează politicile energetice (Verrastro și Caruso, 2013).

Pentru statele producătoare, rezultatul principal a fost un transfer masiv de venituri dinspre importatori. Verrastro și Caruso (2013) arată că acest transfer a pus sub semnul întrebării hegemonia economică a Statelor Unite și a creat tensiuni în interiorul alianțelor occidentale. Statele OPEC au integrat noua lor poziție în revendicările mai largi ale țărilor în curs de dezvoltare pentru o „Nouă ordine economică internațională" (Basosi și Garavini, 2023).

Evaluare

Din perspectiva statelor producătoare, criza din 1973 poate fi considerată un succes: controlul asupra prețului a trecut de la companii la guverne, iar veniturile pe baril au crescut de aproape patru ori (Office of the Historian, f.a.). Episodul a arătat că o acțiune comună poate schimba regulile pieței atunci când cererea este mare și oferta alternativă este limitată.

Eficiența embargoului propriu-zis este însă discutată. Verrastro și Caruso (2013) observă că efectele sale au fost atenuate de creșterea producției din afara OPEC și de faptul că marile companii au redistribuit livrările între piețe, astfel încât pierderile au fost împărțite între toți importatorii. Obiectivul politic a fost atins doar parțial. Embargoul a grăbit implicarea Washingtonului în negocierile de dezangajare, dar a scos la iveală și limita acestei presiuni: Statele Unite au continuat să-și echilibreze sprijinul pentru Israel cu relațiile cu statele arabe producătoare, fără a renunța la primul (Office of the Historian, f.a.).

Interpretarea episodului este și ea disputată. Basosi și Garavini (2023) consideră că „revoluția prețurilor" a fost în primul rând un răspuns la crizele sistemice ale economiei mondiale, cum ar fi devalorizarea dolarului și prăbușirea sistemului Bretton Woods, și nu un simplu șoc politic declanșat de război. Autorii se opun astfel interpretării larg răspândite care vede în creșterea prețurilor un șoc politic venit din afara sistemului economic.

Pe termen lung, șocul a produs și reacții care au slăbit poziția OPEC: economisirea energiei, căutarea de surse noi în afara organizației și crearea unor stocuri strategice (Office of the Historian, f.a.). În anii 1980, piața s-a întors împotriva producătorilor, iar prețurile s-au prăbușit în 1986 (OPEC, f.a.).

Două lecții se desprind despre funcționarea acestui tip de organizație. Prima: puterea unui cartel de producători depinde de condițiile pieței, nu doar de decizia sa. O acțiune care reușește pe o piață strânsă poate provoca, în timp, reacții care îi reduc efectul. A doua: suprapunerea în timp a deciziilor economice (OPEC) și a celor politice (OAPEC) a sporit impactul crizei, dar a făcut ca cele două să fie adesea confundate, deși embargoul nu a fost o decizie a OPEC ca organizație (Basosi și Garavini, 2023).



Sediul OPEC din Viena, în august 2016. Declarația de cooperare cu 11 state din afara organizației a fost adoptată în același oraș, la 10 decembrie 2016. *Foto: Mike Dot/stock.adobe.com*

Studiu de caz: OPEC+ și Declarația de cooperare din decembrie 2016

Context

În 2014, piața petrolului a intrat într-o perioadă de supraofertă, pe fondul creșterii rapide a producției americane și al unei cereri globale slabe (NPR, 2019; Economou și Fattouh, 2018). Arabia Saudită, cel mai influent membru al OPEC, a renunțat atunci la reducerile de producție și a lăsat prețul să scadă. Economou și Fattouh (2018) consideră decizia rațională, deoarece dezechilibrul dintre cerere și ofertă era prea mare pentru a fi corectat doar prin reduceri. Prețul țițeiului Brent a coborât până la aproximativ 32 de dolari pe baril în ianuarie 2016, iar stocurile din statele Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) au urcat mult peste media ultimilor ani (Economou și Fattouh, 2018).

Pentru membrii OPEC, prețurile scăzute au însemnat venituri mult mai mici. În același timp, devenise evident că organizația singură nu mai controla o parte suficientă din producția mondială pentru a reechilibra piața. Potrivit analistei Amy Myers Jaffe, citată de NPR (2019), creșterea producției americane a pus OPEC în fața unei alegeri: fie coopera cu rivalii săi, fie risca să-și piardă influența. Partenerul-cheie a devenit Rusia, unul dintre cei mai mari producători din afara organizației.

Rolul organizației

Răspunsul s-a construit în mai multe etape. Primul pas a fost acordul de principiu încheiat de membrii OPEC la Alger, la 28 septembrie 2016 (Exarheas, 2023). Apoi, la 30 noiembrie 2016, Conferința OPEC a hotărât o reducere a producției membrilor cu 1,2 milioane de barili pe zi, începând cu 1 ianuarie 2017. La 10 decembrie 2016, la Viena, 11 state din afara organizației (Azerbaidjan, Bahrain, Brunei, Gui-

neea Ecuatorială, Kazahstan, Malaysia, Mexic, Oman, Rusia, Sudan și Sudanul de Sud) s-au angajat să-și reducă producția cu încă 558.000 de barili pe zi, pentru o perioadă inițială de șase luni (OPEC, 2016b).

Documentul adoptat atunci, Declarația de cooperare (*Declaration of Cooperation*), are forma unei declarații politice, nu a unui tratat supus ratificării, și a fost reînnoit periodic. Pentru a-i urmări aplicarea, statele participante au înființat Comitetul Ministerial Mixt de Monitorizare, format din Algeria, Kuweit și Venezuela, din partea OPEC, și din Oman și Rusia (OPEC, 2016b). Comitetul compara producția fiecărui stat cu angajamentul asumat, iar datele sale s-au dovedit apropiate de cele ale unor surse independente, cum ar fi AIE (Economou și Fattouh, 2018). În noiembrie 2017, participanții au prelungit acordul pe tot anul 2018 (OPEC, 2016b).

Cooperarea a primit apoi o formă mai durabilă. La 2 iulie 2019, statele OPEC și partenerii lor au adoptat Carta de cooperare (*Charter of Cooperation*), care formalizează pe termen lung relația dintre membri și producătorii nemembri (Exarheas, 2023). Iranul a amenințat inițial că va bloca documentul, iar ministrul său al petrolului, Bijan Zanganeh, a avertizat că dominația Arabiei Saudite și a Rusiei ar putea duce la „moartea" OPEC. În cele din urmă, Iranul a acceptat textul (NPR, 2019).

Cadrul a fost testat în primăvara lui 2020. Pandemia de COVID-19 a redus brusc cererea de combustibil, iar prețul a scăzut de la circa 70 de dolari pe baril la începutul anului la aproximativ 32 de dolari. După patru zile de negocieri, încheiate la 12 aprilie 2020, OPEC+ a convenit o reducere de 9,7 milioane de barili pe zi pentru mai și iunie 2020, aproximativ 10% din oferta mondială, urmată de o relaxare treptată până în aprilie 2022. Acordul a fost întârziat de refuzul Mexicului de a accepta cota propusă (Reuters, 2020).

În anii următori, grupul a continuat să folosească același instrument. În octombrie 2022, a decis o reducere de 2 milioane de barili pe zi, invocând incertitudinea privind perspectivele economiei mondiale (NPR, 2022). În 2023, nouă state au anunțat reduceri „voluntare" de 1,66 milioane de barili pe zi, iar opt dintre ele au adăugat ulterior alte 2,2 milioane (Reuters, 2024). La 2 iunie 2024, reuniunea ministerială OPEC+ a prelungit reducerile colective și prima serie de reduceri voluntare până la sfârșitul lui 2025 (Reuters, 2024). A doua serie urma să fie eliminată treptat după septembrie 2024 (Reuters, 2024). La 5 septembrie 2024, cele opt state implicate (Arabia Saudită, Rusia, Irak, Emiratele Arabe Unite, Kuweit, Kazahstan, Algeria și Oman) au amânat însă acest pas: au păstrat reducerea de 2,2 milioane de barili pe zi încă două luni, până la sfârșitul lui noiembrie 2024, iar retragerea lunară a fost programată să înceapă la 1 decembrie 2024, cu posibilitatea de a fi oprită sau inversată (OPEC, 2024). Irakul și Kazahstanul, care produseseră peste cotă din ianuarie 2024, s-au angajat totodată să compenseze integral surplusul până în septembrie 2025 (OPEC, 2024).

Rezultate

În prima fază, Declarația a funcționat mai bine decât se așteptau mulți observatori. Potrivit analizei lui Economou și Fattouh (2018), nivelul de respectare a angajamentelor a depășit 90% în primele trei luni și 100% în 2017. Participarea statelor din afara OPEC a accelerat reducerea stocurilor cu cel puțin șase luni, astfel

că, în februarie 2018, stocurile OCDE au coborât sub media ultimilor cinci ani. Autorii estimează că, în prima jumătate a lui 2018, prețul Brent a fost cu aproximativ 6 dolari pe baril mai mare decât ar fi fost fără contribuția statelor nemembre (71 față de 65 de dolari).

Pe termen mai lung, OPEC+ a devenit principalul cadru de gestionare a ofertei. În decembrie 2023, Declarația reunea 23 de state producătoare (Exarheas, 2023). În iunie 2024, reducerile în vigoare însumau aproximativ 5,86 milioane de barili pe zi, echivalentul a circa 5,7% din cererea mondială (Reuters, 2024).

Costurile au fost suportate inegal. Angola a considerat că cota stabilită pentru 2024 o împiedica să-și crească producția și a părăsit OPEC în decembrie 2023 (Al Jazeera, 2023).

Evaluare

Declarația de cooperare a oferit OPEC un instrument pe care organizația nu îl mai avea singură: controlul asupra unei părți suficient de mari din oferta mondială. Economou și Fattouh (2018) atribuie succesul inițial și modului în care au fost împărțite beneficiile, relativ echilibrat între Arabia Saudită și Rusia, ceea ce a menținut coeziunea coaliției.

Aceiași autori identifică însă și limite. O parte din nivelul ridicat de respectare a cotelor s-a datorat unor scăderi involuntare, în special în Venezuela și Angola, unde producția a scăzut din motive economice și tehnice, nu în urma unor decizii politice. Monitorizarea devine mai dificilă pe măsură ce crește numărul participanților. Prețurile menținute ridicate stimulează producția concurenților și reducerea cererii, iar cadrul nu coordonează investițiile pe termen lung (Economou și Fattouh, 2018).

Criticile au venit și din partea statelor consumatoare. După decizia din octombrie 2022, luată la câteva luni după începutul războiului din Ucraina, Casa Albă a calificat-o drept „miopă" și a anunțat eliberarea unor cantități suplimentare din rezerva strategică a SUA (NPR, 2022). Din interior, Iranul și-a exprimat temerea că organizația ar putea fi dominată de axa saudito-rusă (NPR, 2019). Retragerea Angolei arată, la rândul ei, că regula unanimității nu garantează acceptarea cotelor de către toți membrii.

Studiul de caz ilustrează două trăsături ale organizațiilor de acest tip. Prima: forma unei declarații politice a permis atragerea unor state care probabil nu ar fi acceptat obligațiile unui tratat, dar face ca aplicarea să depindă aproape în întregime de interesul fiecărui participant. A doua: extinderea cooperării a schimbat natura OPEC. Deciziile importante sunt negociate acum în cadrul mai larg OPEC+, unde Rusia, un stat nemembru, are o influență comparabilă cu cea a Arabiei Saudite (Economou și Fattouh, 2018; NPR, 2019).

Referințe

Africanews (2018, 24 iunie). Republic of the Congo Becomes Fifteenth OPEC Member. https://www.africanews.com/2018/06/24/congo-joins-opec/

Al Jazeera (2023, 21 decembrie). Angola to leave OPEC over disagreement on oil production quotas. https://www.aljazeera.com/news/2023/12/21/angola-to-leave-opec-over-disagreement-on-oil-production-quotas

Basosi, D.; Garavini, G. (2023, 17 octombrie). The Oil Revolution. *Phenomenal World*. https://phenomenalworld.org/analysis/the-oil-revolution/

Economou, A.; Fattouh, B. (2018). *5+1 Key Facts about the OPEC Declaration of Cooperation*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies. https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/09/5plus1-Key-Facts-about-the-OPEC-Declaration-of-Cooperation-.pdf

Exarheas, A. (2023, 12 decembrie). OPEC Declaration of Cooperation Turns 7. *Rigzone*. https://www.rigzone.com/news/opec_declaration_of_cooperation_turns_7-12-dec-2023-175027-article/

Encyclopaedia Britannica (f.a.). *Yom Kippur War*. https://www.britannica.com/event/Yom-Kippur-War

FRUS (f.a.). Editorial Note, doc. 200. În *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*. Washington: U.S. Department of State, Office of the Historian. https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v25/d200

HISTORY.com (2009, 9 noiembrie). Yom Kippur War. https://www.history.com/articles/yom-kippur-war

NPR (2019, 2 iulie). OPEC Formally Embraces Russia, Other Non-Members In Expanded „OPEC+". https://www.npr.org/2019/07/02/738061521/opec-formally-embraces-russia-other-non-members-in-expanded-opec

NPR (2022, 5 octombrie). OPEC+ makes deep oil output cuts sought by Saudi Arabia and Russia, snubbing US. https://www.npr.org/2022/10/05/1126754169/opec-oil-production-cut

Office of the Historian (f.a.). *Oil Embargo, 1973–1974*. Washington: U.S. Department of State. https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo

OPEC (2012). *OPEC Statute*. Viena: Organization of the Petroleum Exporting Countries. https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf

OPEC (2016a, 30 iunie). *Gabon Minister visits Secretariat as country rejoins the Organization*. Comunicat de presă. Viena: Organization of the Petroleum Exporting Countries. https://www.opec.org/pr-detail/505-30-jun-2016.html

OPEC (2016b). *Declaration of Cooperation* (10 decembrie 2016, amendată la 30 noiembrie 2017). Viena: Organization of the Petroleum Exporting Countries. https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/Declaration%20of%20Cooperation.pdf

OPEC (2024, 5 septembrie). *Saudi Arabia, Russia, Iraq, the United Arab Emirates, Kuwait, Kazakhstan, Algeria, and Oman extend voluntary cuts*. Comunicat de presă. Viena: Organization of the Petroleum Exporting Countries. https://www.opec.org/pr-detail/17-05-sep-2024.html

OPEC (f.a.). *Brief History*. https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

OPEC Fund (f.a.). *About us*. Viena: OPEC Fund for International Development. https://opecfund.org/who-we-are/about-us

Reuters (2020, 12 aprilie). OPEC, Russia approve biggest ever oil cut amid coronavirus pandemic. https://finance.yahoo.com/news/opec-agrees-largest-ever-oil-175600863.html

Reuters (2024, 2 iunie). OPEC+ extends deep oil production cuts into 2025. https://gulfnews.com/business/energy/opec-extends-deep-oil-production-cuts-into-2025-1.1717335935824

Verrastro, F. A.; Caruso, G. (2013, 16 octombrie). *The Arab Oil Embargo: 40 Years Later*. Washington: Center for Strategic and International Studies. https://www.csis.org/analysis/arab-oil-embargo-40-years-later

Fondul Monetar Internațional (FMI)

Denumire originală: International Monetary Fund (IMF)
Sediul: Washington, D.C., SUA
Înființare: 27 decembrie 1945 (Acordul de la Bretton Woods, 1944)
Director general: Kristalina Georgieva
Web: www.imf.org

Fondul Monetar Internațional (FMI), cu sediul la Washington, D.C., este o organizație interguvernamentală care face parte din sistemul Organizației Națiunilor Unite ca agenție specializată (ONU, f.a.). A fost conceput în iulie 1944, la conferința ținută la Bretton Woods cu participarea a 44 de state, și a luat ființă la sfârșitul anului 1945 (Office of the Historian, f.a.-a). În 2023 avea 190 de state membre (CFR, 2023). Rolul său este să vegheze asupra funcționării sistemului monetar internațional. În acest scop, Fondul urmărește politicile economice ale membrilor, le dă consultanță tehnică și împrumută statele care nu își mai pot acoperi plățile externe (CFR, 2023).

Istoric

Ideea unui fond monetar comun s-a născut în anii războiului. Experiența anilor 1930, când tarifele vamale ridicate și devalorizările competitive au destabilizat economia mondială, i-a convins pe decidenții americani și britanici că pacea de după război avea nevoie de reguli economice comune. Harry Dexter White, asistent special al secretarului american al Trezoreriei, și John Maynard Keynes, consilier al Trezoreriei britanice, au elaborat fiecare câte un plan pentru o instituție care să ajute statele cu deficite temporare de balanță de plăți. După negocieri purtate între 1942 și 1944, reprezentanții a 44 de națiuni s-au reunit în iulie 1944 la Bretton Woods, în statul american New Hampshire. Acolo au fost create două instituții: FMI, care urma să supravegheze un sistem de cursuri de schimb fixe și să ofere asistență pe termen scurt, și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Congresul SUA a aprobat acordurile în iulie 1945, iar cele două organizații au luat ființă oficial cinci luni mai târziu. Prima reuniune a Consiliului Guvernatorilor FMI a avut loc la 8 martie 1946 (Office of the Historian, f.a.-a).

În primele decenii, valoarea monedelor naționale era fixată față de dolarul american, iar valoarea dolarului era exprimată în aur, la prețul de 35 de dolari pe uncie stabilit de Congres (Office of the Historian, f.a.-b). Sistemul s-a erodat la sfârșitul anilor 1960, pe fondul supraevaluării dolarului (CFR, 2023). La 15 august 1971, președintele Richard Nixon a suspendat convertibilitatea dolarului în aur. Acordul Smithsonian, încheiat în decembrie 1971 de Grupul celor Zece, a stabilit noi parități, dar acestea nu au rezistat. În martie 1973, șase state ale Comunității Europene și-au lăsat monedele să fluctueze împreună față de dolar, iar lumea a trecut, în fapt, la cursurile de schimb flotante (Office of the Historian, f.a.-b).

Rămas fără un sistem de parități pe care să îl apere, Fondul s-a orientat după 1973 tot mai mult spre țările în curs de dezvoltare (CFR, 2023). În deceniile următoare a finanțat programe de stabilizare în economii emergente lovite de crize va-

lutare sau de datorie: Mexic, Brazilia și Argentina, apoi statele asiatice afectate în 1997–1998, printre care Indonezia (CFR, 2023). Banii au venit de fiecare dată împreună cu cerințe de politică economică, precum reducerea deficitelor, privatizări și liberalizare. Aceste cerințe, numite condiționalitate, au alimentat cele mai multe dintre criticile aduse organizației (CFR, 2023).

Criza financiară globală din 2008 a readus FMI în centrul atenției. În 2012, statele membre au anunțat noi angajamente de aproximativ 430 de miliarde de dolari, care aproape au dublat capacitatea de creditare a Fondului, iar în 2010 FMI a acordat, pentru prima dată de la punerea în circulație a monedei euro în 2002, un împrumut unei țări din zona euro, Grecia (CFR, 2023). În timpul pandemiei de COVID-19, FMI a mobilizat aproximativ un sfert din capacitatea sa de creditare, iar în august 2021 a aprobat cea mai mare alocare de drepturi speciale de tragere (DST) din istorie, echivalentă cu 650 de miliarde de dolari (CFR, 2023). Din octombrie 2019, Fondul este condus de Kristalina Georgieva (CFR, 2023). A șaisprezecea revizuire generală a cotelor, programată să se încheie până la jumătatea lunii decembrie 2023 (ONU, 2023), s-a finalizat cu aprobarea unei majorări a cotelor cu 50% (FMI, 2023a).

Membri și structură

Membrii FMI sunt state. În 2023, Fondul avea 190 de membri, față de cele 44 de delegații prezente la conferința din 1944 (ONU, 2023; CFR, 2023). Fiecare stat membru are o cotă, adică o contribuție financiară stabilită în funcție de mărimea economiei sale. CFR compară acest mecanism cu o cooperativă de credit: membrii pun în comun resurse din care pot împrumuta la nevoie (CFR, 2023). Membrii primesc drepturi de vot în funcție de volumul comerțului lor internațional, de venitul național și de rezervele internaționale, criterii care stau și la baza contribuțiilor (Encyclopaedia Britannica, f.a.-b). FMI nu are putere de constrângere asupra membrilor, dar poate refuza să împrumute un stat care nu acceptă politicile convenite (Encyclopaedia Britannica, f.a.-b).

Organele de conducere

La vârful organizației se află Consiliul Guvernatorilor, a cărui primă reuniune a avut loc în martie 1946 (Office of the Historian, f.a.-a). În documentele Uniunii Europene, acesta apare ca forul în care, de exemplu, președintele Eurogrupului prezintă punctele de vedere ale zonei euro (Comisia Europeană, 2015b). Alături de el funcționează Comitetul Monetar și Financiar Internațional (IMFC), a cărui structură o reproduce pe cea a Consiliului executiv (Comisia Europeană, 2015a).

Activitatea curentă este condusă de Consiliul executiv, format din directori executivi. Unele state mari își numesc propriul director, iar celelalte sunt grupate în circumscripții, adică grupuri de țări reprezentate de un singur director executiv. În 2015, Consiliul executiv avea 24 de circumscripții. Cele 19 state ale zonei euro erau atunci împărțite între șase circumscripții cu mai mulți membri și două locuri individuale, iar Comisia Europeană a propus regruparea lor treptată într-o singură circumscripție a zonei euro (Comisia Europeană, 2015a; Comisia Europeană, 2015b). În același an, Comisia Europeană avea statut de observator în IMFC, iar Banca Centrală Europeană (BCE) în IMFC și în Consiliul executiv (Comisia Europeană, 2015a).

Administrația este condusă de directorul general. Printr-un „acord între gentlemeni" de lungă durată între Europa și Statele Unite, conducerea FMI a revenit unui european, iar cea a Băncii Mondiale unui american. Kristalina Georgieva, în funcție din octombrie 2019, este al doisprezecelea european consecutiv în această funcție și primul director general provenit dintr-o economie emergentă (CFR, 2023). La 12 aprilie 2024, Consiliul executiv a selectat-o prin consens pentru un al doilea mandat de cinci ani, care începe la 1 octombrie 2024 (FMI, 2024).

Votul și cotele

Puterea de vot depinde în principal de cote, la care se adaugă așa-numitele voturi de bază. Voturile de bază au scăzut însă la 5,5% din totalul drepturilor de vot, mai puțin de jumătate din nivelul de la înființare (ONU, 2023). Formula cotelor, convenită în 2008, ține seama în proporție de 50% de PIB, 30% de deschiderea economică, 15% de variabilitatea fluxurilor de capital și 5% de rezervele valutare (ONU, 2023). Modificarea Statutului FMI (*Articles of Agreement*) cere o dublă majoritate calificată: 85% din voturi și 60% din membri. Din acest motiv, ONU observă că guvernele celor mai mari economii dezvoltate păstrează drept de veto și propune ca ponderea voturilor de bază să revină cel puțin la nivelul inițial, de o nouime din total (ONU, 2023).

Obiective și activități

Potrivit Encyclopaedia Britannica, FMI a fost creat pentru a asigura cooperarea monetară internațională, a stabiliza cursurile de schimb și a extinde lichiditatea internațională, adică accesul statelor la valută (Encyclopaedia Britannica, f.a.-a). Funcțiile sale principale sunt stabilizarea cursurilor, finanțarea deficitelor temporare de balanță de plăți ale membrilor și consilierea statelor care se împrumută (Encyclopaedia Britannica, f.a.-b). Ideea de bază vine din experiența anilor 1930, când devalorizările competitive și barierele comerciale au afectat economia mondială: în locul unor asemenea măsuri unilaterale, statele pun resurse într-un fond comun, din care se pot împrumuta atunci când nu își mai pot plăti importurile sau datoriile externe (Office of the Historian, f.a.-a; CFR, 2023).

CFR descrie trei funcții principale (CFR, 2023). Prima este supravegherea: un sistem formal de evaluare urmărește economia mondială și economiile statelor membre și formulează recomandări de politică macroeconomică și financiară. A doua este asistența tehnică, adică sprijinul practic și formarea oferite în special țărilor cu venituri mici și medii, pentru a-și administra mai bine finanțele publice și instituțiile economice. A treia este creditarea: FMI acordă împrumuturi membrilor aflați în dificultate.

Împrumuturile sunt condiționate. Statul beneficiar se angajează să aplice măsuri convenite cu FMI, menite să readucă finanțele publice pe o traiectorie sustenabilă și să relanseze creșterea. Printre condițiile folosite de-a lungul timpului se numără echilibrarea bugetului, eliminarea subvențiilor, privatizarea întreprinderilor de stat, liberalizarea comerțului și a regimului valutar și eliminarea barierelor din calea investițiilor străine (CFR, 2023). Respectarea angajamentelor este verificată pe parcurs. În programul pentru Grecia din 2010, de exemplu, fiecare tranșă era eliberată abia după o evaluare trimestrială comună a creditorilor (Comisia Europeană, 2010).

După criza din 2008, Fondul și-a diversificat instrumentele. A introdus linii de credit preventive (linia de credit flexibilă și linia de precauție și lichiditate) și a dublat finanțarea disponibilă prin instrumentele de urgență, Instrumentul de finanțare rapidă și Facilitatea de credit rapid (CFR, 2023). Țările sărace beneficiază de finanțare cu dobândă zero (CFR, 2023), prin Fondul fiduciar pentru reducerea sărăciei și creștere; pentru țările vulnerabile funcționează și Fondul fiduciar pentru reziliență și sustenabilitate (ONU, 2023).

Condiționalitatea este și trăsătura cea mai disputată a FMI. Britannica rezumă astfel poziția criticilor: ei consideră că „măsurile de austeritate și privatizare pe care le cere țărilor debitoare reduc creșterea economică, adâncesc și prelungesc crizele financiare și provoacă greutăți severe celor mai săraci oameni din lume" (Encyclopaedia Britannica, f.a.-b). Laureatul Nobel Joseph Stiglitz a susținut că austeritatea fiscală, dobânzile ridicate, liberalizarea comerțului, privatizările și deschiderea piețelor de capital cerute de FMI au fost adesea contraproductive (CFR, 2023). Ca răspuns, FMI a anunțat reforme ale condițiilor de creditare și programe de reducere a datoriilor, iar în prezent își orientează activitatea și spre Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (CFR, 2023).

Finanțare

Principala sursă de resurse a FMI o constituie cotele subscrise de membri. Ele formează un fond comun din care Fondul acordă împrumuturi, iar mărimea cotei stabilește atât contribuția, cât și accesul fiecărui stat la finanțare (CFR, 2023). Cotele sunt revizuite periodic. La 15 decembrie 2023, în cadrul celei de-a șaisprezecea revizuiri generale, Consiliul Guvernatorilor a aprobat o majorare a cotelor cu 50%, de la 477,1 la 715,7 miliarde de DST (circa 960 de miliarde de dolari), repartizată proporțional cu cotele existente, deci fără schimbarea ponderilor membrilor (FMI, 2023a; FMI, 2023b). Majorarea intră în vigoare abia după ce state care dețin cel puțin 85% din totalul cotelor își exprimă în scris consimțământul și după ce participanții la Noile acorduri de împrumut (NAB) acceptă reducerea corespunzătoare a acestor linii de credit. Termenul pentru consimțăminte a fost fixat la 15 noiembrie 2024, cu posibilitatea prelungirii, astfel încât la 1 octombrie 2024 procedura era încă deschisă (FMI, 2023b).

Pe lângă cote, FMI se poate împrumuta de la statele membre. În 2012, după criza financiară globală, membrii au anunțat angajamente noi de aproximativ 430 de miliarde de dolari, care aproape au dublat capacitatea de creditare (CFR, 2023). În 2023, capacitatea totală de creditare era de circa 1.000 de miliarde de dolari, din care erau împrumutate aproape 150 de miliarde, inclusiv 23 de miliarde de dolari sub formă de finanțare cu dobândă zero pentru țările cu venituri mici (CFR, 2023).

Fondurile fiduciare destinate țărilor sărace și vulnerabile se sprijină pe contribuții și acorduri de împrumut separate. Potrivit ONU, la începutul lui 2023 Fondul fiduciar pentru reducerea sărăciei și creștere dispunea de 3,85 miliarde de DST din noi acorduri de cumpărare de titluri, iar Fondul fiduciar pentru reziliență și sustenabilitate de 18,9 miliarde de DST sub formă de contribuții și acorduri de împrumut (ONU, 2023). ONU recomandă, în plus, ca statele cu DST nefolosite să redirecționeze cel puțin jumătate din ele prin facilități ale băncilor multilaterale

de dezvoltare. ONU a criticat și supratаxele pe care FMI le percepe la unele împrumuturi, considerându-le contraproductive, și a cerut eliminarea lor (ONU, 2023).

Alocările de DST nu sunt împrumuturi, ci se distribuie membrilor proporțional cu cotele. De aceea, alocarea de 650 de miliarde de dolari din august 2021 a ajuns în mare parte la țările bogate (CFR, 2023). Potrivit ONU, Africa, unde trăiesc 1,4 miliarde de oameni și peste 60% dintre persoanele aflate în sărăcie extremă, a primit doar 5,2% din această alocare, iar țările în curs de dezvoltare în ansamblu aproximativ o treime (ONU, 2023). Legătura dintre cote, voturi și acces la resurse este astfel una dintre principalele teme ale dezbaterii despre reforma finanțării FMI.



Imagine ilustrativă: pompieri greci la o manifestație de protest în Atena. Programele de ajustare încheiate de Grecia cu FMI și cu partenerii europeni între 2010 și 2018 au inclus măsuri de austeritate care au provocat numeroase proteste. *Foto: alexp93/stock.adobe.com*

Studiu de caz: FMI și programele pentru Grecia (2010–2018)

Context

La începutul lui 2010, Grecia se afla într-o criză de încredere. După revizuiri succesive, deficitul bugetar pe 2009 ajunsese la 13,6% din PIB, iar datoria publică brută la 115% din PIB (Comisia Europeană, 2010). PIB-ul real scăzuse cu 2% în 2009, agențiile de rating retrogradaseră obligațiunile de stat, randamentele urcau, iar băncile se finanțau tot mai greu (FMI, 2010b). La 23 aprilie 2010, guvernul de la Atena a cerut oficial asistență (Comisia Europeană, 2010).

Pentru FMI, situația era fără precedent: Fondul nu mai împrumutase niciodată un stat din zona euro (CFR, 2023). Fără o monedă proprie pe care să o devalorizeze, Grecia își putea recâștiga competitivitatea doar prin scăderea salariilor și a costurilor interne (FMI, 2010a). Programul a fost negociat de o echipă comună a Comisiei Europene, a Băncii Centrale Europene (BCE) și a FMI, cunoscută sub numele de troica (Comisia Europeană, 2010; FMI, 2013).

Rolul organizației

Misiunea comună a încheiat negocierile la 2 mai 2010 (Comisia Europeană, 2010). La 9 mai, Consiliul executiv al FMI a aprobat, prin procedura accelerată a Mecanismului de finanțare de urgență, un acord stand-by (*Stand-By Arrangement*) pe trei ani, de 26,4 miliarde de DST, adică circa 30 de miliarde de euro, de peste 32 de ori cota Greciei (FMI, 2010a). Statele zonei euro au adăugat 80 de miliarde de euro prin împrumuturi bilaterale. Pachetul de 110 miliarde de euro acoperea astfel circa 57% din nevoile brute de finanțare ale sectorului public (Comisia Europeană, 2010).

Autoritățile s-au angajat la măsuri bugetare de 11% din PIB, pentru a coborî deficitul sub 3% din PIB în 2014, la reduceri nominale de salarii, la o piață a muncii mai flexibilă și la crearea unui Fond de stabilitate financiară de 10 miliarde de euro pentru bănci. Tranșele erau eliberate după evaluări trimestriale comune (FMI, 2010a; Comisia Europeană, 2010). Împrumutul a cerut și o schimbare a regulilor FMI. Accesul excepțional presupunea o probabilitate ridicată ca datoria să fie sustenabilă, lucru pe care personalul nu îl putea garanta. S-a adăugat atunci o clauză: când sustenabilitatea este incertă, un risc ridicat de contagiune internațională poate justifica singur accesul excepțional (FMI, 2013).

În 2012, strategia s-a schimbat. La 24 februarie, guvernul elen a lansat oferta finală de schimb al obligațiunilor deținute de creditorii privați (*Private Sector Involvement*, PSI), după ce o lege adoptată cu o zi înainte introdusese retroactiv clauze de acțiune colectivă, care permit unei majorități calificate a creditorilor să impună condițiile tuturor. Până la sfârșitul lui aprilie fuseseră schimbate circa 197 din cele 205 miliarde de euro de titluri eligibile (97%), cu o reducere nominală de 53,5%. Fondul european de stabilitate financiară (FESF) a pus la dispoziție până la 30 de miliarde de euro pentru plățile în numerar care au stimulat participarea (Cheng, 2020). La 15 martie 2012, FMI a aprobat un acord de finanțare extinsă (*Extended Fund Facility*) de 28 de miliarde de euro, care l-a înlocuit pe cel din 2010 (FMI, 2012a; FMI, 2013).

Rezultate

Consolidarea bugetară a mers mai repede decât restul programului: între 2010 și 2011, soldul primar s-a îmbunătățit cu 8 puncte procentuale din PIB (FMI, 2013). Economia a evoluat însă mult mai prost decât se estimase. În locul unei scăderi de circa 5,5%, PIB-ul real din 2012 era cu 17% sub nivelul din 2009, iar șomajul a atins 25%, față de 15% cât se anticipase (FMI, 2013). Schimbul de titluri a redus datoria cu circa 107 miliarde de euro, după o estimare citată de Cheng, iar raportul datoriei la PIB a coborât de la 172,1% la sfârșitul lui 2011 la 159,6% un an mai târziu (Cheng, 2020).

Programul extins a deviat de la obiective încă de la sfârșitul lui 2014 și a fost anulat în ianuarie 2016 (FMI, 2017). Între timp, în 2015, Grecia a acumulat temporar arierate față de FMI (FMI, 2017). La 30 iunie 2015, Fondul a confirmat că nu primise rata de 1,2 miliarde de DST (circa 1,5 miliarde de euro) scadentă în acea zi și că Grecia nu mai putea primi finanțare de la FMI până la achitarea restanțelor (FMI, 2015). În august 2015, statele zonei euro au convenit un al treilea program, prin Mecanismul european de stabilitate (MES), de până la 86 de miliarde de euro (MES, 2018).

La 20 iulie 2017, Consiliul executiv al FMI a aprobat în principiu un acord stand-by preventiv de 1,3 miliarde de DST (circa 1,6 miliarde de euro, 55% din cotă), valabil până la 31 august 2018. Acordul putea intra în vigoare numai după ce partenerii europeni ofereau asigurări specifice și credibile privind reducerea datoriei, deoarece personalul FMI considera datoria Greciei nesustenabilă chiar cu aplicarea integrală a politicilor convenite (FMI, 2017). Programul MES s-a încheiat la 20 august 2018, după ce din cele 86 de miliarde fuseseră folosite 61,9 miliarde de euro. Împreună cu cele 141,8 miliarde acordate de FESF în 2012–2015,

cele două fonduri europene plătiseră 203,77 miliarde de euro, la care se adăugau 52,9 miliarde din împrumuturile bilaterale din 2010 (MES, 2018).

Evaluare

FMI și-a analizat intervenția de două ori. Evaluarea ex post din iunie 2013 (raportul de țară nr. 13/156) recunoaște ajustarea fiscală, dar constată că refacerea încrederii și relansarea creșterii nu au fost atinse. Ea enumeră patru neajunsuri: politici de creditare neadaptate unui membru al unei uniuni monetare, amânarea restructurării datoriei, subestimarea fezabilității politice a reformelor și prea multe reforme structurale bugetare (FMI, 2013). Concluzia cea mai des citată privește datoria: „o restructurare inițială a datoriei ar fi fost mai bună pentru Grecia, deși aceasta nu era acceptabilă pentru partenerii din zona euro" (FMI, 2013, traducerea autorului).

A doua analiză, mai severă, aparține Oficiului Independent de Evaluare (IEO) al FMI și a fost publicată în iulie 2016. IEO arată că schimbarea regulilor de acces excepțional fusese inclusă în raportul personalului fără ca directorii executivi să fie anunțați dinainte, că proiecțiile de creștere au fost prea optimiste și că judecățile tehnice au putut fi expuse presiunilor politice. Tot IEO constată că amânarea restructurării a micșorat volumul de datorie care a mai putut fi inclus în schimbul din 2012 și recunoaște că nu a primit la timp acces complet la documentele confidențiale (FMI-IEO, 2016). Cheng (2020) ajunge la o concluzie apropiată: PSI a venit probabil prea târziu și a adus o ușurare insuficientă, deși a redus nevoile anuale de finanțare ale statului.

Curtea de Conturi Europeană (CCE) a examinat, într-un raport special din 2017, intervenția Comisiei Europene în cele trei programe. Potrivit Curții, obiectivele au fost atinse doar în mică măsură: țintele fiscale ale primelor două programe au fost îndeplinite abia în 2012 și 2013, creșterea nu a revenit în 2012, cum se prevăzuse, iar Grecia nu și-a putut acoperi din piață nevoile de finanțare, astfel că au fost necesare încă două programe. Curtea notează că la început Comisia nu avea experiență în gestionarea unui asemenea proces și că, deși programele au făcut posibile reforme, condițiile nu erau integrate într-o strategie de ansamblu pentru țară (CCE, 2017). CFR observă, la rândul său, că susținătorii programelor pun accentul pe reforme, iar criticii pe costul austerității (CFR, 2023).

Cazul sugerează două lecții. Prima: într-un program comun cu instituții regionale, FMI nu mai decide singur, iar sub presiunea unei crize sistemice propriile reguli pot fi adaptate rapid, cu riscul de a slăbi controlul exercitat de statele membre prin Consiliul executiv. Acordul din 2017 arată și reversul: prin aprobarea în principiu, personalul FMI urmărea să câștige timp pentru ca creditorii oficiali să accepte reducerea datoriei (FMI, 2017). A doua: evaluările independente, ale IEO sau ale CCE, permit recunoașterea publică a erorilor, dar valoarea lor depinde de accesul evaluatorilor la documente.



Bancnote românești de 100 și 200 de lei. Între 2009 și 2015, România a încheiat trei programe succesive cu FMI și cu Uniunea Europeană. *Foto: Popescu/stock.adobe.com*

Studiu de caz: FMI și România: acordurile din 2009–2015

Context

Când criza financiară globală a ajuns, la sfârșitul lui 2008, în Europa Centrală și de Est, România, membră a Uniunii Europene (UE) din 2007, dar din afara zonei euro, avea dezechilibre mari. Deficitul bugetar era de 5,7% din PIB, iar deficitul de cont curent, adică diferența dintre plățile și încasările externe pentru bunuri, servicii și venituri, atingea 11,6% din PIB. Între august 2007 și ianuarie 2009, leul se depreciase față de euro cu peste 30% (Comisia Europeană, f.a.).

Neîncrederea s-a transformat apoi în presiune pe piețe. Investitorii se îndoiau că datoria externă și cea publică pot fi susținute, iar randamentul titlurilor de stat românești a sărit la 9%. Lichiditatea interbancară se reducea, structura pe scadențe a datoriei externe se deteriora, iar rezervele valutare acopereau tot mai puțin din obligațiile pe termen scurt, astfel că refinanțarea datoriilor scadente devenise incertă (FMI, 2012b).

Pentru că România nu era în zona euro, partea europeană a sprijinului a venit prin mecanismul UE de asistență pentru balanța de plăți. Toate cele trei programe, din 2009, 2011 și 2013, au fost construite împreună cu FMI și cu sprijinul Băncii Mondiale (Comisia Europeană, f.a.).

Rolul organizației

La 25 martie 2009, FMI a anunțat un acord la nivel tehnic (*staff-level agreement*) cu România pentru un împrumut de 12,95 miliarde de euro (FMI, 2009). Consiliul executiv al FMI a aprobat acordul stand-by în mai 2009, pe 24 de luni, cu 4,37 miliarde de DST disponibile imediat (FMI, 2012b). Acordul totaliza 11,44 miliarde de DST, echivalentul a 1.110,77% din cota României. FMI furniza cea mai mare

parte a pachetului total, de aproximativ 20 de miliarde de euro, care mai cuprindea 5 miliarde de euro de la UE, 1 miliard de la Banca Mondială și încă 1 miliard, în comun, de la Banca Europeană de Investiții (BEI) și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD). Consiliul UE a aprobat împrumutul european la 6 mai 2009, cu condiții fixate într-un memorandum de înțelegere din iunie 2009, completat de patru ori (Comisia Europeană, f.a.).

O sumă atât de mare în raport cu cota a plasat împrumutul FMI în regimul de acces excepțional. Banii erau eliberați în tranșe, după evaluări periodice. Condițiile vizau mai ales finanțele publice, dar și arieratele (plățile pe care statul și întreprinderile sale nu le achitaseră la termen), sistemul bancar și datoria externă (FMI, 2012b). Coordonarea cu băncile-mamă străine, prin Inițiativa de la Viena, este prezentată în capitolul despre BERD.

Recesiunea, mai adâncă decât se prevăzuse, a dus la relaxarea țintei de deficit pentru 2010 până la 6,8% din PIB (FMI, 2012b), dar și la un nou pachet de austeritate. În mai 2010, autoritățile române au decis reducerea cu 25% a salariilor din sectorul public, tăierea cu 15% a prestațiilor sociale, cu excepția pensiilor, înghețarea pensiilor și accelerarea disponibilizărilor din sectorul public (Comisia Europeană, 2013a). Potrivit unei declarații a FMI relatate de Mediafax, planul fusese elaborat de autorități, nu propus de Fond (Mediafax, 2010). La 25 iunie, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională reducerea cu 15% a pensiilor, prevăzută inițial, iar de la 1 iulie 2010 TVA a urcat de la 19% la 24% (Dąborowski, 2010; FMI, 2012b).

În februarie 2011, autoritățile au cerut un nou program, de data aceasta preventiv, care funcționa ca o asigurare: banii rămâneau disponibili, fără obligația de a fi folosiți. Partea FMI era de 3,09 miliarde de DST (circa 3,5 miliarde de euro, 300% din cotă), UE a adăugat 1,4 miliarde de euro, iar Banca Mondială două împrumuturi, de 400 și de 750 de milioane de euro. Accentul se muta spre reformele structurale menite să relanseze creșterea (Comisia Europeană, f.a.). Consiliul executiv al FMI a aprobat noul acord la 25 martie 2011, odată cu a șaptea și ultima evaluare a acordului din 2009 și cu o ultimă plată de 1 miliard de euro (FMI, 2011).

Al treilea program, cerut la 4 iulie 2013, era tot preventiv, pe doi ani, de până la 4 miliarde de euro, împărțit egal între UE și FMI; Consiliul UE l-a aprobat la 22 octombrie 2013. Obiectivele includeau reforma administrației fiscale, o mai bună gestionare a finanțelor publice și restructurarea întreprinderilor de stat (Comisia Europeană, 2013b; Comisia Europeană, f.a.).

Rezultate

Primul program a fost dus până la capăt. UE a plătit integral cele 5 miliarde de euro, în cinci tranșe, între iulie 2009 și iunie 2011 (Comisia Europeană, f.a.), iar evaluarea ex post a FMI constată că România a revenit pe piețele private de finanțare încă din perioada programului (FMI, 2012b).

Costul economic a fost însă mai mare decât se estimase. La aprobarea programului, FMI prevedea pentru 2009 o scădere a PIB-ului real de 4,1%; la prima evaluare, estimarea ajunsese la 8,5% (FMI, 2012b). Potrivit Comisiei, PIB-ul real a scăzut în 2009 cu 6,6%, iar contracția cumulată din 2009–2010 a fost de circa 8%.

Creșterea a revenit în 2011, cu 2,2%, dar în 2012 a coborât la 0,7%, pe fondul secetei și al cererii slabe din partea partenerilor europeni. Deficitul public (metodologia europeană SEC) a urcat la 9% din PIB în 2009, apoi a coborât la 6,8% în 2010, 5,6% în 2011 și 2,9% în 2012, iar la 21 iunie 2013 Consiliul UE a închis procedura de deficit excesiv deschisă României (Comisia Europeană, 2013a). FMI estimează că deficitul structural s-a redus cu 6 puncte procentuale din PIB în perioada programului (FMI, 2012b).

Programele din 2011–2013 și 2013–2015 au fost tratate ca preventive, iar din al doilea nu s-a tras nicio sumă. La 30 septembrie 2015, România a ieșit din seria de programe începută în 2009 și a intrat sub supravegherea post-program a Comisiei, cu raportări regulate și vizite semestriale. Supravegherea s-a încheiat în aprilie 2018, după ce România rambursase peste 70% din împrumutul european (Comisia Europeană, f.a.).

Evaluare

Ambii creditori principali au apreciat stabilizarea. Evaluarea ex post a FMI, din martie 2012, conchide că finanțarea mare, acordată de la început, împreună cu măsurile fiscale timpurii, a refăcut rapid încrederea piețelor. Printre factorii de succes, raportul numește asumarea programului de către autorități, inclusiv a unor măsuri nepopulare, flexibilitatea în fața unei conjuncturi mai proaste și cooperarea dintre UE și FMI (FMI, 2012b). Evaluarea Comisiei Europene, din iulie 2013, ajunge la o concluzie apropiată: primele două programe au readus stabilitatea macroeconomică, accesul statului la piață și stabilitatea financiară (Comisia Europeană, 2013a).

Raportul FMI conține și autocritici. Retrospectiv, personalul admite că ajustarea ar fi putut fi mai graduală, dat fiind nivelul scăzut al datoriei publice românești. Criteriul de performanță privind arieratele administrației publice nu a fost respectat la nicio evaluare, iar o administrare fiscală mai eficientă și o absorbție mai bună a fondurilor europene ar fi putut grăbi redresarea (FMI, 2012b).

Comisia este și mai rezervată în privința reformelor structurale: progrese rezonabile în reglementare, dar puține schimbări concrete. Reforma întreprinderilor de stat a avut un succes limitat, arieratele statului au rămas greu de controlat, iar absorbția fondurilor structurale și de coeziune, deși crescuse la 25% în mai 2013, rămânea cea mai scăzută din UE (Comisia Europeană, 2013a). Nici în programul din 2013 nu a putut fi finalizată vreo misiune de evaluare (Comisia Europeană, f.a.).

Ambele evaluări aparțin însă creditorilor și măsoară programele după propriile lor criterii: încrederea piețelor, accesul la finanțare, stabilitatea băncilor. Criticii condiționalității FMI pun în centru alte costuri, în special efectele austerității asupra creșterii și asupra celor mai săraci (Encyclopaedia Britannica, f.a.-b). Încă din iulie 2010, economistul Gábor Hunya, de la Institutul de la Viena pentru Studii Economice Internaționale (wiiw), aprecia că guvernul alesese soluții simple și că reducerile generale de posturi și salarii, fără o reformă a administrației, riscau să creeze noi blocaje în serviciile publice (Hunya, 2010).

Cazul sugerează două lecții despre FMI. Prima: Fondul poate mobiliza repede sume mari, iar în 2009 împrumutul său a fost nucleul unui pachet cu mai mulți

creditori, construit, spre deosebire de Grecia, împreună cu UE în afara zonei euro. A doua: pârghia condiționalității pare să depindă de nevoia reală de bani. Stabilizarea, susținută de finanțare efectivă, a reușit, în timp ce reformele structurale, urmărite mai ales prin programele preventive de după 2011, au avansat mai greu, după cum recunoaște chiar Comisia (Comisia Europeană, 2013a).

Referințe

CCE (2017). *The Commission's intervention in the Greek financial crisis*. Raportul special nr. 17/2017. Luxemburg: Curtea de Conturi Europeană. https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/greek-crisis-17-2017/en/

CFR (2023). *What Is the IMF?* New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounder/what-imf

Cheng, G. (2020). *The 2012 private sector involvement in Greece*. ESM Discussion Paper Series, nr. 11. Luxemburg: European Stability Mechanism. https://www.esm.europa.eu/system/files/document/esmdp11.pdf

Comisia Europeană (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*. European Economy, Occasional Papers 61. Bruxelles: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf

Comisia Europeană (2013a). *Overall assessment of the two balance-of-payments assistance programmes for Romania, 2009-2013*. European Economy, Occasional Papers 156. Bruxelles: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp156_en.pdf

Comisia Europeană (2013b). *Romania: Balance-of-Payments Assistance Programme 2013-2015*. European Economy, Occasional Papers 165. Bruxelles: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/op165_en.htm

Comisia Europeană (2015a). *A roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora*, COM(2015) 602 final. Bruxelles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0602

Comisia Europeană (2015b). *Proposal for a Council Decision laying down measures in view of progressively establishing unified representation of the euro area in the International Monetary Fund*, COM(2015) 603 final. Bruxelles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0603

Comisia Europeană (f.a.). *Financial assistance to Romania*. https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/non-euro-area-countries/financial-assistance-romania_en

Dąborowski, T. (2010, 30 iunie). *Romania: Complications with implementing the austerity package*. OSW Analyses. Varșovia: Centre for Eastern Studies (OSW). https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2010-06-30/romania-complications-implementing-austerity-package

Encyclopaedia Britannica (f.a.-a). *International Monetary Fund*. https://www.britannica.com/topic/International-Monetary-Fund

Encyclopaedia Britannica (f.a.-b). *International Monetary Fund summary*. https://www.britannica.com/summary/International-Monetary-Fund

FMI (2009, 25 martie). *IMF Announces Staff-Level Agreement with Romania on €12.95 Billion Loan as Part of Coordinated Financial Support*. Comunicat de presă nr. 09/86. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/14/01/49/pr0986

FMI (2010a, 9 mai). *IMF Executive Board Approves €30 Billion Stand-By Arrangement for Greece*. Comunicat de presă nr. 10/187. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10187.htm

FMI (2010b). *Greece: Request for Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 10/111. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2016/12/31/greece-request-for-stand-by-arrangement-23840

FMI (2011, 25 martie). *IMF Executive Board Approves New €3.5 Billion Precautionary Stand-By Arrangement for Romania, Completes Seventh and Final Review Under the Current Stand-By Arrangement and Approves €1 Billion Disbursement*. Comunicat de presă nr. 11/101. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr11101

FMI (2012a, 15 martie). *IMF Executive Board Approves €28 Billion Arrangement Under Extended Fund Facility for Greece*. Comunicat de presă nr. 12/85. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/14/01/49/pr1285

FMI (2012b). *Romania: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2009 Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 12/64. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2012/064/article-A001-en.xml

FMI (2013). *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 13/156. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2013/156/article-A001-en.xml

FMI (2015, 30 iunie). *Statement by the IMF on Greece*. Comunicat de presă nr. 15/310. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15310.htm

FMI (2017). *Greece: Request for Stand-By Arrangement; Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Greece*. IMF Country Report No. 17/229. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2017/cr17229.ashx

FMI (2023a, 18 decembrie). *IMF Board of Governors Approves Quota Increase under the 16th General Review of Quotas*. Comunicat de presă nr. 23/459. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/news/articles/2023/12/18/pr23459-imf-board-governors-approves-quota-increase-under-16th-general-review-quotas

FMI (2023b). *Sixteenth General Review of Quotas: Report to the Board of Governors and Proposed Resolution*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/pp/2023/english/ppea2023059.pdf

FMI (2024, 12 aprilie). *IMF Executive Board Selects Kristalina Georgieva to Serve a Second Term as Managing Director*. Comunicat de presă nr. 24/113. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/news/articles/2024/04/12/pr24113-imf-executive-board-selects-kristalina-georgieva-to-serve-a-second-term-as-managing-director

FMI-IEO (2016). *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund. https://ieo.imf.org/-/media/IEO/Files/evaluations/completed/07-28-2016-the-imf-and-the-crises-in-greece-ireland-and-portugal/eac-full-report.ashx

Hunya, G. (2010). *Romania: Desperate austerity*. wiiw Current Analyses and Forecasts. Viena: The Vienna Institute for International Economic Studies. https://wiiw.ac.at/romania-desperate-austerity-dlp-2158.pdf

Mediafax (2010, 9 mai). Romania Fin Min: All Public Sector Wages Cut By 25%; New Salary Sys To Be Elaborated. https://www.mediafax.ro/english/romania-fin-min-all-public-sector-wages-cut-by-25-new-salary-sys-to-be-elaborated-6104423

MES (2018, 20 august). *Greece successfully concludes ESM programme*. Comunicat de presă. Luxemburg: European Stability Mechanism. https://www.esm.europa.eu/press-releases/greece-successfully-concludes-esm-programme

Office of the Historian (f.a.-a). *Bretton Woods-GATT, 1941–1947*. Washington, D.C.: U.S. Department of State. https://history.state.gov/milestones/1937-1945/bretton-woods

Office of the Historian (f.a.-b). *Nixon and the End of the Bretton Woods System, 1971–1973*. Washington, D.C.: U.S. Department of State. https://history.state.gov/milestones/1969-1976/nixon-shock

ONU (2023). *Our Common Agenda Policy Brief 6: Reforms to the International Financial Architecture*. New York: United Nations. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf

ONU (f.a.). *The United Nations System*. https://www.un.org/en/about-us/un-system

Agenția Multilaterală de Garantare a Investițiilor (MIGA)

Denumire originală: Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)
Sediul: Washington, D.C., SUA
Înființare: 1988
Vicepreședinte executiv: Hiroshi Matano
Web: www.miga.org

Agenția Multilaterală de Garantare a Investițiilor (MIGA), instituție a Grupului Băncii Mondiale, funcționează ca organizație financiară interguvernamentală. Convenția care o înființează a fost supusă Consiliului Guvernatorilor Băncii Mondiale în 1985 și a intrat în vigoare la 12 aprilie 1988. Sediul agenției se află la Washington, D.C., iar membrii săi sunt 182 de state (MIGA, 1985; MIGA, f.a.-e). MIGA nu dă credite. Ea emite garanții, adică polițe asemănătoare unei asigurări, prin care investitorii și creditorii străini sunt protejați de pierderile cauzate de riscuri necomerciale: exproprierea, blocarea transferurilor valutare, încălcarea unui contract de către statul gazdă și conflictele armate. Scopul declarat este atragerea de investiții productive în țările în curs de dezvoltare.

Istoric

Ideea unui mecanism multilateral care să asigure investițiile împotriva riscurilor politice nu este nouă: istoria oficială a agenției o urmărește până în 1948, când a fost discutată pentru prima dată la nivel internațional (MIGA, f.a.-d). Au trecut însă aproape patru decenii până la un acord între state.

Textul convenției a fost supus Consiliului Guvernatorilor Băncii Mondiale la 11 octombrie 1985, iar exemplarul original a fost încheiat la Seul (MIGA, 1985). Pagina istorică a agenției plasează însă aprobarea de către Bancă în septembrie 1985 (MIGA, f.a.-d). Convenția a intrat în vigoare la 12 aprilie 1988, dată considerată momentul înființării. Noua entitate a primit personalitate juridică proprie și independență financiară față de principala instituție a Grupului, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prescurtată BIRD, cu un capital inițial de 1 miliard de dolari SUA. Primii 29 de membri au inclus atât economii mari exportatoare de capital (Statele Unite, Japonia, Germania, Regatul Unit, Canada), cât și țări care doreau să atragă investiții, precum Indonezia, Nigeria, Pakistan, Egipt sau Bangladesh (MIGA, f.a.-d).

În primii ani, agenția și-a construit portofoliul treptat. Primele garanții au sprijinit patru proiecte, cu investiții directe totale de 1,04 miliarde de dolari SUA. În anii 1990, numărul membrilor a depășit pragul de 100, iar volumul anual al garanțiilor emise a trecut pentru prima dată de 1 miliard de dolari SUA, ajungând la 1,3 miliarde. Pentru a susține această creștere, în 1999 statele membre au aprobat o majorare generală de capital de circa 850 de milioane de dolari SUA, plus 150 de milioane primite ca grant de la BIRD, astfel încât resursele de capital s-au dublat, la aproximativ 2 miliarde (MIGA, f.a.-d).

Anii 2000 au adus depășirea pragului de 150 de membri, prima plată de despăgubire către un investitor asigurat, lansarea unui program pentru investițiile mici și primele structuri compatibile cu finanțarea islamică, folosite la un proiect portuar din Djibouti (MIGA, f.a.-d). O reformă juridică importantă a urmat în 2010: Consiliul Guvernatorilor a amendat convenția, cu efect de la 14 noiembrie 2010, pentru a crește eficacitatea MIGA ca furnizor multilateral de asigurări împotriva riscului politic (MIGA, 1985; MIGA, f.a.-d). În deceniul următor, MIGA a deschis primul birou regional în Africa, la Dakar, și a înregistrat mai multe recorduri anuale de emitere, de la 3,2 miliarde la 5,5 miliarde de dolari SUA; expunerea brută a ajuns la 12,4 miliarde (MIGA, f.a.-d).

În exercițiul financiar 2023, încheiat la 30 iunie 2023, când agenția împlinea 35 de ani, MIGA a emis garanții noi în valoare record de 6,4 miliarde de dolari SUA, pentru 40 de proiecte (MIGA, 2023). Tot în acea perioadă a folosit mai multe instrumente pentru a sprijini Ucraina după invadarea acesteia de către Rusia. În 2024, MIGA a devenit gazda noii Platforme de garanții a Grupului, care reunește produsele de garantare ale instituțiilor Grupului sub un singur punct de acces (MIGA, f.a.-a).

Membri și structură

Poate deveni membru al MIGA orice stat membru al Băncii Mondiale, precum și Elveția, care a fost menționată explicit în convenție (MIGA, 1985, art. 4). Aderarea presupune semnarea convenției și ratificarea ei potrivit procedurilor constituționale ale fiecărui stat (MIGA, 1985, art. 61), apoi subscrierea unui număr de acțiuni din capitalul agenției. Membrii sunt împărțiți în două categorii: țările industrializate și țările în curs de dezvoltare, acestea din urmă fiind enumerate într-o anexă a convenției pe care Consiliul Guvernatorilor o poate modifica (MIGA, 1985, art. 3). În prezent, MIGA are 182 de membri, dintre care 28 de țări industrializate și 154 de țări în curs de dezvoltare. România figurează în a doua categorie, alături de majoritatea statelor din Europa Centrală și de Est (MIGA, f.a.-e). Distincția are consecințe practice, deoarece agenția garantează în principal investiții făcute pe teritoriul unei țări membre în curs de dezvoltare.

Consiliul Guvernatorilor

Consiliul Guvernatorilor este organul suprem. Fiecare stat numește un guvernator și un supleant. Consiliul deține toate competențele agenției care nu au fost delegate altor organe. Unele nu pot fi delegate deloc: admiterea și suspendarea membrilor, modificarea capitalului, stabilirea listei țărilor în curs de dezvoltare, amendarea convenției și decizia de a înceta operațiunile (MIGA, 1985, art. 31). Cu excepția cazurilor prevăzute expres, hotărârile se iau cu majoritatea voturilor exprimate (MIGA, 1985, art. 40).

Consiliul de Administrație și președintele

Conducerea operațiunilor curente revine Consiliului de Administrație, format din cel puțin 12 directori desemnați de Consiliul Guvernatorilor. Acesta răspunde de „operațiunile generale ale agenției", iar fiecare director își poate numi un supleant (MIGA, 1985, art. 32). Președintele Băncii Mondiale conduce din oficiu Consiliul de Administrație, dar votează doar pentru a departaja voturile egale.

Personalul agenției este condus de un președinte numit de Consiliul de Administrație, pe baza nominalizării făcute de cel care îl prezidează (MIGA, 1985, art. 33). Convenția interzice agenției și personalului ei să se amestece în politica internă a membrilor și să ia decizii în funcție de caracterul politic al unui guvern (MIGA, 1985, art. 34).

Votul

Sistemul de vot combină egalitatea statelor cu ponderea capitalului: fiecare membru are 177 de voturi de bază, la care se adaugă câte un vot pentru fiecare acțiune subscrisă (MIGA, 1985, art. 39). Încadrarea membrilor în categorii în scopul votului ține tot de competența exclusivă a Consiliului Guvernatorilor (MIGA, 1985, art. 31). Voturile de bază, relativ numeroase, sporesc influența statelor mici în raport cu o repartizare strict proporțională cu capitalul. Formula poate fi înțeleasă ca un compromis între statele care furnizează capital și cele care primesc investiții.

Soluționarea diferendelor

Diferendele dintre agenție și un stat membru se rezolvă după procedura din anexa II a convenției, care prevede întâi negocieri, apoi, opțional, concilierea și, în ultimă instanță, arbitrajul unui tribunal de trei arbitri (MIGA, 1985, art. 57 și anexa II). Mecanismul contează mai ales după plata unei despăgubiri, când MIGA preia drepturile investitorului față de statul gazdă și poate ajunge într-un litigiu direct cu un stat care îi este, în același timp, membru și acționar.

Obiective și activități

Convenția formulează obiectivul agenției astfel: MIGA trebuie „să încurajeze fluxul de investiții în scopuri productive între țările membre și, în special, către țările membre în curs de dezvoltare, completând astfel activitățile" BIRD, ale Corporației Financiare Internaționale (IFC) și ale altor instituții internaționale de finanțare a dezvoltării (MIGA, 1985, art. 2). Pentru aceasta, agenția emite garanții, inclusiv coasigurări și reasigurări, și desfășoară activități complementare de promovare a investițiilor. Pot fi acoperite participațiile la capital și împrumuturile pe termen mediu și lung legate de investiții directe, dacă investiția se face pe teritoriul unei țări membre în curs de dezvoltare (MIGA, 1985, art. 12 și 14).

Instrumentul central este garanția împotriva riscurilor necomerciale. Convenția enumeră patru categorii (MIGA, 1985, art. 11). Prima este restricția transferului valutar: statul gazdă împiedică investitorul să schimbe moneda locală în valută sau să scoată banii din țară. A doua este exproprierea și măsurile cu efect similar, adică pierderea proprietății sau a controlului asupra investiției prin acte ale guvernului. A treia este încălcarea contractului: guvernul își repudiază sau nu își respectă obligațiile, iar investitorul nu poate obține sau încasa o hotărâre arbitrală. A patra este războiul și tulburările civile. În practică, clauza privind încălcarea contractului funcționează în două situații. Fie investitorului i se blochează accesul la arbitraj, fie obține o sentință arbitrală pe care statul nu o plătește (MIGA, f.a.-b).

Pe lângă asigurarea riscului politic, MIGA oferă garanții de credit, care îi protejează pe creditori când împrumutatul nu își rambursează creditul sau obligațiu-

nile, precum și garanții pentru finanțarea comerțului (MIGA, f.a.-c). Când plătește o despăgubire, agenția preia prin subrogare drepturile investitorului față de statul gazdă (MIGA, 1985, art. 18). Statul trebuie deci să răspundă în fața unei organizații din care face parte, nu doar în fața unei companii străine.

Activitatea poate fi urmărită prin cifrele anuale. În exercițiul 2022, MIGA a emis garanții de 4,9 miliarde de dolari SUA pentru un număr record de 54 de proiecte (MIGA, 2022). În exercițiul 2023, cele 6,4 miliarde emise au sprijinit finanțări totale de 8,6 miliarde. Dintre garanții, 27% au mers către țări eligibile pentru Asociația Internațională pentru Dezvoltare (IDA), cele mai sărace, 19% către state fragile sau afectate de conflicte, iar 28% au contribuit la finanțarea climatică. Agenția estima că proiectele respective vor crea 8.774 de locuri de muncă și vor extinde accesul la telefonie mobilă și internet pentru zeci de milioane de persoane (MIGA, 2023).

Finanțare

Spre deosebire de organizațiile finanțate prin contribuții anuale ale statelor, MIGA funcționează ca o instituție financiară: baza ei este capitalul subscris de membri, completat de veniturile din activitate. Capitalul autorizat inițial a fost de 1 miliard de drepturi speciale de tragere (DST), împărțit în 100.000 de acțiuni cu valoarea nominală de 10.000 DST (MIGA, 1985, art. 5). Membrii nu plătesc integral acțiunile subscrise: 10% se varsă în numerar și încă 10% sub forma unor bilete la ordin nenegociabile și fără dobândă. Restul rămâne capital care poate fi apelat ulterior, în condițiile prevăzute de convenție (MIGA, 1985, art. 7). Majorarea generală din 1999 a dublat resursele de capital, la aproximativ 2 miliarde de dolari SUA (MIGA, f.a.-d).

Veniturile curente provin din primele și comisioanele încasate de la clienți, stabilite și revizuite periodic de agenție pentru fiecare tip de risc (MIGA, 1985, art. 26). Venitul net este trecut în rezerve până când acestea ajung la de cinci ori capitalul subscris. Abia după aceea Consiliul poate decide o distribuire către membri (MIGA, 1985, art. 27). Capitalul și rezervele limitează volumul de garanții: expunerea totală este plafonată, în mod obișnuit, la 150% din capitalul nealterat și rezerve și nu poate depăși în niciun caz de cinci ori această sumă (MIGA, 1985, art. 22).

Convenția îi permite agenției să lucreze și prin coasigurare și reasigurare (MIGA, 1985, art. 2). MIGA cooperează cu agenții de credit la export și cu Uniunea de la Berna, asociația internațională a asigurătorilor de credite și investiții, și are un acord de cooperare cu agenția japoneză NEXI. Contribuțiile donatorilor pentru priorități speciale, cum ar fi statele fragile, sunt gestionate prin fonduri fiduciare reunite în Facilitatea pentru priorități strategice a MIGA (MIGA, f.a.-f). Din aceste reguli rezultă o limită a modelului: volumul garanțiilor noi depinde de capital și de rezerve, iar despăgubirile mari reduc rezervele și, implicit, capacitatea de a emite garanții.



Imagine ilustrativă: centrala geotermală Olkaria V din Parcul Național Hell's Gate, Kenya. Centrala Thika Power, de 87 MW, funcționează însă cu motoare care ard păcură. *Foto: Matyas Rehak/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Garanțiile MIGA pentru centrala Thika Power din Kenya

Context

La începutul anilor 2010, Kenya depindea în mare măsură de hidrocentrale pentru producția de electricitate. În anii secetoși, producția scădea, iar deficitul era acoperit cu centrale de urgență pe motorină, o soluție costisitoare (MIGA, f.a.-g). Thika Power aparține categoriei producătorilor independenți de energie: companii private care construiesc și operează centrale și vând electricitatea, pe baza unui contract pe termen lung, unui cumpărător public. În Kenya, acest cumpărător este compania națională Kenya Power and Lighting Company (KPLC), controlată de stat.

Pentru un investitor străin, un asemenea proiect presupune riscuri pe care nu le poate controla. Veniturile depind aproape integral de plățile unei singure companii de stat. Contractul poate fi renegociat sau ignorat după o schimbare politică. Moneda locală se poate deprecia, iar transferul profiturilor în străinătate poate fi restricționat. Creditorii cer, de aceea, garanții suplimentare înainte de a finanța centrale cu durate de recuperare de peste un deceniu.

Proiectul Thika Power a fost dezvoltat de Melec PowerGen Inc., o companie care deținea și două centrale în Senegal, Tobene și Kounoune (MIGA, f.a.-h). Centrala, cu o putere instalată de 87 MW, se află la circa 35 de kilometri de Nairobi, pe autostrada Nairobi–Thika, la 5 kilometri de orașul Thika. Instalația funcționează în ciclu combinat: cinci motoare care ard păcură (combustibil greu) și o turbină cu abur de 7 MW, care recuperează căldura gazelor de evacuare. Întreaga

producție este vândută către KPLC printr-un contract de achiziție de energie pe 20 de ani, pentru perioada 2013–2033 (MIGA, f.a.-g).

Rolul organizației

Thika Power ilustrează felul în care instituțiile Grupului Băncii Mondiale își combină instrumentele pentru a acoperi riscuri diferite ale aceluiași proiect. Construcția a fost finanțată în proporție de 25% din capitalul propriu al sponsorului și 75% din împrumuturi pe termen lung aranjate prin IFC (MIGA, f.a.-h). IFC a aprobat participarea în 2011, iar MIGA și IDA au obținut aprobarea consiliilor lor de administrație în 2012 (MIGA, f.a.-g).

Fiecare instituție a preluat un alt risc. IFC a acordat credite, deci a asumat un risc comercial ca finanțator. IDA a emis o garanție de risc politic care susținea plățile datorate de KPLC în baza contractului de achiziție de energie (MIGA, f.a.-g). Garanția IDA acoperea deci principala vulnerabilitate a proiectului: posibilitatea ca o companie publică, aflată sub control politic, să nu plătească energia livrată. MIGA a adăugat asigurarea de risc politic pentru investitor (MIGA, f.a.-g), adică protecție pentru riscurile de tip guvernamental enumerate în convenție (MIGA, 1985, art. 11). Potrivit rezumatului garanției propuse, sponsorii, ABSA Capital din Africa de Sud și Melec PowerGen, au solicitat garanții în valoare totală de 51,8 milioane de euro (73,4 milioane de dolari SUA), pe cel mult 15 ani, împotriva restricțiilor de transfer și a încălcării contractului (MIGA, f.a.-i).

Garanția a venit cu condiții de mediu și sociale. MIGA a clasificat proiectul în categoria A, cea rezervată proiectelor cu impact potențial semnificativ, și a publicat un prim rezumat al evaluării de mediu și sociale la 30 septembrie 2011 (MIGA, f.a.-h). Investitorul s-a obligat să respecte standardele de performanță ale agenției, iar MIGA a monitorizat proiectul după 2012 pe baza rapoartelor anuale și a vizitelor pe teren.

Implicarea agenției a continuat după punerea în funcțiune. În 2018, fondul de investiții Actis și firma Amaya Capital, prin compania Azura Power Holding, intenționau să preia de la Melec PowerGen cele trei centrale, inclusiv Thika (MIGA, f.a.-h). Noul investitor a solicitat garanții MIGA pentru până la 40 de milioane de euro, reprezentând capital propriu, cvasi-capital și împrumuturi de la acționari. Acoperirea propusă era de până la 15 ani, împotriva exproprierii, restricțiilor de transfer, încălcării contractului, războiului și tulburărilor civile (MIGA, f.a.-g). Pentru un proiect de acest tip, acoperirea încălcării contractului este deosebit de relevantă: dacă guvernul și-ar repudia angajamentele, iar investitorul nu ar putea obține sau încasa o hotărâre arbitrală, MIGA ar plăti despăgubirea și ar prelua apoi pretențiile față de stat (MIGA, f.a.-b; MIGA, 1985, art. 18). Documentele publice consultate descriu tranzacția din 2018 în faza de analiză și nu permit stabilirea rezultatului ei.

Rezultate

Centrala a intrat în exploatare comercială provizorie în august 2013 și a atins exploatarea comercială deplină în martie 2014 (MIGA, f.a.-h). În 2018, era în al cincilea an de funcționare comercială deplină. Agenția o descria ca pe o centrală de vârf, care pornește când cererea depășește oferta. Rolul ei era, pe de o parte, reducerea dependenței de hidrocentrale, iar pe de altă parte, asigurarea alimentării în

perioadele de secetă și atunci când producția eoliană și solară variază. Tot potrivit MIGA, centrala era o soluție mai ieftină decât centralele de urgență pe motorină folosite anterior (MIGA, f.a.-g).

Rapoartele de monitorizare arată progrese, dar și probleme inițiale. Până în 2016, măsurătorile la coșuri au indicat depășiri ale standardelor kenyene pentru oxizii de azot. În 2017, emisiile se încadrau în limitele din ghidurile de mediu, sănătate și securitate ale Grupului Băncii Mondiale. Situația a fost similară la apele uzate: conținutul de uleiuri și grăsimi a depășit standardul kenyan, care nu admite niciun nivel detectabil, dar s-a încadrat în 2017 în ghidurile Grupului. Pentru zgomot, operatorul a montat amortizoare de zgomot. Nivelul de fond era deja ridicat din cauza traficului de pe autostradă, iar comunitățile nu au depus plângeri. Rapoartele anuale pentru 2016 și 2017 nu au consemnat nici sesizări din partea comunității, nici plângeri ale angajaților, iar accidentele de muncă au fost minore. Concluzia agenției a fost că proiectul respecta „în mare măsură" standardele sale de performanță (MIGA, f.a.-h).

Evaluare

Principalul rezultat este că proiectul a fost finanțat, construit și pus în funcțiune într-o piață în care creditorii erau reticenți față de riscul de plată al unei companii de stat. Împărțirea riscurilor între IFC, IDA și MIGA corespunde modului în care convenția descrie rolul agenției: MIGA completează activitatea celorlalte instituții de finanțare a dezvoltării, fără să le dubleze (MIGA, 1985, art. 2). Faptul că noii investitori au cerut din nou acoperire MIGA în 2018 poate fi citit ca semn că riscul politic era perceput în continuare, deși centrala funcționa normal.

Cazul are însă și limite. Prima privește combustibilul. O centrală pe păcură reduce vulnerabilitatea la secetă, dar produce emisii locale și de gaze cu efect de seră. Monitorizarea a consemnat depășiri ale normelor naționale în primii ani, iar standardele Grupului Băncii Mondiale au fost, în unele privințe, mai permisive decât cele kenyene (MIGA, f.a.-h). Proiectul datează din 2012, iar în exercițiul 2023 finanțarea climatică ajunsese să reprezinte 28% din garanțiile agenției (MIGA, 2023), ceea ce arată o schimbare de priorități. A doua limită este transparența. Rezumatele publice consultate indică doar suma solicitată de sponsori, nu și valoarea finală emisă sau data semnării contractului de garanție, iar datele de mediu provin în principal din rapoartele operatorului, verificate prin vizite periodice. A treia privește costul pentru consumatori: contractul pe 20 de ani transferă asupra KPLC obligații de plată pe termen lung, iar garanțiile protejează investitorul, nu și bugetul companiei publice.

Din acest caz se pot desprinde două lecții despre agențiile de garantare multilaterale. Prima: valoarea lor stă mai ales în descurajare. Statul gazdă este membru și acționar al agenției, iar după o despăgubire ar datora bani unei organizații din care face parte. Acest lucru poate face o încălcare a contractului mai costisitoare politic. A doua: garanțiile nu schimbă economia de bază a unui proiect. Ele pot face finanțabilă o centrală, dar nu stabilesc dacă alegerea tehnologiei sau tariful sunt cele mai bune pentru țara gazdă. Aceste decizii rămân în seama guvernului și a autorității de reglementare.

Referințe

MIGA (1985). *Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency* (text amendat cu efect de la 14 noiembrie 2010). Seul/Washington, D.C.: Multilateral Investment Guarantee Agency. https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/MIGA%20Convention%20February%202016.pdf

MIGA (2022). *2022 Annual Report*. Washington, D.C.: Multilateral Investment Guarantee Agency. https://www.miga.org/annual-report/2022-annual-report

MIGA (2023). *2023 Annual Report*. Washington, D.C.: Multilateral Investment Guarantee Agency. https://www.miga.org/annual-report/2023-annual-report

MIGA (f.a.-a). *About Us*. https://www.miga.org/about-us

MIGA (f.a.-b). *Breach of Contract*. https://www.miga.org/product/breach-contract

MIGA (f.a.-c). *Our Solutions*. https://www.miga.org/our-solutions

MIGA (f.a.-d). *History*. https://www.miga.org/history

MIGA (f.a.-e). *Member Countries*. https://www.miga.org/member-countries

MIGA (f.a.-f). *Partnerships*. https://www.miga.org/partnerships

MIGA (f.a.-g). *Thika Power Limited* (Summary of Proposed Guarantee). https://www.miga.org/project/thika-power-limited

MIGA (f.a.-h). *Thika Power Limited* (Environmental and Social Review Summary). https://www.miga.org/project/thika-power-limited-0

MIGA (f.a.-i). *Thika Power Ltd.* (Summary of Proposed Guarantee). https://www.miga.org/project/thika-power-ltd

Corporația Financiară Internațională (IFC)

Denumire originală: International Finance Corporation (IFC)
Sediul: Washington, D.C., SUA
Înființare: 20 iulie 1956
Director general: Makhtar Diop
Web: www.ifc.org

Corporația Financiară Internațională (IFC, în engleză International Finance Corporation) este o organizație interguvernamentală cu sediul la Washington, D.C., membră a Grupului Băncii Mondiale. A fost înființată la 20 iulie 1956, cu 31 de state fondatoare și un capital inițial de 100 de milioane de dolari SUA (IFC, 2016). Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, denumită în continuare BIRD, creditează guverne; IFC, în schimb, finanțează direct firme private din țările în curs de dezvoltare, prin împrumuturi, participații la capital și garanții, fără garanția statului. În 2024 avea 186 de state membre (IFC, 2024a).

Istoric

Ideea unei instituții care să sprijine investițiile private în țările sărace a apărut la scurt timp după crearea Băncii Mondiale. Robert L. Garner, vicepreședinte al Băncii, a promovat-o începând din 1947, iar în martie 1951 Nelson Rockefeller a pledat public pentru crearea unei „International Finance Corporation" care să sprijine întreprinderile private locale (IFC, 2016). Negocierile dintre state au durat câțiva ani. Acordul de constituire prevedea că intră în vigoare după ce este semnat de cel puțin 30 de guverne care acoperă minimum 75% din capitalul prevăzut (IFC, 1956, art. IX). Pragul a fost atins în vara lui 1956, iar la 20 iulie 1956 IFC și-a început existența, cu Garner ca prim președinte (1956–1961) (IFC, 2016).

Primii ani au fost limitați de regulile inițiale, care nu permiteau cumpărarea de acțiuni. Prima investiție, în septembrie 1957, a fost un împrumut de 2 milioane de dolari acordat filialei braziliene a grupului Siemens, pentru producția de echipamente electrice. Un amendament din 1961 a permis participațiile la capital, iar în 1962 IFC a făcut prima astfel de investiție: 500.000 de dolari în compania spaniolă Fábrica Española Magnetos (IFC, 2016; IFC, 1956).

În anii 1970 și 1980, IFC s-a orientat spre dezvoltarea piețelor financiare locale. În 1971 a creat un departament dedicat piețelor de capital. În 1981, unul dintre economiștii săi, Antoine van Agtmael, a lansat expresia „piețe emergente", iar în același an IFC a început să construiască o bază de date despre bursele acestor țări, care a stat la baza primului indice bursier pentru piețele emergente. Fondul Coreea (Korea Fund), lansat în 1984 cu 60 de milioane de dolari, a fost primul fond de investiții dedicat unei singure piețe emergente listat la bursă (IFC, 2016). În 1988, Grupul Băncii Mondiale a fost completat cu Agenția Multilaterală de Garantare a Investițiilor, cunoscută ca MIGA, care asigură investitorii străini împotriva riscurilor politice (IFC, 2016).

Anii 1990 și 2000 au adus preocuparea pentru efectele sociale și de mediu ale proiectelor. În 1999 a fost creat Biroul Consilierului pentru conformitate și Ombudsmanului (CAO), un mecanism independent la care se pot plânge comunitățile

afectate de proiectele IFC și MIGA (IFC și MIGA, 2021). În 2003, un grup de bănci comerciale a adoptat Principiile Ecuatorului, un cadru voluntar de gestionare a riscurilor sociale și de mediu construit după modelul regulilor IFC, iar în 2006 IFC a adoptat Standardele de performanță (IFC, 2016). Versiunea actuală a acestor standarde este în vigoare din 1 ianuarie 2012 (IFC, f.a.-a). În 2009, IFC a creat o filială pentru administrarea fondurilor terților, IFC Asset Management Company (IFC, 2016).

În ultimii ani, IFC și-a redefinit strategia sub numele „IFC 3.0": pe lângă finanțarea proiectelor existente, își propune să „creeze piețe" acolo unde investitorii privați lipsesc, prin reforme de politică publică, consultanță și investiții coordonate cu restul Grupului Băncii Mondiale (IFC, 2023). Pachetul de majorare a capitalului convenit de acționari în 2018 viza 5,5 miliarde de dolari. Până la 30 iunie 2024, 135 de state subscriseseră 4,5 miliarde, iar 3,7 miliarde fuseseră deja vărsate de 109 state (IFC, 2024a). Din 1 martie 2021, IFC este condusă de directorul general Makhtar Diop, fost ministru al economiei și finanțelor din Senegal și fost vicepreședinte al Băncii Mondiale pentru Africa și apoi pentru infrastructură (IFC, f.a.-b).

Membri și structură

Pot deveni membri ai IFC doar statele membre ale BIRD, la momentul și în condițiile stabilite de Corporație (IFC, 1956, art. II). Legătura se menține și după aderare: un stat suspendat din BIRD sau care se retrage din aceasta este suspendat automat sau își pierde calitatea de membru și în IFC. Orice stat se poate retrage și printr-o simplă notificare scrisă (IFC, 1956, art. V). În 2024, IFC avea 186 de state membre (IFC, 2024a). Fiecare stat subscrie un număr de acțiuni, iar puterea de vot depinde în mare măsură de capitalul subscris. Din 2012, 5,55% din totalul voturilor sunt „voturi de bază", împărțite în mod egal între toți membrii; restul voturilor sunt proporționale cu numărul de acțiuni (IFC, 1956, art. IV). La 30 iunie 2024, cei mai mari acționari erau Statele Unite (17,69% din voturi), Japonia (7,35%), Germania (5,16%), Regatul Unit și Franța (câte 4,63%). Statele membre OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică), adică în principal țările dezvoltate, dețineau împreună 66,39% din voturi (IFC, 2024b).

Consiliul Guvernatorilor

Consiliul Guvernatorilor este organul suprem, în care sunt învestite „toate puterile Corporației". Fiecare stat numește un guvernator și un supleant (IFC, f.a.-c); guvernatorii BIRD care reprezintă state membre ale IFC sunt, din oficiu, și guvernatori ai IFC. Consiliul se reunește anual, odată cu adunarea anuală a guvernatorilor BIRD. Cvorumul cere majoritatea guvernatorilor, care să reprezinte cel puțin două treimi din totalul voturilor (IFC, 1956, art. IV).

Consiliul Directorilor

Conducerea curentă este delegată Consiliului Directorilor, format din 25 de directori, care se întrunesc periodic la sediul din Washington. Fiecare director votează cu ponderea capitalului pe care îl reprezintă (IFC, f.a.-c). Directorii executivi ai BIRD numiți sau aleși de state membre ale IFC sunt, din oficiu, și directori ai IFC. Consiliul exercită puterile delegate de guvernatori; de exemplu, strategia pentru

anii fiscali 2024–2026 a fost discutată de consiliu în mai 2023 (IFC, 2023). Ca regulă generală, deciziile se iau cu majoritatea voturilor exprimate (IFC, 1956, art. IV). Pentru modificarea Acordului de constituire este nevoie de votul a trei cincimi din guvernatori, care să reprezinte 85% din totalul voturilor (IFC, 1956, art. VII). Deoarece dețin peste 15% din voturi, Statele Unite pot bloca singure orice amendament.

Conducerea executivă

Președintele Grupului Băncii Mondiale este și președinte al IFC și prezidează, din oficiu, Consiliul Directorilor (IFC, 1956, art. IV; IFC, f.a.-c). Președintele răspunde, potrivit Acordului, de activitatea curentă și de organizarea personalului (IFC, 1956, art. IV). În practică, conducerea zilnică este încredințată unui director general (Managing Director) și echipei sale de conducere (IFC, 2024b). IFC este o persoană juridică distinctă de BIRD, de Asociația Internațională pentru Dezvoltare (AID), de MIGA și de Centrul Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții (ICSID), iar obligațiile sale nu sunt garantate de aceste instituții și nici de vreun guvern (IFC, 2024b).

Mecanismul de răspundere

Biroul Consilierului pentru conformitate și Ombudsmanului (CAO) primește plângeri de la persoanele afectate de proiectele IFC și MIGA. Directorul său general raportează direct consiliilor de administrație, sub supravegherea Comitetului pentru eficacitatea dezvoltării. CAO are trei funcții: soluționarea disputelor prin dialog, verificarea respectării politicilor sociale și de mediu (conformitate) și consultanță. Politica actuală a CAO se aplică din 1 iulie 2021 (IFC și MIGA, 2021).

Obiective și activități

Acordul de constituire definește scopul IFC astfel: „să promoveze dezvoltarea economică prin încurajarea creșterii întreprinderilor private productive în țările membre, în special în zonele mai puțin dezvoltate, completând astfel activitatea Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare” (IFC, 1956, art. I). Două reguli din același text îi definesc modul de lucru: IFC nu cere garanția guvernului pentru finanțările sale și nu preia conducerea firmelor în care investește (IFC, 1956, art. III).

Instrumentele principale sunt următoarele (IFC, 2024a):

- împrumuturi pe termen lung, de regulă pe 7–12 ani;
- participații la capital, în general între 5% și 20% din acțiunile unei firme;
- cumpărarea de obligațiuni și alte titluri de datorie;
- garanții care acoperă riscuri comerciale și necomerciale;
- mobilizarea capitalului altor investitori, prin credite sindicalizate (numite „împrumuturi B”), programe de cofinanțare și fonduri administrate;
- finanțări pe termen scurt, care în anul fiscal 2024 au totalizat 12,1 miliarde de dolari, inclusiv sumele mobilizate.

Pe lângă investiții, IFC oferă servicii de consultanță firmelor și guvernelor. În anul fiscal 2024, cheltuielile programului de consultanță au fost de 270 de milioane de dolari; jumătate au mers în țările eligibile pentru AID (cele mai sărace), iar

26% în state afectate de fragilitate și conflicte (IFC, 2024a). Consultanța include structurarea parteneriatelor public-privat, cum a fost programul „Scaling Solar" din Zambia, prezentat în studiul de caz.

Mobilizarea capitalului privat a devenit un obiectiv central. Potrivit IFC, din 2016 Grupul Băncii Mondiale a atras aproximativ 164 de miliarde de dolari de la investitori privați, iar două treimi din această sumă (108 miliarde) au fost mobilizate de IFC (IFC, 2023).

Strategia pentru anii fiscali 2024–2026 stabilește cinci priorități: schimbările climatice, egalitatea de gen și incluziunea, securitatea alimentară și sănătatea, statele fragile și digitalizarea. Obiectivele cantitative includ ca aproximativ 37% din finanțările pe termen lung din resurse proprii să aibă legătură cu clima și ca ponderea țărilor cele mai sărace și a celor fragile să crească spre 40% până în 2030 (IFC, 2023).

Toate investițiile trebuie să respecte cadrul de sustenabilitate al IFC, format dintr-o politică de sustenabilitate, cele opt Standarde de performanță sociale și de mediu și o politică de acces la informații. IFC estimează că, în ultimul deceniu, investiții de 4.500 de miliarde de dolari din piețele emergente au aplicat aceste standarde sau principii inspirate din ele (IFC, f.a.-a).

Finanțare

IFC nu primește contribuții anuale de la state. Resursele sale provin din trei surse: capitalul vărsat de acționari, profiturile reinvestite și împrumuturile contractate pe piețele internaționale de capital (IFC, 2024a).

La 30 iunie 2024, sfârșitul anului fiscal 2024, capitalul vărsat era de 23,2 miliarde de dolari, iar capitalul total (inclusiv profiturile acumulate) de 37,5 miliarde. Activele totale însumau 108,2 miliarde de dolari. Cea mai mare parte a finanțării curente provine din emisiuni de obligațiuni: împrumuturile în sold erau de 55,8 miliarde de dolari, iar în anul fiscal 2024 IFC a atras 13,1 miliarde prin programul său de împrumuturi pe termen mediu și lung (IFC, 2024a; IFC, 2024b). Obligațiunile IFC au primit ratingul maxim, AAA, încă de la primul rating obținut, în 1989 (IFC, f.a.-c).

În anul fiscal 2024, IFC a avut un profit net de 1,485 miliarde de dolari, față de 672 de milioane în anul precedent. Angajamentele totale au atins 56,1 miliarde de dolari, din care aproximativ 31,7 miliarde din resurse proprii și 24,4 miliarde mobilizate de la alți investitori (IFC, 2024a). Venitul disponibil pentru alocări (income available for designations), din care acționarii pot decide finanțarea unor activități de dezvoltare, a fost de 1,558 miliarde de dolari (IFC, 2024a).

Modelul are avantaje și limite. IFC nu depinde de bugetele statelor, dar aplică reguli de adecvare a capitalului mai stricte decât cele cerute pentru ratingul AAA (IFC, f.a.-c), ceea ce limitează riscul pe care îl poate asuma singură. De aceea, o parte din proiectele din statele cele mai sărace sunt realizate cu fonduri concesionale oferite de donatori, combinate cu capital comercial, o practică numită „finanțare mixtă" (blended finance) (IFC, 2023). Majorarea de capital din 2018 nu era încă integral vărsată la jumătatea lui 2024, iar termenul de plată a fost prelungit până la 16 aprilie 2025 (IFC, 2024b).



Imagine ilustrativă: o centrală solară fotovoltaică în Ghana. Programul „Scaling Solar", lansat de IFC în iunie 2015, a fost folosit pentru prima dată în Zambia. *Foto: Roger/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Programul „Scaling Solar" în Zambia

Context

La mijlocul anilor 2010, multe țări din Africa Subsahariană se confruntau cu deficite importante de electricitate. Un studiu al IFC asupra piețelor solare cu potențial ridicat din regiune a constatat că doar Africa de Sud reușise să dezvolte proiecte solare mari cu producători independenți de energie. Programul sud-african de licitații arăta totodată ce poate aduce concurența: prețurile oferite scăzuseră cu aproape 70% între prima și a treia rundă (IFC, 2018).

În celelalte țări, fiecare proiect pornea practic de la zero: contractele de cumpărare a energiei, acordurile cu guvernul și documentele de finanțare trebuiau negociate separat, ceea ce mărea costurile și amâna finanțarea. În plus, investitorii și băncile trebuiau să accepte riscul ca o companie publică de electricitate să nu își plătească facturile. Programul descris mai jos a pornit tocmai de la aceste două probleme, propunând documente-tip menite să elimine negocierile și instrumente de garantare a riscului (IFC, 2018).

Zambia a fost prima țară care a încercat o altă abordare. Actorii principali au fost compania de stat Industrial Development Corporation (IDC), care a organizat proiectul, compania națională de electricitate ZESCO, care urma să cumpere energia, investitorii privați care participau la licitație și Grupul Băncii Mondiale, prin IFC și AID (IFC, 2018).

Rolul organizației

IFC a lansat în iunie 2015 programul „Scaling Solar", ca linie de activitate a Grupului Băncii Mondiale. Ideea era un „ghișeu unic" care să ofere guvernelor, într-

un singur pachet, toate serviciile necesare pentru a obține electricitate solară în aproximativ doi ani de la lansarea unui proiect (IFC, 2018). Pachetul cuprindea:

- consultanță pentru organizarea licitației;
- documente-tip gata negociate: termenii de referință pentru consultanți, contractul de cumpărare a energiei, acordul de sprijin guvernamental și documentele de finanțare;
- finanțare „atașată" (stapled financing), cu condiții aprobate dinainte, pe care orice ofertant o putea folosi;
- garanții parțiale de risc din partea Băncii Mondiale și asigurare împotriva riscului politic din partea MIGA (IFC, 2018).

Programul a fost sprijinit de guvernele Danemarcei, Republicii Coreea, Țărilor de Jos și Regatului Unit, de programul american Power Africa și de Grupul pentru Dezvoltarea Infrastructurii Private (PIDG) (IFC, 2021).

În august 2015, IDC a semnat cu IFC un mandat de consultanță pentru până la 100 MW, pe un teren din Zona Economică Multifuncțională Lusaka Sud. IDC a decis să împartă capacitatea în două centrale fotovoltaice de până la 50 MW fiecare, amplasate alături, dar construite de investitori diferiți. Licitația viza 80% din acțiunile fiecărui proiect, IDC păstrând 20% (IFC, 2018).

Calendarul a fost rapid. Licitația a fost lansată în octombrie 2015. Din 48 de firme care și-au exprimat interesul, 11 au fost precalificate în noiembrie. Cererea de oferte a fost emisă în februarie 2016, iar în mai 2016 au fost depuse câte șapte oferte pentru fiecare proiect. Câștigătorii au fost anunțați în iunie 2016 (IFC, 2018).

După licitație, IFC a trecut de la rolul de consilier al guvernului la cel de finanțator. Pentru proiectul câștigat de Neoen și First Solar, IFC a acordat un împrumut de 13,3 milioane de dolari și a atras încă 13,3 milioane prin Programul IFC–Canada pentru schimbări climatice, alături de 13,3 milioane de la agenția americană OPIC. Proiectul Enel a primit 10 milioane de dolari de la IFC, 12 milioane din programul canadian și 11,75 milioane de la Banca Europeană de Investiții (BEI). Ambele au beneficiat de câte o garanție parțială de risc a AID, care acoperă anumite obligații ale statului, iar IFC a oferit și instrumente de protecție împotriva variației dobânzii (IFC, 2018).

Rezultate

Ofertele au stabilit repere pentru regiune. Consorțiul Neoen–First Solar a câștigat centrala Bangweulu (54 MWp, panouri fixe) cu un tarif de 6,015 cenți americani pe kWh, cel mai mic tarif neindexat din Africa Subsahariană la acea dată. Enel Green Power a câștigat centrala Ngonye (34 MWp, panouri care urmăresc soarele pe o axă) cu 7,84 cenți pe kWh (IFC, 2018).

Implementarea a fost însă mai lentă decât promisiunea programului. Închiderea finanțării a avut loc în decembrie 2017 pentru proiectul Neoen (la 28 de luni de la semnarea mandatului) și în iunie 2018 pentru proiectul Enel (34 de luni), față de ținta programului de 14 luni. Potrivit IFC, întârzierile au fost cauzate de modificări neprevăzute ale documentelor-tip, de probleme legate de disponibilitatea și calitatea terenului și de solicitarea guvernului de a păstra o participație minoritară (IFC, 2018). Prima centrală construită și finanțată prin program a fost

inaugurată în Zambia în martie 2019 (IFC, 2021). Împreună, cele două proiecte urmau să aducă 88 MW de capacitate nouă, pentru o investiție totală de peste 100 de milioane de dolari (IFC, 2018).

A doua etapă nu a mai urmat același drum. În februarie 2017, IDC a semnat un nou mandat pentru până la 500 MW, în mai multe runde, începând cu 300 MW. Procedura a fost suspendată din cauza problemelor financiare ale ZESCO, cumpărătorul energiei (IFC, 2018).

Modelul a fost preluat în alte țări. Până în 2018 fuseseră semnate mandate în Senegal, Madagascar și Etiopia (IFC, 2018). În Uzbekistan, prima licitație solară, organizată în 2019 cu IFC drept consilier, a fost câștigată de Masdar cu 2,7 cenți pe kWh pentru 100 MW (IFC, 2019). În Senegal, două centrale cu o capacitate totală de 60 MW au început să producă în 2021, cu tarife de 3,80 și 3,98 eurocenți pe kWh (IFC, 2021).

Evaluare

Rezultatul cel mai vizibil este scăderea prețului. IFC explică tarifele obținute prin concurența transparentă și prin documentația „bancabilă", pregătită și testată dinainte (IFC, 2018). Licitația din Zambia a arătat că într-o țară fără experiență cu producători solari independenți pot fi atrase companii internaționale mari, iar formula a fost apoi repetată în Africa de Vest și în Asia Centrală. Și cercetătorii din afara Grupului Băncii Mondiale văd lucrurile în mod similar. Kruger și Eberhard au comparat prima rundă din Zambia cu programele de licitații din Africa de Sud și Uganda. Concluzia lor este că un program bine proiectat, care tratează adecvat riscurile atât pentru autoritatea contractantă, cât și pentru investitori, poate aduce în Africa Subsahariană investiții și prețuri bune (Kruger și Eberhard, 2018).

Documentul de bilanț publicat de IFC în 2018 identifică însă și limite importante. Programul cere o adeziune deplină a tuturor instituțiilor publice implicate (ministerele de finanțe și energie, compania de electricitate, autoritatea de reglementare), altfel apar întârzieri mari. IFC recunoaște că „implicarea intensă a Grupului Băncii Mondiale nu poate înlocui capacitatea instituțională internă" și că nevoia de adaptare a documentelor standard la fiecare țară a fost subestimată. Terenul s-a dovedit, de asemenea, o problemă mai mare decât se anticipase (IFC, 2018). Un studiu independent, bazat pe interviuri cu actorii implicați, ajunge la o concluzie asemănătoare. Susann Stritzke constată că arhitectura programului a neutralizat în mare parte riscurile financiare și politice descrise în literatura despre infrastructura energetică din țările în curs de dezvoltare. Punctele critice ale implementării în Zambia au fost însă coordonarea dintre instituțiile guvernamentale și capacitatea acestora. De aceea, autoarea recomandă ca asemenea parteneriate public-privat să înceapă cu o etapă de aliniere a instituțiilor statului, sprijinită de o unitate pentru parteneriate public-privat independentă, care să coordoneze ministerele (Stritzke, 2018).

Al doilea set de limite ține de riscul financiar. Tariful mic a fost obținut într-un pachet care includea bani din programe climatice ale donatorilor (cum este programul IFC–Canada) și garanții ale AID; o parte din risc a fost astfel preluată de instituții publice și multilaterale, nu doar de investitorii privați. Suspendarea celei de-a doua runde din cauza situației ZESCO arată că standardizarea contrac-

telor nu rezolvă problema de fond a multor piețe africane: cumpărătorul energiei trebuie să poată plăti (IFC, 2018).

Cazul arată cum lucrează IFC în mod obișnuit: nu ca donator, ci ca organizator de piață, care combină consultanța pentru guvern cu finanțarea investitorilor privați și cu instrumentele de risc ale celorlalte instituții ale Grupului Băncii Mondiale. Această combinație poate reduce costurile și timpul, dar rezultatul final depinde în continuare de instituțiile și de finanțele statului gazdă.

Referințe

IFC (1956). *Articles of Agreement of the International Finance Corporation* (cu amendamentele ulterioare, până la 16 aprilie 2020). Washington, D.C. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/ifc-articles-of-agreement-en.pdf

IFC (2016). *IFC: The First Six Decades: A History* (ed. a 2-a). Washington, D.C.: International Finance Corporation. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/ifc-history-book-second-edition.pdf

IFC (2018). *Scaling Infrastructure: Scaling Solar: The Complete Package*. Washington, D.C.: International Finance Corporation. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/mgrt/scaling-infra-solar-08.pdf

IFC (2019, 4 octombrie). *Uzbekistan Announces Winner of First-Ever Solar Power Auction in the Country* (comunicat de presă). https://www.ifc.org/en/pressroom/2019/uzbekistan-announces-winner-of-first-ever-solar-power-auction-in-the-country

IFC (2021, 1 iunie). *Scaling Solar: Two PV Plants Bring Clean Energy to More Than 500,000 in Senegal* (comunicat de presă). https://www.ifc.org/en/pressroom/2021/scaling-solar-two-pv-plants-bring-clean-energy-to-more-than-500000-in-senegal

IFC (2023). *IFC Strategy and Business Outlook FY24-26: Extending Our Ambition*. Washington, D.C.: International Finance Corporation. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doclink/2023/ifc-strategy-and-business-outlook-fy24-26.pdf

IFC (2024a). *Management's Discussion and Analysis and Consolidated Financial Statements, June 30, 2024*. Washington, D.C.: International Finance Corporation. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2024/IFC-FY24-Annual-MDA-and-FS.pdf

IFC (2024b). *Annual Information Statement FY24*. Washington, D.C.: International Finance Corporation. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2024/IFC-Annual-Information-Statement-FY24.pdf

IFC (f.a.-a). *Policies and Standards*. https://www.ifc.org/en/what-we-do/sector-expertise/sustainability/policies-and-standards

IFC (f.a.-b). *Makhtar Diop, Managing Director*. https://www.ifc.org/en/about/leadership/makhtar-diop

IFC (f.a.-c). *Governance and Financial Sustainability*. https://www.ifc.org/en/about/governance-and-financial-sustainability

IFC și MIGA (2021). *IFC/MIGA Independent Accountability Mechanism (CAO) Policy*. Washington, D.C. https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/ifc-miga-independent-accountability-mechanism-cao-policy.pdf

Kruger, W.; Eberhard, A. (2018). Renewable energy auctions in sub-Saharan Africa: Comparing the South African, Ugandan, and Zambian Programs. *WIREs Energy and Environment*, 7(4), e295. https://doi.org/10.1002/wene.295

Stritzke, S. (2018). „Clean energy for all": the implementation of Scaling Solar in Zambia. *World Journal of Science, Technology and Sustainable Development*, 15(3), 214–225. https://doi.org/10.1108/WJSTSD-11-2017-0042

Centrul Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții (ICSID)

Denumire originală: International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)
Sediul: Washington, D.C., SUA
Înființare: 14 octombrie 1966
Secretar general: Martina Polasek
Web: icsid.worldbank.org

Centrul Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții (ICSID) este o instituție interguvernamentală din Grupul Băncii Mondiale care administrează litigiile dintre state și investitorii străini (ICSID, f.a.-a). A fost creat prin Convenția de la Washington, pregătită în 1965 de directorii executivi ai instituției centrale a Băncii Mondiale, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Convenția a intrat în vigoare la 14 octombrie 1966 (ICSID, f.a.-b). Centrul funcționează la sediul principal al acestei bănci (BIRD), la Washington (ICSID, 1965, art. 2). La 30 iunie 2023, Convenția avea 158 de state contractante (ICSID, 2023). Misiunea sa este să ofere proceduri de conciliere și arbitraj în materie de investiții.

Istoric

Convenția s-a născut în cadrul BIRD, pornind de la ideea că fluxurile de capital privat către statele în curs de dezvoltare pot fi stimulate dacă investitorii și statele gazdă dispun de un mecanism neutru, acceptat prin tratat, pentru soluționarea conflictelor. În raportul care însoțește Convenția, datat 18 martie 1965, directorii executivi ai BIRD explicau că urmăresc să întărească parteneriatul pentru dezvoltare și să creeze un climat de încredere reciprocă, care să atragă capital privat în statele interesate (ICSID, 1965).

Convenția, intitulată oficial *Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*, poartă data de 18 martie 1965 (Tribunalul UE, 2019). Ea prevedea intrarea în vigoare la 30 de zile după depunerea celui de-al douăzecilea instrument de ratificare (ICSID, 1965, art. 68), prag atins astfel încât tratatul să producă efecte de la 14 octombrie 1966 (ICSID, f.a.-b). Statisticile Centrului încep cu anul 1972, când a fost înregistrată prima cauză (ICSID, 2024c). La 27 septembrie 1978 a fost creat Mecanismul suplimentar (*Additional Facility*), un set de reguli pentru proceduri care nu intră sub incidența Convenției (ICSID, f.a.-d).

România a semnat Convenția la 6 septembrie 1974, a ratificat-o la 12 septembrie 1975, iar tratatul a intrat în vigoare pentru ea la 12 octombrie 1975 (ICSID, 2020).

Activitatea Centrului s-a intensificat pe măsură ce statele au încheiat tratate bilaterale de investiții care trimit litigiile la ICSID. Până la 30 iunie 2023 fuseseră înregistrate 933 de cauze, iar un an mai târziu totalul ajunsese la 991 (ICSID, 2023; ICSID, 2024c). Unele state au ales însă să se retragă. Bolivia a denunțat Convenția în 2007, Ecuador în 2009, iar Venezuela în 2012; în fiecare caz, denunțarea a pro-

dus efecte după șase luni (ICSID, 2020). Ecuador a revenit ulterior, ratificând din nou Convenția în august 2021 (ICSID, 2021). Honduras a notificat denunțarea la 24 februarie 2024, cu efect de la 25 august 2024 (ICSID, 2024a).

În paralel, Centrul și-a modernizat procedurile. După cinci ani și jumătate de consultări, noile reguli și regulamente au intrat în vigoare în iulie 2022. Ele au fost susținute de peste 85% dintre statele membre și au introdus, pe lângă modernizarea arbitrajului și concilierii, reguli noi de mediere și de constatare a faptelor (ICSID, 2023). În exercițiul financiar 2023, ICSID administra deja 33 de cauze după noile reguli. În aprilie 2023, Centrul a finalizat, împreună cu secretariatul Comisiei ONU pentru Dreptul Comerțului Internațional (UNCITRAL), un cod de conduită pentru arbitrii din litigiile de investiții (ICSID, 2023).

Conducerea s-a schimbat în 2024. Consiliul administrativ a ales-o pe Martina Polasek, cetățeană cehă și suedeză, secretar general la 30 aprilie 2024, cu mandat începând de la 1 iulie 2024. Ea i-a succedat lui Meg Kinnear, aflată în funcție din 2009 (ICSID, 2024b).

Membri și structură

Statele contractante

Membrii ICSID sunt statele care au ratificat Convenția. Aceasta este deschisă semnării statelor membre ale Băncii Mondiale și, în anumite condiții, altor state; după semnare, statul trebuie să depună instrumentul de ratificare (ICSID, 1965, art. 67–68). La 30 iunie 2023 existau 165 de state semnatare și 158 de state contractante, cea mai recentă fiind Angola, care a depus ratificarea la 21 septembrie 2022 (ICSID, 2023). Orice stat poate denunța Convenția printr-o notificare scrisă, cu efect după șase luni (ICSID, 1965, art. 71; ICSID, 2024a). Denunțarea nu afectează însă consimțământul la arbitraj dat anterior (ICSID, 1965, art. 72).

Calitatea de membru nu obligă un stat să accepte arbitrajul ICSID pentru orice litigiu. Competența Centrului există numai pentru diferendele juridice care decurg direct dintr-o investiție și pe care părțile au consimțit în scris să le supună Centrului (ICSID, 1965, art. 25). În practică, acest consimțământ figurează cel mai des în tratatele bilaterale de investiții: 59% din toate cauzele înregistrate până la 30 iunie 2024 s-au bazat pe un astfel de tratat, 14% pe contracte de investiții și 10% pe Tratatul privind Carta Energiei (ICSID, 2024c).

Consiliul administrativ

Structura are două organe permanente, Consiliul administrativ și Secretariatul, la care se adaugă listele de conciliatori și de arbitri (ICSID, 1965, art. 3). Consiliul administrativ reunește câte un reprezentant al fiecărui stat contractant. Președintele BIRD îl conduce din oficiu, dar fără drept de vot (ICSID, 1965, art. 4–5); din iunie 2023, funcția revine lui Ajay Banga (ICSID, 2023). Fiecare membru are un vot, iar deciziile se iau, cu excepțiile prevăzute de Convenție, cu majoritatea voturilor exprimate; cvorumul este majoritatea membrilor (ICSID, 1965, art. 7). Consiliul adoptă regulamentele administrative și financiare, regulile de procedură și bugetul anual (ICSID, 1965, art. 6).

Secretariatul

În fruntea Secretariatului se află un secretar general, ajutat de unul sau mai mulți adjuncți (ICSID, 1965, art. 9). Secretarul general este reprezentantul legal al Centrului și este ales de Consiliu cu o majoritate de două treimi, la propunerea președintelui, pentru un mandat de cel mult șase ani (ICSID, 1965, art. 10–11). În exercițiul financiar 2023, Secretariatul avea 76 de angajați de 30 de naționalități (ICSID, 2023).

Listele de arbitri și conciliatori și comitetele ad-hoc

Fiecare stat poate desemna câte patru persoane pe fiecare listă, iar președintele Consiliului poate adăuga câte zece (ICSID, 1965, art. 13). Persoanele desemnate trebuie să aibă o înaltă ținută morală, competență în drept, comerț, industrie sau finanțe și capacitatea de a judeca independent (ICSID, 1965, art. 14). Pentru fiecare litigiu se formează un tribunal distinct, de regulă din trei arbitri: câte unul numit de fiecare parte și un președinte ales de comun acord (ICSID, 1965, art. 37). Dacă o parte cere anularea unei sentințe, președintele Consiliului numește un comitet ad-hoc de trei persoane, dintre care niciuna nu a făcut parte din tribunalul inițial (ICSID, 1965, art. 52).

Obiective și activități

Convenția stabilește că scopul Centrului este „de a oferi facilități pentru conciliere și arbitrajul diferendelor relative la investiții dintre statele contractante și resortisanții altor state contractante” (ICSID, 1965, art. 1). ICSID nu judecă el însuși litigiile. El înregistrează cererile, sprijină constituirea tribunalelor, oferă servicii de secretariat și administrează procedurile.

Principalul instrument este arbitrajul. Procedura nu poate fi blocată prin pasivitatea uneia dintre părți: dacă tribunalul nu este constituit în 90 de zile, președintele Consiliului administrativ numește arbitrii lipsă, care nu pot avea cetățenia statelor implicate (ICSID, 1965, art. 38). Tribunalul aplică regulile de drept alese de părți (ICSID, 1965, art. 42). Sentința este obligatorie și nu poate fi atacată decât prin căile prevăzute de Convenție (ICSID, 1965, art. 53). Cea mai importantă dintre ele este anularea, posibilă doar pentru motive limitate, precum constituirea greșită a tribunalului, depășirea vădită a puterilor, corupția unui membru, încălcarea gravă a unei reguli de procedură sau lipsa motivării (ICSID, 1965, art. 52). Orice stat contractant trebuie să recunoască sentința și să execute obligațiile pecuniare ca și cum ar fi o hotărâre definitivă a propriilor instanțe (ICSID, 1965, art. 54), fără a renunța însă la regulile privind imunitatea de executare (ICSID, 1965, art. 55).

Convenția schimbă și relațiile dintre state. Odată ce investitorul a consimțit la arbitraj, statul său de origine nu îi mai poate acorda protecție diplomatică în acel litigiu (ICSID, 1965, art. 27). Diferendele dintre statele contractante privind interpretarea Convenției pot fi trimise Curții Internaționale de Justiție (ICSID, 1965, art. 64).

Pe lângă arbitraj și conciliere, Centrul oferă, din 2022, mediere și constatarea faptelor și administrează proceduri după alte regulamente. În exercițiul financiar 2023, ICSID a înregistrat 45 de cauze noi și a administrat 329, la care s-au adăugat

22 de cauze după reguli din afara sistemului ICSID, în special UNCITRAL. Potrivit propriului raport, Centrul administrase peste 70% din toate litigiile internaționale de investiții cunoscute (ICSID, 2023).

Litigiile vizează cel mai des sectorul energetic și cel extractiv. Din cauzele noi din exercițiul 2023, 27% priveau petrolul, gazele și mineritul, iar 15% energia electrică și alte forme de energie (ICSID, 2023). Europa de Est și Asia Centrală, regiune din care face parte România, reprezenta 25% din totalul cauzelor înregistrate până la 30 iunie 2024 (ICSID, 2024c).

Finanțare

Finanțarea ICSID diferă de cea a organizațiilor susținute prin contribuții obligatorii ale statelor, deoarece se bazează în principal pe taxele plătite de părțile din litigii. Convenția prevede că, dacă veniturile nu acoperă cheltuielile, diferența este suportată de statele contractante membre ale Băncii Mondiale, proporțional cu subscripțiile lor la capitalul Băncii (ICSID, 1965, art. 17). În exercițiul financiar 2023, această prevedere nu a fost aplicată: cheltuielile administrative au fost acoperite din taxe și din sprijinul BIRD, acordat în baza unui memorandum de aranjamente administrative (ICSID, 2023).

În exercițiul încheiat la 30 iunie 2023, veniturile totale au fost de 70,1 milioane USD, iar cheltuielile de 69,4 milioane USD (ICSID, 2023). Cifrele trebuie citite cu atenție. Din cele 66,1 milioane USD provenite din proceduri, 49,9 milioane reprezentau avansuri vărsate de părți și folosite pentru costurile cauzelor, în special pentru onorariile și cheltuielile arbitrilor, care au însumat 40,8 milioane USD. Taxele administrative propriu-zise au adus 13,5 milioane USD, iar taxele de înregistrare și alte taxe 2,7 milioane USD. Cheltuielile administrative ale Centrului au fost de aproximativ 16,7 milioane USD (ICSID, 2023).

În 2023, tarifele erau următoarele: partea care inițiază o procedură plătea o taxă nerambursabilă de 25.000 USD, iar fiecare procedură datora o taxă administrativă anuală de 42.000 USD (ICSID, 2023). Veniturile din exercițiul 2023 au mai inclus contribuții în natură evaluate la circa 355.000 USD și venituri nete din investiții de aproximativ 3,6 milioane USD (ICSID, 2023).

Acest model reduce povara bugetară a statelor membre, care nu plătesc contribuții anuale obligatorii atât timp cât veniturile acoperă cheltuielile (ICSID, 1965, art. 17). În schimb, veniturile Centrului variază în funcție de numărul cauzelor, iar costurile unei proceduri, în special onorariile arbitrilor, sunt suportate de părți (ICSID, 2023).



Sigla ICSID, instituție a Grupului Băncii Mondiale, pe ecranul unui telefon, în fața paginii de internet a Centrului.
Foto: Timon/stock.adobe.com

Studiu de caz: Cazul Micula și alții c. România (ICSID ARB/05/20) și conflictul cu dreptul Uniunii Europene

Context

La sfârșitul anilor 1990, România a încercat să atragă investiții în zonele defavorizate. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/1998 acorda investitorilor din aceste zone scutiri de taxe vamale pentru utilaje, rambursarea taxelor vamale pentru materii prime și scutiri de impozit pe profit. Una dintre zonele vizate era Ștei-Nucet, în județul Bihor (Comisia Europeană, 2015). Frații Ioan și Viorel Micula, cetățeni suedezi, au investit aici prin companiile European Food, Starmill și Multipack, active în industria alimentară (ICSID, f.a.-c).

În aceeași perioadă, România negocia aderarea la Uniunea Europeană. Pentru a respecta regulile europene privind ajutoarele de stat, Guvernul a abrogat facilitățile la 31 august 2004, cu efect de la 22 februarie 2005 (Comisia Europeană, 2015). Investitorii s-au bazat însă pe tratatul bilateral de investiții dintre Suedia și România, încheiat la 29 mai 2002 și intrat în vigoare la 1 iulie 2003 (CJUE, 2022). La 28 iulie 2005, ei au cerut constituirea unui tribunal arbitral, susținând că retragerea anticipată a stimulentelor le încălcase drepturile protejate de tratat (CJUE, 2022). Cererea a fost înregistrată de ICSID la 13 octombrie 2005 (ICSID, f.a.-c).

Rolul organizației

ICSID a administrat toate etapele procedurii. Tribunalul a fost constituit la 12 septembrie 2006, sub președinția lui Laurent Lévy, alături de arbitrii Stanimir A. Alexandrov și Georges Abi-Saab, acesta din urmă înlocuindu-l în 2009 pe Claus-Dieter Ehlermann (ICSID, f.a.-c). Prin sentința din 11 decembrie 2013, tribunalul a constatat că România încălcase așteptările legitime ale investitorilor și nu le asigu-

rase un tratament just și echitabil (CJUE, 2022). Suma de bază acordată a fost de 376.433.229 de lei (circa 82 de milioane de euro); cu dobânzile calculate până la data sentinței, totalul ajungea la 791.882.452 de lei, adică aproximativ 178 de milioane de euro (Comisia Europeană, 2015).

România a folosit apoi calea de atac prevăzută de Convenție și a cerut anularea sentinței la 18 aprilie 2014 (Tribunalul UE, 2019). Comitetul ad-hoc, constituit la 12 mai 2014, i-a inclus pe Claus von Wobeser, Bernardo M. Cremades și Abdulqawi Ahmed Yusuf, acesta din urmă judecător și la Curtea Internațională de Justiție (ICSID, f.a.-c). La 7 septembrie 2014, comitetul a ridicat suspendarea executării (Tribunalul UE, 2019), iar prin decizia din 26 februarie 2016 a respins cererea de anulare formulată de România (italaw, f.a.-b; High Court, 2017, pct. 41). Sentința a rămas în vigoare, iar instanțele britanice au dispus ulterior executarea ei (CJUE, 2024). În 2022, părțile au revenit la ICSID cu o cerere de interpretare a sentinței, soluționată la 7 decembrie 2023 (ICSID, f.a.-c).

Rezultate

Sentința a declanșat un conflict juridic între sistemul ICSID și dreptul Uniunii Europene. La începutul lui 2014, România a executat parțial sentința, compensând 337.492.864 de lei (circa 76 de milioane de euro) cu datorii fiscale ale European Food. La 26 mai 2014, Comisia Europeană i-a interzis să continue plata. Prin decizia din 30 martie 2015, Comisia a stabilit că executarea sentinței constituie un ajutor de stat nou, incompatibil cu piața internă, și a cerut recuperarea sumelor deja plătite (Comisia Europeană, 2015).

Beneficiarii au contestat decizia. La 18 iunie 2019, Tribunalul Uniunii Europene a anulat-o, considerând că dreptul la compensație se născuse în 2005, înainte de aderarea României din 1 ianuarie 2007, iar Comisia nu putea aplica retroactiv regulile privind ajutoarele de stat (Tribunalul UE, 2019). Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a anulat această hotărâre la 25 ianuarie 2022. Ea a considerat că dreptul la despăgubire a fost acordat efectiv prin sentința din 2013, deci după aderare, și a trimis cauza înapoi Tribunalului pentru analiza celorlalte motive (CJUE, 2022). Curtea a adăugat că, de la aderare, sistemul de căi de atac din tratatele UE înlocuise procedura arbitrală în cauză, invocând hotărârea *Achmea* (CJUE, 2024).

În hotărârea *Achmea* din 6 martie 2018, CJUE decisese că dreptul Uniunii se opune clauzelor din tratatele dintre statele membre care permit unui investitor să dea în judecată un alt stat membru în fața unui tribunal arbitral (CJUE, 2018). În urma acestei hotărâri, mai multe state membre ale UE, printre care România, au semnat la 5 mai 2020 un acord pentru încetarea tratatelor bilaterale de investiții dintre ele, care precizează totuși că procedurile arbitrale încheiate nu se redeschid (UE, 2020).

În paralel, investitorii au cerut recunoașterea sentinței în Belgia, Franța, Luxemburg, Regatul Unit și Statele Unite (Tribunalul UE, 2019). În Regatul Unit, sentința a fost înregistrată în 2014, iar la 19 februarie 2020 Curtea Supremă a dispus executarea ei, considerând că obligațiile britanice asumate prin Convenția ICSID sunt protejate de articolul 351 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (CJUE, 2024). Comisia a declanșat procedura de încălcare a dreptului UE, iar la 14 martie 2024 CJUE a constatat că Regatul Unit, prin această hotărâre,

și-a încălcat obligațiile care îi reveneau în temeiul Acordului de retragere, inclusiv obligația de cooperare loială (CJUE, 2024).

Evaluare

Din perspectiva ICSID, cazul arată eficiența mecanismului creat în 1965. Procedura a mers până la capăt, sentința a rezistat cererii de anulare, iar investitorii au putut cere executarea ei în mai multe state, așa cum prevăd articolele 53 și 54 din Convenție (ICSID, 1965). Tocmai această forță a produs conflictul: pentru ordinea juridică a Uniunii, aceeași plată reprezenta un ajutor de stat interzis (Comisia Europeană, 2015; CJUE, 2022).

Pozițiile actorilor au fost diferite. Avocatul general Melchior Wathelet a susținut în 2017, în cauza *Achmea*, că mecanismele de arbitraj din cele 196 de tratate bilaterale dintre statele membre aflate atunci în vigoare sunt compatibile cu tratatele UE (Wathelet, 2017, pct. 3 și 82). CJUE a ajuns la concluzia opusă (CJUE, 2018). Curtea Supremă a Regatului Unit a acordat prioritate obligațiilor asumate prin Convenția ICSID, iar CJUE a calificat ulterior această alegere drept încălcare a dreptului Uniunii (CJUE, 2024). România s-a aflat între două obligații contradictorii: să execute o sentință internațională sau să respecte o decizie a Comisiei.

Cazul are și limite care țin de modul în care funcționează ICSID. Centrul oferă cadrul procedural și administrează dosarul, dar nu dispune de un mecanism propriu de executare; aceasta depinde de instanțele naționale, care pot ajunge la soluții diferite. În plus, disputa s-a prelungit aproape două decenii după cererea din 2005, iar la 1 octombrie 2024 cauza privind decizia Comisiei se afla din nou pe rolul Tribunalului UE, în urma trimiterii din 2022 (CJUE, 2022).

Două lecții se desprind. Prima: eficiența unei organizații de soluționare a litigiilor depinde de compatibilitatea ei cu alte ordini juridice, iar Convenția din 1965 nu conține reguli speciale pentru litigiile dintre investitori și state care fac parte din aceeași ordine juridică regională. A doua: statele pot reduce riscul unor asemenea conflicte doar prin decizii politice, precum încetarea tratatelor bilaterale dintre statele membre UE, nu prin intervenția ICSID, care rămâne un administrator neutru al procedurilor.



Cariera veche a minei de aur de la Roșia Montană, în Munții Apuseni. Proiectul Roșia Montană Gold Corporation ar fi adăugat patru cariere de mari dimensiuni. *Foto: Bogdan/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Gabriel Resources c. România (ICSID ARB/15/31), hotărârea din martie 2024

Context

La Roșia Montană, în Munții Apuseni, aurul a fost extras încă din epoca romană. Proiectul modern de exploatare era dezvoltat de Roșia Montană Gold Corporation (RMGC), societate în care Gabriel Resources deținea 80,69%, iar compania minieră de stat Minvest Roșia Montană restul de 19,31%. Gabriel avea și drepturi asupra unor perimetre învecinate, la Bucium (Gabriel Resources, 2024a). Licența de exploatare fusese acordată în 1999, pe 20 de ani, și a fost ulterior prelungită cu cinci ani. Proiectul prevedea patru cariere de mari dimensiuni, iar, potrivit Consiliului Internațional al Monumentelor și Siturilor (ICOMOS), realizarea lui ar fi lăsat în picioare doar o mică parte din galeriile romane (ICOMOS, 2021).

Pentru a începe exploatarea, compania avea nevoie de aprobarea studiului de impact asupra mediului și de emiterea autorizației de mediu. Litigiul privește tocmai măsurile autorităților române în această procedură, pe care investitorul le-a considerat discriminatorii (UNCTAD, f.a.). Gabriel susține că guvernul a refuzat să finalizeze procedura de autorizare (Gabriel Resources, 2024a). Cererea de arbitraj, depusă de Gabriel Resources Ltd. și de filiala sa Gabriel Resources (Jersey) la 21 iulie 2015, invoca tratatul bilateral de investiții dintre Canada și România (2011) și pe cel dintre Regatul Unit și România (1995) (italaw, f.a.-a). Investitorii au reclamat, între altele, expropriere indirectă, încălcarea tratamentului just și echitabil și a protecției și securității depline, precum și tratament mai puțin favorabil decât cel acordat investitorilor naționali (UNCTAD, f.a.).

Suma cerută apare diferit în surse. Evaluarea ICOMOS publicată în 2021 vorbea de despăgubiri de 4,4 miliarde USD (ICOMOS, 2021), baza de date a UNCTAD înregistrează 3.285,7 milioane USD (UNCTAD, f.a.), iar firmele de avocatură care au reprezentat România, LALIVE și Leaua Damcali Deaconu Păunescu (LDDP), au indicat, în martie 2024, un total de aproximativ 6,7 miliarde USD, inclusiv dobânzile (LALIVE și LDDP, 2024).

Rolul organizației

ICSID a administrat o procedură care a durat aproape nouă ani (LALIVE și LDDP, 2024). Tribunalul a fost prezidat de Pierre Tercier; Horacio A. Grigera Naón a fost numit de reclamanți, iar Zachary Douglas de România (italaw, f.a.-a). Doi arbitri numiți inițial au fost înlocuiți pe parcurs (UNCTAD, f.a.). În 2016, reclamanții au cerut de două ori măsuri provizorii, iar tribunalul a răspuns prin decizii din august, octombrie și noiembrie 2016 (italaw, f.a.-a).

Etapa scrisă a început cu memoriul reclamanților, depus la 30 iunie 2017. România a răspuns prin contramemoriul din 22 februarie 2018 și a formulat în mai 2018 obiecții preliminare suplimentare (italaw, f.a.-a). Potrivit avocaților României, părțile au schimbat peste 25 de memorii. Au avut loc două audieri: între 2 și 13 decembrie 2019, despre răspundere, și între 28 septembrie și 4 octombrie 2020, despre aspectele tehnice și despre cuantumul pretențiilor (LALIVE și LDDP, 2024). În 2021 și 2022 au urmat memorii ulterioare audierilor, răspunsuri la întrebările tribunalului și observații privind probe noi și costurile (italaw, f.a.-a).

Procedura a fost deschisă și unor terți. Părțile au comentat în februarie 2019 o intervenție scrisă a unor părți nelitigante, adică persoane sau organizații care nu sunt parte la dispută, dar pot prezenta tribunalului argumente de interes public. În 2022 a urmat o nouă cerere de participare din partea acestora, asupra căreia părțile și-au prezentat observațiile (italaw, f.a.-a). Separat, ICOMOS nota că, în 2018, Comitetul Patrimoniului Mondial al Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO) amânase examinarea dosarului Roșia Montană la cererea statului român, din cauza arbitrajului în curs. Situl a fost înscris pe Lista patrimoniului mondial, și pe cea a patrimoniului în pericol, la sesiunea din iulie 2021, când tribunalul nu se pronunțase încă (ICOMOS, 2021).

Rezultate

Hotărârea a fost transmisă părților la 8 martie 2024 (Tribunalul arbitral ICSID, 2024). Cu o majoritate de doi la unu, tribunalul a respins pe fond toate pretențiile reclamanților; opinia separată a aparținut arbitrului Grigera Naón (Gabriel Resources, 2024a; UNCTAD, f.a.). Obiecțiile României privind competența și admisibilitatea, inclusiv cea întemeiată pe dreptul Uniunii Europene, au fost respinse în unanimitate. Pe fond, majoritatea a observat că toate faptele invocate pentru presupusa încălcare din septembrie 2013 erau cunoscute atunci de reclamanți, care nu semnalaseră investitorilor vreo afectare a investiției. Probele contemporane arătau, în opinia ei, autorități care încercau să-și îndeplinească mandatele în condiții dificile, cu întârzieri și imperfecțiuni, dar fără un efort concertat de blocare a proiectului. Tribunalul a mai notat că proiectul a eșuat și pentru statul român, asociat în societatea mixtă, iar dificultățile sale de mediu, sociale, culturale și economice nu puteau fi puse pe seama unei singure părți (Tribunalul arbitral ICSID,

2024, pp. 350–351, 360). Potrivit comunicatului avocaților României, tribunalul a ținut seama de numeroasele dificultăți de mediu, sociale, culturale și economice ale proiectului și a apreciat că autoritățile și-au exercitat mandatul de reglementare cât de bine a fost posibil în acele condiții (LALIVE și LDDP, 2024).

Tot cu majoritate, tribunalul a aplicat principiul potrivit căruia costurile urmează soluția. Reclamanții trebuie să ramburseze României partea sa din costurile arbitrajului, adică 1.437.574,01 USD, și jumătate din cheltuielile sale juridice: 1.154.774,34 EUR, 30.284.053,32 RON și 928.641,70 USD, cu dobândă simplă la rata titlurilor de trezorerie americane pe trei luni, de la data hotărârii până la plată. Cheltuielile juridice declarate de reclamanți erau de circa 62,7 milioane USD, iar cele ale României, de circa 17,5 milioane USD (Tribunalul arbitral ICSID, 2024, pp. 357–360). Avocații statului au vorbit despre „o parte substanțială" din costurile României (LALIVE și LDDP, 2024), iar Gabriel a estimat suma la aproximativ 10 milioane USD, precizând că dispunea atunci de circa 2 milioane USD și că analiza posibilitățile de plată (Gabriel Resources, 2024b).

În ziua pronunțării, Ministerul Finanțelor a anunțat câștigul de cauză și obligația reclamanților de a rambursa cheltuielile de judecată. Ministerul a precizat că România dorește publicarea integrală a hotărârii, după termenul de 20 de zile în care părțile pot semnala informațiile confidențiale (Ministerul Finanțelor, 2024).

În opinia sa separată, arbitrul Grigera Naón a considerat că respingerea legii speciale în septembrie 2013, din motive politice, și conduita autorităților care a dus la neacordarea autorizației de mediu au încălcat standardul tratamentului just și echitabil din ambele tratate (Tribunalul arbitral ICSID, 2024, opinia separată, par. 106). Compania a anunțat că analizează opțiunile, inclusiv o cerere de anulare, cale de atac permisă doar pentru motivele limitate prevăzute la articolul 52 din Convenție (Gabriel Resources, 2024a; ICSID, 1965, art. 52).

Evaluare

Comparația cu cazul Micula, prezentat mai sus, este instructivă. Ambele litigii au pornit de la tratate bilaterale de investiții și au fost administrate de ICSID, dar rezultatele au fost opuse. În cazul Micula, tribunalul a constatat că retragerea stimulentelor fiscale încălcase așteptările legitime ale investitorilor și a acordat despăgubiri de circa 178 de milioane de euro cu dobânzi (CJUE, 2022; Comisia Europeană, 2015). În cazul Gabriel, majoritatea tribunalului a acceptat că autoritățile au acționat în limitele mandatului lor de reglementare, iar investitorul a fost obligat la plata costurilor (LALIVE și LDDP, 2024; italaw, f.a.-a). Deoarece pretențiile au fost respinse, cazul Gabriel nu a ridicat problema compatibilității unei plăți cu regulile Uniunii Europene privind ajutoarele de stat, care a dominat cazul Micula.

Cazul arată și modul în care arbitrajul de investiții se intersectează cu alte regimuri internaționale. Pe lângă amânarea din 2018 a procedurii UNESCO, ICOMOS a discutat arbitrajul printre factorii care puteau afecta viitorul sitului (ICOMOS, 2021). La rândul ei, compania a trecut acțiunile României de după înscrierea în patrimoniul mondial printre riscurile pentru activitatea sa (Gabriel Resources, 2024a). Faptul că unele părți nelitigante au cerut să fie ascultate arată interesul public stârnit de dispută, dincolo de relația dintre investitor și stat (italaw, f.a.-a).

Evaluările rămân divergente. Pentru avocații României, rezultatul confirmă că statul a echilibrat dezvoltarea economică cu protecția mediului, respectând procedurile administrative (LALIVE și LDDP, 2024). De partea cealaltă, președinta consiliului de administrație al Gabriel, Anna El-Erian, a calificat decizia majorității drept „profund greșită" și a invocat opinia separată ca dovadă a unor ingerințe politice persistente ale guvernului în drepturile contractuale ale companiei. Directorul general, Dragoș Tănase, a regretat că România și cetățenii ei au pierdut beneficiile proiectului (Gabriel Resources, 2024a).

Două lecții se desprind. Prima: ICSID oferă cadrul procedural, dar rezultatul depinde de faptele fiecărei cauze și de standardele tratatului aplicabil; aceeași instituție a administrat atât o cauză câștigată de investitori, cât și una câștigată de stat. A doua: procedurile de acest tip sunt lungi și costisitoare, iar regula repartizării costurilor poate face ca investitorul care pierde să suporte o parte importantă din cheltuielile statului.

Referințe

CJUE (2018). *Judgment of the Court* (*Grand Chamber*) *of 6 March 2018, Slowakische Republik v Achmea BV, Case C-284/16*. Luxemburg: Curtea de Justiție a Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0284

CJUE (2022). *Judgment of the Court* (*Grand Chamber*) *of 25 January 2022, European Commission v European Food SA and Others, Case C-638/19 P*. Luxemburg: Curtea de Justiție a Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0638

CJUE (2024). *Judgment of the Court of 14 March 2024, European Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Case C-516/22*. Luxemburg: Curtea de Justiție a Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CJ0516

Comisia Europeană (2015). *Commission Decision* (*EU*) *2015/1470 of 30 March 2015 on State aid SA.38517* (*2014/C*) (*ex 2014/NN*) *implemented by Romania, Arbitral award Micula v Romania of 11 December 2013*. Bruxelles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1470

Gabriel Resources (2024a, 8 martie). *Update on ICSID Arbitration: Tribunal Decision* (comunicat de presă). Gabriel Resources Ltd. https://www.gabrielresources.com/wp-content/uploads/2024/03/080324_GBU_Tribunal_Decision.pdf

Gabriel Resources (2024b, 11 martie). *Corporate Update* (comunicat de presă). Gabriel Resources Ltd. https://www.gabrielresources.com/wp-content/uploads/2024/03/GBU_Corporate_Financial_Update_110324.pdf

High Court (2017). *Viorel Micula and Others v Romania* [2017] EWHC 31 (Comm), hotărârea din 20 ianuarie 2017. Londra: High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court. https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw8133_6.pdf

ICOMOS (2021). *Roșia Montană Mining Landscape* (*Romania*) (evaluarea organismului consultativ, aprobată la 12 martie 2020, în documentul WHC/21/44.COM/INF.8B1 pentru sesiunea extinsă a 44-a a Comitetului Patrimoniului Mondial). Paris: ICOMOS. https://rosiamontana.world/wp-content/uploads/2021/06/Evaluare-ICOMOS_Rosia-Montana-Mining-Landscape.pdf

ICSID (1965). *Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States* (cu *Report of the Executive Directors on the Convention*). Washington. https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/documents/ICSID_Convention.pdf

ICSID (2020). *List of Contracting States and Other Signatories of the Convention* (ICSID/3, 9 iunie 2020). Washington. https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/ICSID-3.pdf

ICSID (2021). *Ecuador Ratifies the ICSID Convention* (comunicat, 4 august 2021). https://icsid.worldbank.org/news-and-events/communiques/ecuador-ratifies-icsid-convention

ICSID (2023). *ICSID 2023 Annual Report*. Washington: International Centre for Settlement of Investment Disputes. https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/ICSID_AR2023_ENGLISH_web_spread.pdf

ICSID (2024a). *Honduras Denounces the ICSID Convention* (comunicat, 29 februarie 2024). https://icsid.worldbank.org/news-and-events/communiques/honduras-denounces-icsid-convention

ICSID (2024b). *Martina Polasek Elected ICSID Secretary-General* (comunicat, 2 mai 2024). https://icsid.worldbank.org/news-and-events/communiques/martina-polasek-elected-icsid-secretary-general

ICSID (2024c). *The ICSID Caseload: Statistics* (Issue 2024-2). Washington. https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/2024-2%20ENG%20-%20The%20ICSID%20Caseload%20Statistics%20%28Issue%202024-2%29.pdf

ICSID (f.a.-a). *About ICSID*. https://icsid.worldbank.org/about

ICSID (f.a.-b). *ICSID Convention: Overview*. https://icsid.worldbank.org/resources/rules-and-regulations/convention/overview

ICSID (f.a.-c). *Ioan Micula, Viorel Micula and others v. Romania* (*ICSID Case No. ARB/05/20*). https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/05/20

ICSID (f.a.-d). *Rules and Regulations*. https://icsid.worldbank.org/resources/rules-and-regulations

italaw (f.a.-a). *Gabriel Resources Ltd. and Gabriel Resources* (*Jersey*) *v. Romania* (*I*) (ICSID Case No. ARB/15/31). https://www.italaw.com/cases/8647

italaw (f.a.-b). *Ioan Micula, Viorel Micula, S.C. European Food S.A, S.C. Starmill S.R.L. and S.C. Multipack S.R.L. v. Romania* [*I*] (ICSID Case No. ARB/05/20). https://www.italaw.com/cases/697

LALIVE și LDDP (2024, martie). *Comunicat de presă* (al firmelor LALIVE și Leaua Damcali Deaconu Păunescu, reprezentantele României, privind hotărârea din cauza Gabriel Resources c. România). https://www.ziuaveche.ro/wp-content/uploads/2024/03/comunicat-avocati-proces-rosia-montana.pdf

Ministerul Finanțelor (2024, 8 martie). *România primește câștig de cauză în cazul Roșia Montană* (comunicat de presă). București: Ministerul Finanțelor (copie găzduită de italaw). https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw181506.pdf

Tribunalul arbitral ICSID (2024). *Gabriel Resources Ltd. and Gabriel Resources* (*Jersey*) *Ltd. v. Romania* (*ICSID Case No. ARB/15/31*), *Award* (transmisă la 8 martie 2024). Washington: ICSID (hotărârea și opinia separată a arbitrului H. A. Grigera Naón; copie găzduită de italaw). https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw180858.pdf

Tribunalul UE (2019). *Judgment of the General Court* (*Second Chamber, Extended Composition*) *of 18 June 2019, European Food SA and Others v European Commission, Joined Cases T-624/15, T-694/15 and T-704/15*. Luxemburg. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015TJ0624

UE (2020). *Agreement for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union*. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 169, 29 mai 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529(01)

UNCTAD (f.a.). *Gabriel Resources v. Romania*. Investment Dispute Settlement Navigator. Geneva: Conferința Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare. https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/632/gabriel-resources-v-romania

Wathelet, M. (2017). *Opinion of Advocate General Wathelet delivered on 19 September 2017, Case C-284/16, Slowakische Republik v Achmea BV*. Luxemburg: Curtea de Justiție a Uniunii Europene. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CC0284

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)

Denumire originală: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
Sediul: Londra, Regatul Unit
Înființare: aprilie 1991
Președinte: Odile Renaud-Basso
Web: www.ebrd.com

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) este o bancă multilaterală de dezvoltare, deci o instituție financiară interguvernamentală deținută de state și de organizații internaționale. A fost creată prin acordul semnat la Paris la 29 mai 1990, care a intrat în vigoare la 28 martie 1991, și și-a început activitatea în aprilie 1991, la Londra, unde își are și astăzi sediul (BERD, 1990). La 1 octombrie 2024, acționarii săi sunt 73 de state, Uniunea Europeană (UE) și Banca Europeană de Investiții (BEI) (BERD, 2024b; BERD, f.a.-a). Mandatul său este sprijinirea tranziției spre economia de piață, în principal prin finanțarea sectorului privat.

Istoric

Ideea unei bănci europene dedicate fostelor state comuniste a fost lansată de președintele francez François Mitterrand în octombrie 1989, în lunile în care regimurile comuniste din Europa Centrală și de Est se prăbușeau (BERD, f.a.-b). Negocierile s-au încheiat rapid. Acordul de înființare a fost semnat la Paris la 29 mai 1990 și a intrat în vigoare la 28 martie 1991. Reuniunea inaugurală a Consiliului Guvernatorilor, ținută la Londra între 15 și 17 aprilie 1991, a ales conducerea și a adoptat regulamentele interne, iar banca a început operațiunile la 15 aprilie 1991 (BERD, 1990).

Noua instituție avea două trăsături distinctive. Prima: mandatul său era explicit politic, deoarece statele beneficiare trebuiau să aplice principiile democrației pluraliste. A doua: cea mai mare parte a finanțărilor trebuia să meargă spre sectorul privat, nu spre guverne (BERD, 1990, art. 1 și 11). În primii ani, banca a sprijinit restructurarea întreprinderilor de stat, consolidarea instituțiilor financiare și dezvoltarea antreprenoriatului în statele foste comuniste (Britannica, f.a.).

Conducerea băncii a trecut prin mai multe mâini. Primul președinte a fost Jacques Attali (1991), urmat de Jacques de Larosière (1993), Horst Köhler (1998), Jean Lemierre (2000), Thomas Mirow (2008) și Sir Suma Chakrabarti (2012). Din noiembrie 2020, banca este condusă de Odile Renaud-Basso, potrivit băncii, prima femeie aflată în fruntea unei bănci multilaterale de dezvoltare (BERD, f.a.-b; BERD, f.a.-c).

În anii 2000 și 2010, BERD și-a extins aria geografică dincolo de fostul bloc comunist. Articolul 1 al acordului a fost modificat prin amendamente intrate în vigoare în 2006 și 2013, care au permis operațiuni în Mongolia și în statele din sudul și estul Mediteranei (BERD, 1990).

Criza financiară din 2008–2009 a fost un test major. În 2009, volumul anual al investițiilor a ajuns la 7,9 miliarde de euro, cu aproximativ 55% mai mult decât în 2008, iar în 2010 a urcat la 9,0 miliarde de euro, cel mai ridicat nivel de până atunci (BERD, 2010; BERD, 2011). Tot atunci, banca a contribuit la crearea Inițiativei de la Viena (vezi studiul de caz).

După 2014, BERD nu a mai făcut investiții noi în Rusia. În aprilie 2022, după invazia Ucrainei, Consiliul Guvernatorilor a suspendat accesul Rusiei la resursele băncii, iar activitatea în Belarus a fost de asemenea suspendată (BERD, f.a.-d). În 2020 și 2021, banca și-a dedicat întreaga activitate atenuării efectelor economice ale pandemiei de COVID-19 (BERD, f.a.-b).

Anul 2023 a adus decizii importante pentru viitorul instituției. La reuniunea anuală din Uzbekistan, acționarii au aprobat o extindere treptată și cu volum restrâns a operațiunilor în Africa Subsahariană și în Irak, iar tot în 2023 au aprobat o majorare a capitalului vărsat cu 4 miliarde de euro, destinată în principal sprijinirii Ucrainei (BERD, 2024a). Primele investiții în Africa Subsahariană erau prevăzute din 2025, după intrarea în vigoare a modificării articolului 1 și încheierea procedurilor de aderare (BERD, 2024a). Irakul a devenit acționar în noiembrie 2023, iar Beninul în aprilie 2024 (BERD, f.a.-a). Tot în 2023, în martie, regele Charles al III-lea a inaugurat oficial noul sediu al băncii din cartierul londonez Canary Wharf (BERD, f.a.-b).

Membri și structură

Acordul de înființare permite aderarea statelor europene, a statelor membre ale Fondului Monetar Internațional (FMI), a Comunității Economice Europene (astăzi UE) și a BEI. Alte state pot fi admise prin votul a două treimi dintre guvernatori, care să reprezinte cel puțin trei sferturi din totalul voturilor (BERD, 1990, art. 3). Raportul financiar pe 2023 menționa 74 de membri reprezentați în Consiliul Guvernatorilor (BERD, 2024b). Beninul a devenit acționar la 10 aprilie 2024, astfel că, la 1 octombrie 2024, banca aparținea unui număr de 73 de state, UE și BEI (BERD, f.a.-a). La sfârșitul lui 2023, cererea Coastei de Fildeș fusese aprobată, iar Ghana și Senegal își depuseseră candidaturile (BERD, 2024a).

Acționarii nu au toți același rol. O parte sunt doar contribuitori de capital, iar alții sunt și țări beneficiare, în care banca poate investi (BERD, 1990, art. 8). Cel mai mare acționar sunt Statele Unite; printre marii acționari se numără și Franța, Germania, Italia, Japonia și Regatul Unit (BERD, f.a.-a). România este acționar fondator, din 28 martie 1991 (BERD, f.a.-a). Accesul unui stat la resursele băncii poate fi suspendat dacă acesta aplică politici contrare articolului 1 sau dacă apar situații excepționale (BERD, 1990, art. 8), prevedere folosită în 2022 în cazul Rusiei și al Belarusului (BERD, f.a.-d).

Consiliul Guvernatorilor

Fiecare acționar numește un guvernator și un supleant. Acordul îi atribuie acestui consiliu ansamblul puterilor băncii, dintre care cele mai multe sunt delegate Consiliului Directorilor (BERD, 1990, art. 24; BERD, f.a.-a). Unele atribuții nu pot fi delegate: admiterea de noi membri, modificarea capitalului, suspendarea unui membru, interpretarea acordului și încetarea activității. Consiliul numește direc-

torii și președintele, aprobă situațiile financiare și decide cum se repartizează profitul (BERD, 1990, art. 24; BERD, f.a.-a). Guvernatorii se întâlnesc o dată pe an, la reuniunea anuală a băncii, găzduită de state diferite: în 2023 în Uzbekistan, iar în 2024 la Erevan, în Armenia (BERD, 2024a; BERD, f.a.-c).

Consiliul Directorilor

Consiliul Directorilor are 23 de membri, aleși pentru trei ani dintre persoane cu o înaltă competență în domeniul economic și financiar. Unsprezece sunt aleși de guvernatorii statelor care formau Comunitatea Europeană în 1990, ai UE și ai BEI, iar ceilalți doisprezece reprezintă restul acționarilor: patru pentru statele din Europa Centrală și de Est, patru pentru alte state europene și patru pentru statele din afara Europei (BERD, 1990, art. 26). Consiliul aprobă strategiile pe țări, sectoare și teme, politicile băncii și operațiunile individuale (BERD, f.a.-e).

Președintele

Președintele este ales de Consiliul Guvernatorilor, cu votul majorității guvernatorilor care reprezintă și majoritatea voturilor, pe patru ani, iar mandatul său este reînnoibil. El conduce personalul și reprezintă legal banca (BERD, 1990, art. 30). Alături de președinte funcționează un Comitet Executiv, care supraveghează strategia, performanța și soliditatea financiară a instituției (BERD, f.a.-g). Odile Renaud-Basso, fost director general al Trezoreriei Franței, a fost aleasă în octombrie 2020 și realeasă în 2024, la reuniunea anuală de la Erevan (BERD, f.a.-c).

Votul și mecanismele de control

Voturile nu sunt egale. Fiecare membru are un număr de voturi egal cu numărul acțiunilor subscrise, iar deciziile se iau, de regulă, cu majoritate simplă. Pentru deciziile majore sunt necesare majorități calificate (BERD, 1990, art. 29). Pentru controlul independent al proiectelor, BERD are din 2020 un Mecanism Independent de Responsabilitate pentru Proiecte (IPAM), care a înlocuit mecanismul anterior de plângeri. Persoanele și organizațiile afectate de un proiect pot depune plângeri, iar mecanismul raportează direct Consiliului Directorilor, fiind independent de conducere (BERD, f.a.-f).

Obiective și activități

Articolul 1 al acordului stabilește că, pentru a contribui la progresul economic și la reconstrucție, scopul băncii este să favorizeze „tranziția către economii deschise, orientate spre piață” și să promoveze „inițiativa privată și antreprenorială” în statele din Europa Centrală și de Est „angajate să aplice principiile democrației multipartite, pluralismului și economiei de piață” (BERD, 1990, art. 1). Britannica subliniază tocmai această particularitate: banca oferă capital doar statelor care dovedesc un angajament față de principiile democratice (Britannica, f.a.).

În formularea actuală a băncii, obiectivul este dezvoltarea unor economii conduse de sectorul privat care să fie competitive, bine guvernate, verzi, incluzive, reziliente și integrate. Activitatea se desfășoară în Europa Centrală și de Est, în Asia Centrală și în Africa de Nord, iar obiectivele sunt corelate cu Agenda 2030 a ONU pentru dezvoltare durabilă (BERD, 2024a).

Acordul enumeră și modurile concrete de lucru: sprijinirea sectorului privat și a întreprinderilor mici și mijlocii, mobilizarea capitalului intern și străin, finanțarea infrastructurii, asistența tehnică, dezvoltarea piețelor de capital și promovarea unei dezvoltări sustenabile din punctul de vedere al mediului (BERD, 1990, art. 2). Instrumentele principale sunt împrumuturile, participațiile la capitalul unor companii și garanțiile (Britannica, f.a.). Cel mult 40% din angajamentele anuale pot merge către sectorul de stat (BERD, 1990, art. 11). Banca finanțează proiecte pe care sectorul privat nu le-ar putea acoperi singur, dar care respectă principiile unei activități bancare prudente (BERD, 2024a).

În practică, ponderea sectorului privat este mult mai mare decât minimul cerut. În 2023, banca a investit 13,1 miliarde de euro în 464 de proiecte, 80% din sumă mergând către sectorul privat. În același an, a finanțat tranzacții comerciale de 4,2 miliarde de euro prin programul de facilitare a comerțului, a lansat 2.060 de proiecte de consultanță pentru firme mici și a direcționat 213 milioane de euro, prin bănci partenere, către întreprinderi conduse de femei. Plățile efective către clienți au totalizat 9,8 miliarde de euro (BERD, 2024c). Finanțarea pentru tranziția către o economie verde a atins nivelul record de 6,5 miliarde de euro, iar banca a lansat programe de reconstrucție după cutremurele din Turcia și Maroc (BERD, 2024a).

Pe lângă finanțare, BERD contribuie la întărirea instituțiilor financiare și a sistemelor juridice din statele în care lucrează (Britannica, f.a.). Un exemplu este rolul său în coordonarea băncilor străine și a autorităților în timpul crizei financiare din 2009 (studiul de caz de mai jos).

Sprijinul pentru Ucraina a devenit o prioritate explicită: acționarii au legat majorarea de capital aprobată în 2023 de nevoile acestei țări (BERD, 2024a).

Finanțare

Spre deosebire de organizațiile finanțate prin cotizații anuale, BERD funcționează ca o bancă. Resursele sale provin din capitalul subscris de acționari, din împrumuturile contractate pe piețele internaționale de capital și din profitul realizat (BERD, 2024b). Capitalul autorizat inițial era de 10 miliarde de unități monetare europene (ECU), împărțit în acțiuni de câte 10.000 ECU (BERD, 1990, art. 4).

Capitalul are două componente. La 31 decembrie 2023, capitalul subscris era de 29,8 miliarde de euro, dintre care 6,2 miliarde erau capital vărsat efectiv. Restul de 23,5 miliarde reprezintă capital apelabil (*callable capital*), pe care acționarii se obligă să-l plătească doar dacă banca ar avea nevoie de el pentru a-și onora datoriile (BERD, 2024b). Această garanție, împreună cu fondurile proprii de 22,3 miliarde de euro, susține capacitatea băncii de a se împrumuta ieftin. În 2023, BERD a atras de pe piețe 9,6 miliarde de euro prin emisiuni de obligațiuni pe termen mediu și lung. Cele trei mari agenții de rating i-au confirmat calificativul AAA, cu perspectivă stabilă (BERD, 2024b).

Rezultatele financiare pot fluctua. În 2023, banca a obținut un profit net de 2,1 miliarde de euro, care a acoperit pierderea de 1,1 miliarde înregistrată în 2022. Cheltuielile administrative generale au fost de 538 de milioane de euro. Consiliul Guvernatorilor aprobă și eventualele transferuri din venitul net; în 2023, acestea

au totalizat 23 de milioane de euro (BERD, 2024b). Totalul activelor la finalul anului era de 73,9 miliarde de euro.

O sursă suplimentară o reprezintă donatorii, care finanțează mai ales programele de consultanță și asistență tehnică (BERD, 2024a). În 2023, BERD a mobilizat peste 0,4 miliarde de euro de la donatori pentru operațiunile din Ucraina (BERD, 2024b).

Pentru a răspunde nevoilor Ucrainei, Consiliul Guvernatorilor a aprobat în 2023 o majorare a capitalului autorizat cu 4 miliarde de euro în acțiuni vărsate, care urma să devină efectivă la 31 decembrie 2024 (BERD, 2024b).



Sediul Erste Group din Viena. Erste s-a numărat printre băncile-mamă occidentale care, prin Inițiativa de la Viena din 2009, și-au menținut expunerile față de filialele din Europa Centrală și de Est. *Foto: jordi2r/stock.adobe.com*

Studiu de caz: BERD și Inițiativa de la Viena, coordonarea băncilor în criza din 2009

Context

În anii 2000, sistemele bancare din Europa Centrală și de Est au ajuns să fie controlate în mare parte de grupuri bancare din statele vest-europene. Potrivit BERD, băncile străine dețineau 88% din activele bancare în România, 96% în Slovacia, 99% în Estonia, 84% în Cehia, 85% în Croația și 70% în Polonia (BERD, 2009, p. 13). Prin urmare, stabilitatea sistemelor bancare locale depindea în mare măsură de situația și de deciziile băncilor-mamă.

Când criza financiară globală s-a agravat, în toamna lui 2008, riscul principal pentru regiune era ca grupurile bancare, confruntate ele însele cu pierderi, să-și retragă masiv și necoordonat finanțarea de la filialele din Est (BERD, 2012a). Estonia, Letonia, Rusia și Ucraina au înregistrat ieșiri foarte mari de capital bancar la sfârșitul lui 2008 și la începutul lui 2009 (BERD, 2009, p. 11).

Problema avea forma unei dileme a prizonierului. Fiecare bancă, luată separat, avea interesul să-și reducă expunerea. Dacă toate procedau la fel, sistemele bancare din regiune s-ar fi prăbușit, iar pierderile ar fi lovit chiar băncile-mamă. Echilibrul extern al statelor aflate în criză putea fi asigurat doar dacă băncile străine rămâneau implicate în țările în care își aveau filialele (BERD, 2012a).

Mai multe state din regiune au cerut ajutor financiar internațional. Ungaria, Letonia, România, Serbia și Bosnia și Herțegovina au primit programe de sprijin ale FMI și, după caz, ale UE (BERD, 2009, p. 17). Pentru România, pachetul total, stabilit în primăvara lui 2009, era de aproximativ 20 de miliarde de euro: 5 miliar-

de de la UE, circa 12,95 miliarde de la FMI, 1 miliard de la Banca Mondială și 1 miliard de la BEI și BERD împreună (Consiliul UE, 2009).

Rolul organizației

BERD a acționat pe două planuri: ca finanțator și ca organizator al coordonării.

Pe primul plan, conducerea băncii a stabilit pentru 2009 trei priorități: menținerea fluxului de finanțare către băncile locale și către firmele viabile, prevenirea retragerii băncilor-mamă occidentale și continuarea proiectelor esențiale de infrastructură și energie (BERD, 2010). În februarie 2009, BERD, BEI și Grupul Băncii Mondiale au adoptat un Plan comun de acțiune al instituțiilor financiare internaționale (*Joint IFI Action Plan*), cu o țintă de 24,5 miliarde de euro pentru sectoarele financiare ale statelor cele mai afectate, în 2009 și 2010 (BERD, 2012a). În 2009, BERD a semnat 123 de proiecte noi în sectorul financiar, în valoare de 3,1 miliarde de euro, în 28 de țări. O parte a acestor fonduri a fost folosită pentru recapitalizarea unor bănci din Ungaria, Letonia, România, Serbia și Ucraina (BERD, 2010).

Pe al doilea plan, banca a fost unul dintre participanții principali la Inițiativa de la Viena, cunoscută și ca Inițiativa Europeană de Coordonare Bancară (*European Bank Coordination Initiative*), lansată în ianuarie 2009 (BERD, 2011; BERD, 2012a). Forumul reunea autoritățile statelor de origine și ale statelor gazdă ale marilor grupuri bancare, grupurile bancare însele, FMI, BERD, BEI, Grupul Băncii Mondiale și Comisia Europeană. Banca Centrală Europeană a participat ca observator (BERD, 2009, p. 18; BERD, 2012a).

Mecanismul se baza pe angajamente reciproce. Băncile-mamă din UE s-au angajat să-și recapitalizeze și să-și refinanțeze filialele din statele cu programe ale FMI. În schimb, guvernele statelor gazdă au promis garantarea depozitelor și sprijin de lichiditate pentru toate băncile, indiferent de proprietar, precum și politici macroeconomice adecvate (BERD, 2009, p. 18). În fiecare țară, nivelul expunerii fiecărui grup bancar era urmărit periodic, iar orice reducere trebuia să fie graduală și convenită (BERD, 2012a).

Rezultate

Pachetul financiar al instituțiilor internaționale a depășit ținta inițială: până la sfârșitul anului 2010, suma furnizată prin Planul comun de acțiune a trecut de 33 de miliarde de euro, față de 24,5 miliarde planificate (BERD, 2012a). BERD însăși a raportat pentru 2009 un volum anual de investiții de 7,9 miliarde de euro, în 311 operațiuni, cu aproximativ 55% peste nivelul din 2008 (BERD, 2010). În 2010, volumul a crescut la 9,0 miliarde de euro, cel mai înalt nivel din istoria băncii până atunci (BERD, 2011).

În statele vizate, băncile-mamă și-au menținut expunerile la nivelurile convenite, iar filialele au fost recapitalizate în funcție de rezultatele testelor de stres (BERD, 2012a). BERD a apreciat, la sfârșitul lui 2009, că Inițiativa și-a atins scopul de a evita un colaps financiar în Europa emergentă și că, în linii mari, participanții și-au respectat angajamentele (BERD, 2009, p. 18). Cu excepția câtorva state, printre care Estonia, Letonia, Rusia și Ucraina, retragerea creditului bancar din regiune a fost mai mică decât se temuseră observatorii (BERD, 2009, p. 11).

Cooperarea a continuat și după criza acută. În 2012, când băncile din zona euro își reduceau finanțarea către regiune (BERD, 2012b), Inițiativa a intrat într-o nouă fază. Aceasta se concentrează pe coordonarea dintre autoritățile statelor de origine și cele ale statelor gazdă, pe efectele noilor standarde internaționale de capital și lichiditate asupra regiunii și pe gestionarea creditelor neperformante (BERD, 2012a).

Evaluare

Principalul merit al Inițiativei a fost rezolvarea unei probleme de acțiune colectivă. Nicio bancă nu avea interesul să rămână singură într-o piață din care celelalte plecau, dar toate aveau de câștigat dacă rămâneau împreună. BERD și celelalte instituții financiare internaționale au oferit cadrul în care angajamentele puteau fi asumate simultan și verificate. Potrivit BERD (2012a), Inițiativa a rezolvat astfel „dilema prizonierului", deoarece a menținut băncile străine implicate în statele aflate în criză. O apreciere asemănătoare apare și în afara BERD. La zece ani de la lansare, într-un comunicat comun publicat de Comisia Europeană, guvernatorul Băncii Naționale a Croației, Boris Vujčić, considera că Inițiativa a contribuit fără îndoială la evitarea unei retrageri dezordonate a finanțării bancare din Europa Centrală, de Est și de Sud-Est în momentul cel mai grav al crizei (Comisia Europeană, 2019).

Evaluarea are însă limite, pe care trebuie să le cunoască orice cititor. Cele mai multe aprecieri citate mai sus provin din documentele BERD, adică ale unui participant direct, iar comunicatul din 2019 exprimă tot punctul de vedere al instituțiilor și autorităților implicate. Chiar în raportul din 2009, banca atrăgea atenția că împrumuturile neperformante continuau să crească și că sistemele bancare vor rămâne vulnerabile o perioadă îndelungată (BERD, 2009, p. 17). Același raport arăta că regiunea trebuia să reducă dependența de creditele în valută, prin politici macroeconomice, reglementare și un cadru legal adecvat (BERD, 2009). Aceasta era o vulnerabilitate pe care Inițiativa nu o putea elimina.

A doua limită ține de acoperire. Angajamentele formale au vizat doar cele cinci state cu programe ale FMI, nu întreaga regiune (BERD, 2009, p. 17). A treia privește durata efectului. Odată cu criza datoriilor din zona euro, băncile din zona euro au redus creditarea transfrontalieră și finanțarea acordată filialelor din regiunile de tranziție (BERD, 2012b). Tocmai această tendință a justificat lansarea celei de-a doua faze a Inițiativei, ceea ce arată că mecanismul putea încetini retragerea, dar nu o putea opri pe termen lung.

Pentru România, cazul are o relevanță directă: majoritatea activelor bancare aparțineau unor grupuri străine (BERD, 2009, p. 13), iar sprijinul internațional din 2009 a combinat finanțarea oficială (Consiliul UE, 2009) cu angajamentele băncilor-mamă (BERD, 2009, p. 18).

Studiul de caz ilustrează două trăsături ale băncilor multilaterale de dezvoltare. Prima: pot acționa ca intermediari de încredere între guverne, autorități de supraveghere și bănci private, ceea ce le permite să obțină angajamente pe care statele nu le-ar putea impune singure. A doua: influența lor depinde de combinația dintre bani și reguli comune. Resursele BERD au fost doar o parte a răspunsului, dar au servit drept pârghie într-un acord de coordonare mai larg.

Referințe

BERD (1990). *Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development*. Paris, 29 mai 1990 (text consolidat, cu amendamentele în vigoare în septembrie 2013 și istoricul intrării în vigoare). Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/pdf-basic-documents-of-ebrd-2013-agreement.pdf

BERD (2009). *Transition Report 2009: Transition in Crisis?* Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/office-of-the-chief-economist/transition-report-archive/transition-report-2009/Transition-Report-2009-Transition-in-Crisis-English.pdf

BERD (2010). *Annual Report 2009*. Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/communications-department/annual-review/annual-review-2009/annual-report-2009-english.pdf

BERD (2011). *Annual Report 2010*. Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/communications-department/annual-review/annual-review-2010/annual-report-2010-english.pdf

BERD (2012a). *Vienna Initiative: Moving to a New Phase*. Londra: European Bank for Reconstruction and Development. http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/viennainitiative.pdf

BERD (2012b). *Transition Report 2012: Integration across Borders*. Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/office-of-the-chief-economist/transition-report-archive/transition-report-2012/Transition-Report-2012-Integration-Across-Borders-English.pdf

BERD (2024a). *Annual Review 2023*. Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/home/news-and-events/publications/annual-review/annual-review-2023.html

BERD (2024b). *Financial Report 2023*. Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/communications-department/financial-report/2023/ebrd-financial-report-2023-english.pdf

BERD (2024c). *The EBRD in Numbers* (capitol din *Annual Review 2023*). Londra: European Bank for Reconstruction and Development. https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/communications-department/annual-review/annual-review-2023/ebrd-annual-review-2023-english-ebrd-in-numbers.pdf

BERD (f.a.-a). *Board of Governors* (lista acționarilor). https://www.ebrd.com/home/who-we-are/our-organisation/ebrd-governance-leadership/ebrd-board-of-governors.html

BERD (f.a.-b). *History of the EBRD*. https://www.ebrd.com/home/who-we-are/ebrd-history.html

BERD (f.a.-c). *President Odile Renaud-Basso*. https://www.ebrd.com/home/who-we-are/our-organisation/ebrd-governance-leadership/president-odile-renaud-basso.html

BERD (f.a.-d). *Russia*. https://www.ebrd.com/content/ebrd_dxp/uk/en/home/what-we-do/where-we-invest/russia.html

BERD (f.a.-e). *Board of Directors*. https://www.ebrd.com/home/who-we-are/our-organisation/ebrd-governance-leadership/ebrd-board-of-directors.html

BERD (f.a.-f). *Independent Project Accountability Mechanism*. https://www.ebrd.com/home/what-we-do/projects/independent-project-accountability-mechanism.html

BERD (f.a.-g). *Our organisation*. https://www.ebrd.com/home/who-we-are/our-organisation.html

Britannica (f.a.). *European Bank for Reconstruction and Development*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/European-Bank-for-Reconstruction-and-Development

Comisia Europeană (2019, 28 martie). *Vienna Initiative, 10 years on, makes case for deeper financial integration in emerging Europe* (comunicat de presă comun al Inițiativei de la Viena). European Commission. https://finance.ec.europa.eu/document/download/17a9c677-abcd-4cfb-adca-616ac432b91f_en?filename=190328-vienna-initiative-joint-press-release_en.pdf

Consiliul UE (2009). *Decizia Consiliului din 6 mai 2009 de acordare a unei asistențe financiare comunitare pe termen mediu României* (2009/459/CE). *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0459

Banca Europeană de Investiții (BEI)

Denumire originală: European Investment Bank (EIB)
Sediul: Luxemburg (Kirchberg), Luxemburg
Înființare: 1958, prin Tratatul de la Roma
Președinte: Nadia Calviño
Web: www.eib.org

Banca Europeană de Investiții (BEI) este banca Uniunii Europene: un organism al UE cu personalitate juridică proprie, deținut în întregime de cele 27 de state membre. A fost prevăzută de Tratatul de la Roma din 1957 și a început să funcționeze în 1958, la Bruxelles; din 1968 are sediul la Luxemburg, iar din 1980 în cartierul Kirchberg. BEI nu primește bani de la bugetul Uniunii pentru creditele sale obișnuite: se împrumută pe piețele de capital și folosește aceste resurse pentru credite, garanții și participații la proiecte care servesc politicilor europene, de la coeziune și inovare până la climă. Împreună cu Fondul European de Investiții formează Grupul BEI.

Istoric

Banca a luat naștere odată cu Comunitatea Economică Europeană (CEE). Statele fondatoare știau că o piață comună nu aduce automat beneficii egale tuturor regiunilor, iar textul tratatului arată ce se aștepta de la noua instituție: pe primul loc în lista proiectelor finanțabile se aflau cele din regiunile mai puțin dezvoltate (UE, 2012, art. 309). BEI și-a deschis activitatea la Bruxelles în 1958, cu italianul Pietro Campilli ca prim președinte (BEI, f.a.-a).

Primul credit a fost acordat în 1959, împreună cu Banca Mondială, pentru trei firme italiene care dezvoltau proiecte petrochimice și de exploatare a lignitului în Sicilia și Lucania (BEI, f.a.-a). Cercetarea istorică arată că, în primii ani, banca a funcționat mai degrabă ca un canal pentru prioritățile guvernelor naționale. Abia în anii ’70, odată cu apariția politicii regionale a CEE, cu rolul tot mai activ al Comisiei și cu șocurile petroliere, deciziile de creditare au început să urmeze obiective comunitare, iar BEI a devenit instrumentul financiar al Comunității (Coppolaro, 2023).

Din 1962 banca a primit permisiunea de a finanța proiecte și în afara Comunității, începutul unei activități care s-a extins treptat în Africa, Asia și America Latină (BEI, f.a.-a). În 1968 s-a mutat la Luxemburg, mai întâi în Place de Metz, apoi, în 1980, în clădirea proiectată de arhitectul Denys Lasdun în Kirchberg; o a doua clădire, de sticlă, a fost inaugurată în 2008 (BEI, f.a.-b). Pe plan financiar, în 1981 BEI a lansat primul său împrumut în ECU, unitatea de cont care a precedat euro (BEI, f.a.-a).

Anii ’90 și 2000 au adus o structură de grup. Fondul European de Investiții (FEI), specializat în capital de risc și garanții pentru întreprinderi mici și mijlocii, a fost înființat în 1994, iar din 2000 BEI este acționarul său majoritar. În 2007 banca a emis primele obligațiuni verzi din lume, numite *Climate Awareness Bonds*, ale căror fonduri merg exclusiv spre energie regenerabilă și eficiență energetică (BEI, f.a.-a). Tratatul de la Lisabona (2009) a păstrat baza juridică a băncii în articolele

308 și 309 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), iar statutul ei a rămas un protocol anexat tratatelor, devenit Protocolul nr. 5 (UE, 2008, art. 1).

După criza financiară, BEI a devenit un instrument central al politicilor anticriză. Planul de investiții pentru Europa, lansat în noiembrie 2014, a creat Fondul European pentru Investiții Strategice (FEIS). Fondul combina o garanție de 16 miliarde de euro din bugetul UE cu 5 miliarde de euro din capitalul propriu al BEI, iar această dotare de 21 de miliarde a permis băncii să finanțeze proiecte mai riscante (BEI, 2015). Ținta inițială de 315 miliarde de euro în investiții, de 15 ori dotarea, a fost ridicată la 500 de miliarde și depășită în 2020 (BEI, 2020b; BEI, f.a.-c). Programul InvestEU a preluat acest model pentru perioada 2021–2027.

În noiembrie 2019, Consiliul de administrație a adoptat o nouă politică de creditare în domeniul energiei: BEI urma să nu mai finanțeze, de la sfârșitul lui 2021, proiecte energetice bazate pe combustibili fosili fără captarea emisiilor, inclusiv pe gaze, și să ajungă ca până în 2025 jumătate din operațiuni să privească clima și mediul (BEI, 2019). Ieșirea Regatului Unit din UE a pus capăt, în 2020, calității sale de acționar; celelalte state au înlocuit capitalul retras, iar Polonia și România și-au mărit cotele (Consiliul UE, 2019). În același an, pandemia a dus la crearea Fondului European de Garantare, iar în ianuarie 2022 activitatea din afara UE a fost reorganizată sub numele BEI Global (Gavas și Pleeck, 2023).

Werner Hoyer a condus banca între 2012 și 2023. De la 1 ianuarie 2024 președinte este Nadia Calviño, până atunci prim-vicepremier și ministru al economiei în guvernul Spaniei, susținută de miniștrii de finanțe ai UE la 8 decembrie 2023 (BEI, 2023a; BEI, f.a.-e). În iunie 2024, miniștrii au aprobat o foaie de parcurs strategică pentru 2024–2027, care include securitatea și apărarea printre priorități și propune creșterea plafonului de îndatorare prevăzut în statut (BEI, 2024b).

Membri și structură

Acționarii BEI sunt exclusiv statele membre ale Uniunii. Orice stat care aderă la UE devine automat acționar și subscrie o parte din capital, trecută în chiar textul statutului. După retragerea Regatului Unit, capitalul subscris total a fost menținut la aproximativ 248,8 miliarde de euro (Consiliul UE, 2019; UE, 2020, art. 4). Germania, Franța și Italia au cote egale, de câte 46,7 miliarde de euro, urmate de Spania (28 de miliarde) și Țările de Jos (12,95 miliarde); România a subscris 1,64 miliarde de euro (UE, 2020, art. 4). Doar o parte mică din acest capital este vărsată efectiv; restul poate fi cerut de bancă dacă ar avea nevoie să își onoreze obligațiile.

Statutul băncii, anexat tratatelor ca Protocolul nr. 5, stabilește patru organe statutare: trei de decizie și unul de control.

Consiliul guvernatorilor

Este format din câte un ministru desemnat de fiecare stat membru, de regulă ministrul de finanțe. Consiliul stabilește orientările generale ale politicii de creditare, aprobă raportul anual și conturile, decide asupra majorărilor de capital, autorizează finanțările în afara UE și numește membrii celorlalte organe. De regulă hotărăște cu majoritatea membrilor, care trebuie să reprezinte cel puțin 50% din capi-

talul subscris; pentru suspendarea operațiunilor băncii este nevoie de unanimitate (UE, 2008, art. 7–8).

Consiliul de administrație

Are 28 de administratori, câte unul numit de fiecare stat și unul de Comisia Europeană, și 31 de supleanți, toți pentru un mandat de cinci ani. Supleanții nu sunt numiți pe țări, ci de grupuri de state care își împart reprezentarea, plus un supleant propus de Comisie (Consiliul UE, 2019). Consiliul poate coopta și șase experți fără drept de vot, aleși pentru competența lor profesională. El aprobă operațiunile de creditare și de împrumut și fixează dobânzile și comisioanele. Regula obișnuită de vot combină numărul de voturi cu ponderea în capital: o decizie trece dacă o susțin cel puțin o treime din membrii cu drept de vot, reprezentând cel puțin 50% din capitalul subscris. Pentru majoritatea calificată sunt necesare 18 voturi și 68% din capital (UE, 2020, art. 9–10). Astfel, statele mari au o influență mai mare, dar nu pot decide singure.

Comitetul de conducere

Este organul executiv permanent: președintele și opt vicepreședinți, numiți de Consiliul guvernatorilor pentru șase ani, cu mandat reînnoibil. Comitetul pregătește deciziile Consiliului de administrație, le pune în aplicare și conduce activitatea curentă; președintele prezidează și Consiliul de administrație (UE, 2008, art. 11). Banca îl descrie ca pe un organ executiv colegial și permanent: deciziile sunt asumate în comun de cei nouă membri (BEI, f.a.-h).

Comitetul de audit

Cei șase membri, aleși pentru competența lor, verifică dacă operațiunile respectă cele mai bune practici bancare și auditează anual conturile, confirmând că situațiile financiare reflectă corect poziția băncii (UE, 2008, art. 12).

Grupul BEI include și FEI, al cărui acționar majoritar este BEI din 2000 (BEI, f.a.-a). FEI nu finanțează proiecte mari de infrastructură, ci lucrează prin bănci și fonduri de capital de risc care ajung la firme mici și inovatoare. Din mai 2024, președinta BEI conduce și consiliul de administrație al FEI (FEI, f.a.).

Obiective și activități

Misiunea băncii este definită direct în TFUE: BEI trebuie „să contribuie, apelând la piețele de capital și la propriile resurse, la dezvoltarea echilibrată și neîntreruptă a pieței interne, în interesul Uniunii” (UE, 2012, art. 309). Tratatul enumeră trei tipuri de proiecte: cele pentru regiunile mai puțin dezvoltate, cele pentru modernizarea întreprinderilor și cele care interesează simultan mai multe țări, atunci când nu pot fi finanțate integral din surse naționale.

În practică, BEI oferă trei categorii de produse. Prima este creditul direct pentru proiecte mari (autostrăzi, rețele electrice, spitale, fabrici). Statutul cere ca, pe cât posibil, banca să nu finanțeze singură un proiect, ci alături de alte surse, și să intervină atunci când fondurile nu se găsesc în condiții rezonabile în altă parte (UE, 2008, art. 16). A doua este creditul intermediat, prin bănci comerciale și bănci naționale de dezvoltare, care ajunge la firme mici și la autorități locale. A

treia cuprinde garanții, datorie de tip *venture debt* (credite pentru firme inovatoare încă neprofitabile) și asistență tehnică la pregătirea proiectelor.

În 2023, Grupul BEI a semnat finanțări noi de 88 de miliarde de euro, din care FEI aproape 15 miliarde. Finanțarea verde a ajuns la 49 de miliarde, peste 45% din creditele din UE au mers către regiuni de coeziune, iar BEI Global a semnat 8,4 miliarde de euro în afara Uniunii. Pentru Ucraina, banca a mobilizat aproape 2 miliarde de euro de la începutul invaziei ruse (BEI, 2024a).

Foaia de parcurs aprobată în iunie 2024 fixează opt priorități: acțiunea climatică, digitalizarea și inovarea, securitatea și apărarea, coeziunea, agricultura și bioeconomia, infrastructura socială, impactul global și dezvoltarea piețelor de capital. În domeniul apărării, banca a extins lista proiectelor eligibile la mobilitate militară, protecția frontierelor, deminare, securitate cibernetică și tehnologii cu dublă utilizare (BEI, 2024b).

Un rol important îl are gestionarea mandatelor UE. Prin FEIS, InvestEU sau garanțiile pentru acțiunea externă, bugetul Uniunii preia o parte din risc, iar BEI poate finanța proiecte pe care nu le-ar accepta doar pe bilanțul propriu. În pandemie, statele membre au creat Fondul European de Garantare, de 24,4 miliarde de euro, pentru a susține întreprinderile mici și mijlocii, iar banca a contribuit cu 500 de milioane de euro la inițiativa COVAX, destinată vaccinării în țările cu venituri mici și medii (BEI, f.a.-d).

Finanțare

Resursele BEI provin din trei surse: capitalul vărsat de state, profiturile acumulate și, mai ales, împrumuturile de pe piețele de capital. La sfârșitul lui 2023, din capitalul subscris de 248,8 miliarde de euro doar 22,2 miliarde erau vărsate; restul de 226,6 miliarde reprezintă capital exigibil, pe care statele se obligă să îl plătească la cerere (BEI, 2024c).

Motorul activității este emisiunea de obligațiuni. În 2023 banca a atras de pe piețe 49,8 miliarde de euro, în 16 monede. Pentru că în spatele băncii stau statele membre, cu capitalul exigibil descris mai sus, creditorii o consideră un debitor foarte sigur; BEI se împrumută ieftin și transmite avantajul mai departe, prin dobânzi mai mici și scadențe mai lungi decât ar obține proiectele singure. O parte tot mai mare a emisiunilor este etichetată: în 2023, obligațiunile *Climate Awareness Bonds* au adus 12,85 miliarde de euro (BEI, 2024c).

BEI nu urmărește maximizarea profitului, dar trebuie să fie rentabilă. În 2023 a înregistrat un excedent de 2,27 miliarde de euro, care rămâne în bancă și întărește fondurile proprii, ajunse la 80,7 miliarde. Bilanțul total era de 547,3 miliarde de euro, iar plățile efective către proiecte au însumat 54,4 miliarde (BEI, 2024c).

Principala limită este plafonul din statut: suma creditelor și garanțiilor în curs nu poate depăși 250% din capitalul subscris, rezerve și excedent (UE, 2008, art. 16). Pe măsură ce UE a cerut băncii tot mai multe misiuni (climă, Ucraina, apărare), plafonul a devenit o constrângere. De aceea, în iunie 2024, miniștrii au lansat modificarea statutului pentru a-l ridica la 290%, fără contribuții noi de la bugetele naționale (BEI, 2024b). Pentru operațiunile mai riscante, banca se sprijină pe garanții din bugetul UE, cum a fost cea acordată pentru FEIS (BEI, f.a.-c). Analiștii

Center for Global Development observă că această prudență are un cost: în 2022, operațiunile externe cu risc ridicat, acoperite de garanții UE, au scăzut la 2,5 miliarde de euro, de la 4,8 miliarde în 2021 (Gavas și Pleeck, 2023).



Sediul BioNTech din Mainz. La 11 iunie 2020, BEI și compania au încheiat un acord de împrumut de 100 de milioane de euro pentru dezvoltarea vaccinului împotriva COVID-19. *Foto: kittyfly/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Creditul BEI pentru BioNTech (2020) și vaccinul împotriva COVID-19

Context

La începutul lui 2020, noul coronavirus SARS-CoV-2 s-a răspândit din China în întreaga lume, iar Europa a fost printre primele regiuni grav afectate. Guvernele au închis școli, magazine și granițe, iar economia s-a oprit brusc. Era limpede că ieșirea din criză depinde de un vaccin, dar dezvoltarea unui vaccin dura, în mod obișnuit, mulți ani, iar cele mai multe proiecte eșuau în studiile clinice.

Una dintre firmele care au intrat în această cursă a fost BioNTech, o companie de biotehnologie din Mainz, fondată în 2008 de medicii Uğur Şahin și Özlem Türeci. Până atunci, BioNTech lucra mai ales la imunoterapii personalizate împotriva cancerului, bazate pe ARN mesager (ARNm): o moleculă care transmite celulelor instrucțiunile pentru producerea unei proteine. În ianuarie 2020, compania și-a reorientat o parte din cercetare spre un vaccin împotriva noului virus, printr-un program intern numit „Project Lightspeed" (BEI, 2020c).

Tehnologia ARNm nu fusese încă folosită pentru un vaccin autorizat. Pentru investitori, riscul era mare: studiile clinice costă sute de milioane, rezultatul era incert, iar producția la scară industrială trebuia pregătită înainte de a ști dacă vaccinul funcționează. Firmele de biotehnologie fără profit nu pot obține ușor credite bancare clasice, pentru că nu au venituri stabile din care să ramburseze.

BEI cunoștea deja compania. În decembrie 2019, îi acordase un împrumut de tip *venture debt* de 50 de milioane de euro, prin Facilitatea europeană de finanțare a creșterii, pentru programul de imunoterapie a cancerului (BEI, 2020a). Relația

existentă și instrumentele europene de împărțire a riscului au făcut posibilă o reacție rapidă atunci când a apărut nevoia de bani pentru vaccin.

Rolul organizației

La 11 iunie 2020, BEI și BioNTech au încheiat un acord de finanțare prin împrumut de 100 de milioane de euro, destinat dezvoltării vaccinului BNT162 și extinderii capacității de producție în Europa. Suma urma să fie plătită în două tranșe de câte 50 de milioane, fiecare condiționată de atingerea unor etape stabilite în prealabil (BEI, 2020a). Condiționarea pe etape este un mecanism obișnuit în *venture debt*: creditorul limitează pierderea posibilă dacă proiectul nu avansează.

Esențial a fost modul în care banca și-a acoperit riscul. Operațiunea a beneficiat de garanția Fondului European pentru Investiții Strategice și de programul InnovFin, finanțat prin programul-cadru de cercetare Orizont 2020 (BEI, 2020a). Cu alte cuvinte, o parte din pierderea posibilă era preluată de bugetul UE, iar banca putea accepta un risc pe care, cu propriul bilanț, nu l-ar fi putut lua. Potrivit băncii, procesul de aprobare, care durează de obicei mult mai mult, a fost comprimat în circa două luni (BEI, 2020c).

Creditul pentru BioNTech a făcut parte dintr-un răspuns mai larg la pandemie. În 2020, statele membre au creat în cadrul Grupului BEI Fondul European de Garantare, de 24,4 miliarde de euro, pentru întreprinderile mici și mijlocii lovite de criză. Pentru accesul la vaccinuri al țărilor mai sărace, banca a contribuit cu 500 de milioane de euro la inițiativa Team Europe de sprijin pentru COVAX, mecanismul internațional de distribuire a vaccinurilor (BEI, f.a.-d).

Rezultate

Dezvoltarea vaccinului a mers mult mai repede decât se estima. La 9 noiembrie 2020, BioNTech și partenerul său american Pfizer au anunțat rezultate intermediare din studiul de fază 3, cu o eficacitate de cel puțin 90% în prevenirea îmbolnăvirii (BEI, 2020c).

La 21 decembrie 2020, Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA) a recomandat autorizarea condiționată de punere pe piață a vaccinului, sub numele Comirnaty, pentru persoanele de peste 16 ani. Studiul evaluat cuprindea aproximativ 44.000 de participanți și a arătat o reducere de 95% a cazurilor simptomatice: 8 cazuri la 18.198 de persoane vaccinate, față de 162 la 18.325 de persoane din grupul placebo (EMA, 2020). A urmat, la 31 decembrie 2020, prima listare pentru utilizare de urgență acordată de Organizația Mondială a Sănătății (OMS) unui vaccin anti-COVID-19. Listarea permitea țărilor fără o autoritate de reglementare puternică să aprobe mai repede vaccinul și agențiilor ONU să îl achiziționeze (OMS, 2020).

În 2021, cererea a crescut foarte rapid. Contractele de achiziție încheiate de UE și de Statele Unite cu BioNTech și Pfizer au însumat 17,3 miliarde de dolari SUA, iar Pfizer estima pentru 2021 venituri de 33,5 miliarde de dolari din vânzarea vaccinului (Amnesty International, 2021). Pentru o companie care cu un an și jumătate înainte se finanța prin credite de risc, schimbarea de scară a fost uriașă.

Evaluare

Banca prezintă operațiunea ca pe una dintre cele mai reușite intervenții ale sale (BEI, 2020c), iar faptele susțin în mare această imagine. BEI a finanțat un proiect cu risc ridicat într-un moment în care rezultatul era necunoscut, iar vaccinul a fost autorizat în mai puțin de un an. Operațiunea arată cum funcționează instrumentele de împărțire a riscului: garanția din bugetul UE a transformat un proiect pe care o bancă prudentă l-ar fi refuzat într-o operațiune acceptabilă.

În același timp, contribuția BEI trebuie pusă în proporție. Împrumutul de 100 de milioane de euro a fost doar una dintre sursele publice ale companiei: Ministerul federal german al educației și cercetării a promis companiei până la 375 de milioane de euro, iar contractele de achiziție anticipată ale UE și SUA au valorat de peste o sută de ori mai mult decât creditul BEI (Amnesty International, 2021). Valoarea intervenției băncii a ținut mai ales de momentul ei, într-o fază în care finanțarea privată era greu de obținut, și de semnalul de încredere transmis altor investitori.

Critica principală nu privește banca, ci distribuția vaccinului finanțat parțial din bani publici. Într-un raport din septembrie 2021, Amnesty International a acuzat marile companii producătoare, inclusiv BioNTech și Pfizer, că au contribuit la inegalitatea globală în accesul la vaccinuri. Potrivit organizației, 98% din livrările Pfizer/BioNTech fuseseră alocate unor țări cu venituri mari și medii-superioare, doar 8% din producția pe 2021 urma să ajungă la COVAX, iar companiile evaluate refuzaseră să participe la inițiativele coordonate internațional pentru creșterea producției globale (Amnesty International, 2021). Raportul notează că ambele companii au răspuns scrisorilor trimise înainte de publicare și redă pozițiile lor publice: Pfizer susținea că distribuția corectă și echitabilă îi fusese reper încă din prima zi, iar BioNTech, că urmărește să facă vaccinul disponibil în întreaga lume cât mai repede (Amnesty International, 2021). Comunicatul BEI din iunie 2020 nu menționa condiții privind prețul sau accesul țărilor sărace la vaccin (BEI, 2020a).

Din acest caz se pot trage două lecții. Prima: o bancă publică precum BEI poate accelera inovarea atunci când bugetul UE îi preia o parte din risc, iar viteza de decizie contează uneori mai mult decât mărimea sumei. A doua: finanțarea nu echivalează cu controlul asupra rezultatului. Prețurile, licențele și distribuția vaccinului au fost decise de companii și de guvernele care au negociat contractele de achiziție, nu de bancă. Contribuția BEI la accesul global a venit pe un alt canal, prin sprijinul pentru COVAX. Dacă Uniunea ar dori ca finanțările sale pentru cercetare să aducă și acces echitabil, ar trebui să prevadă asemenea condiții în chiar instrumentele pe care banca le folosește.



Centrală solară termică în deșertul Atacama, regiunea Antofagasta, Chile. Resursele solare și eoliene ale țării stau la baza planurilor pentru hidrogen verde. *Foto: Jorge/stock.adobe.com*

Studiu de caz: BEI în Chile, între hidrogenul verde și locuințele eficiente energetic

Context

În afara Uniunii, BEI acționează prin ramura sa BEI Global, care în 2023 a semnat în America Latină și Caraibe finanțări de 2,33 miliarde de euro, 71% dintre ele pentru climă și mediu (BEI, 2024d). Activitatea din regiune se înscrie tot mai mult în strategia Global Gateway, lansată de Comisia Europeană pentru a mobiliza 300 de miliarde de euro în investiții în infrastructură la nivel mondial între 2021 și 2027; BEI este unul dintre principalii ei executanți (BEI, 2023c). Chile este un exemplu potrivit pentru a vedea cum arată în practică această combinație între politica de dezvoltare și interesele economice ale Europei.

Țara are două probleme energetice foarte diferite. Prima ține de locuințe. Potrivit evaluării BEI, locuințele noi construite în Chile ating de obicei doar nivelul E pe scara națională de certificare energetică a locuințelor (*Calificación Energética de Viviendas*, CEV), iar multe gospodării se încălzesc cu kerosen, gaz sau lemne. Consecințele sunt facturi mari pentru familiile cu venituri mici și medii și poluarea aerului cu particule fine (PM2,5) (BEI, 2022). Banca publică BancoEstado derulează din 2016 programul Ecovivienda, care oferă credite ipotecare în condiții mai bune pentru locuințe eficiente energetic, cu sprijinul unui împrumut de 133 de milioane de euro de la banca germană de dezvoltare KfW (BEI, f.a.-f).

A doua problemă privește viitorul economiei. Chile are resurse solare și eoliene foarte mari, iar guvernul vrea să le folosească pentru a dezvolta o economie a hidrogenului verde, adică hidrogen obținut prin electroliza apei cu electricitate din surse regenerabile. Hidrogenul verde poate înlocui combustibilii fosili în in-

dustrie, transportul greu și producția de îngrășăminte, dar tehnologia este scumpă, iar piața abia se formează. Uniunea Europeană, care se așteaptă să importe o parte din hidrogenul verde de care va avea nevoie, este direct interesată de apariția unor producători mari în afara Europei (BEI, f.a.-g).

Rolul organizației

Pentru locuințe, BEI a aprobat la 21 septembrie 2022 și a semnat la 29 decembrie 2022 o finanțare de 200 de milioane de euro pentru BancoEstado. Banii nu merg direct către constructori, ci prin bancă, sub forma unor credite ipotecare pentru cumpărarea de locuințe noi care ating cel puțin clasa C pe scara CEV, adică peste standardul obișnuit al construcțiilor din Chile. BEI oferă băncii chiliene o sursă de finanțare pe termen lung și în condiții flexibile, pe care BancoEstado o transmite apoi clienților (BEI, f.a.-f). Evaluarea de mediu a clasificat operațiunea drept 100% acțiune climatică și compatibilă cu Acordul de la Paris (BEI, 2022).

Pentru hidrogen, BEI a aprobat la 17 iulie 2023 un împrumut-cadru de aproximativ 100 de milioane de euro pentru Republica Chile. Intermediarul este CORFO (*Corporación de Fomento de la Producción*), agenția publică chiliană de dezvoltare economică, care urmează să acorde la rândul ei credite proiectelor concrete. Costul total estimat al programului este de 316 milioane de euro (BEI, f.a.-g). Operațiunea face parte dintr-un fond Team Europe pentru hidrogen verde în Chile, creat de BEI împreună cu KfW și cu Delegația UE în Chile; în 2023 a fost lansată și o platformă Team Europe pentru hidrogenul din surse regenerabile, cu participarea BEI, KfW și CORFO (BEI, f.a.-g; BEI, 2024d).

Lista proiectelor eligibile acoperă întregul lanț: instalații de desalinizare a apei, centrale solare și eoliene, electrolizoare, stocarea, comprimarea și transportul hidrogenului, precum și produse derivate din hidrogen. Evaluarea de mediu a stabilit și excluderi: nu pot fi finanțate proiecte cu efecte negative importante în zone cu biodiversitate ridicată sau pe rutele de migrație ale păsărilor, proiecte care ar duce la strămutarea forțată a populației ori care ar afecta popoarele indigene. Furnizorii de panouri solare trebuie verificați pentru riscul de muncă forțată în lanțul de aprovizionare (BEI, 2023b).

Rezultate

Cele două operațiuni se află în stadii diferite. Împrumutul pentru locuințe a fost semnat încă din decembrie 2022. BEI estima că locuințele finanțate vor economisi circa 7 GWh de energie pe an și vor reduce emisiile cu aproximativ 1.800 de tone de CO_2 pe an, pe lângă scăderea consumului de lemne și kerosen și a poluării locale (BEI, 2022). Documentele publice ale băncii nu conțineau, la 30 septembrie 2024, date măsurate despre efectele reale, astfel că cifrele de mai sus rămân estimări.

Împrumutul pentru hidrogen, deși aprobat din iulie 2023, nu fusese încă semnat la 30 septembrie 2024, astfel că niciun proiect nu fusese finanțat prin el (BEI, f.a.-g). Rezultatul concret în această etapă este mai ales instituțional: existența unei structuri comune a BEI, a KfW, a UE și a CORFO, care urmează să selecteze proiectele și să aplice aceleași standarde de mediu și sociale.

Evaluare

Cazul arată câteva puncte forte ale modului de lucru al BEI. Banca a combinat un domeniu matur, eficiența energetică a locuințelor, cu unul experimental, hidrogenul verde. În ambele cazuri a lucrat cu instituții publice chiliene deja existente, BancoEstado și CORFO, ceea ce reduce costurile și sprijină capacitatea locală. Standardele de mediu și sociale ale băncii adaugă condiții suplimentare față de cerințele pieței, cum sunt excluderea zonelor sensibile și a proiectelor care afectează popoarele indigene.

Limitele sunt la fel de vizibile. Economiile estimate pentru locuințe sunt modeste față de mărimea sumei: 1.800 de tone de CO_2 pe an reprezintă o contribuție mică la emisiile unei țări întregi, iar beneficiul principal este social, prin facturi mai mici și aer mai curat. În cazul hidrogenului, peste un an de la aprobare contractul nu era semnat, ceea ce arată cât de greu se construiește o piață nouă. Finanțarea prin intermediari are și un cost de transparență: publicul află din documentele BEI cadrul general, dar nu lista proiectelor individuale.

Mai important este un argument politic. Documentele BEI spun deschis că programul pentru hidrogen urmărește și să contribuie la acoperirea cererii Europei pentru importuri de hidrogen verde (BEI, f.a.-g). Organizațiile neguvernamentale care urmăresc banca au ridicat o problemă de principiu: dacă BEI Global este în primul rând o bancă de dezvoltare sau un instrument de diplomație economică și de interese geopolitice ale UE. Un raport realizat pentru rețeaua Eurodad și susținut de Counter Balance și CEE Bankwatch Network a atras atenția că țările beneficiare au prea puțin cuvânt în deciziile băncii și că interesele investitorilor privați nu ar trebui să primeze (Franco, 2022). Analiștii Center for Global Development au observat, la rândul lor, că BEI Global a rămas prudentă în asumarea riscurilor și are puțin personal în teren (Gavas și Pleeck, 2023).

Lecția principală este că BEI în afara Europei funcționează ca o bancă de politică externă a Uniunii: finanțează proiecte care servesc simultan dezvoltarea țării partenere și obiectivele europene privind clima, energia și materiile prime. Această dublă misiune poate produce parteneriate utile, dar succesul depinde de instituțiile locale, de ritmul în care proiectele ajung să fie semnate și de capacitatea băncii de a demonstra că partenerii câștigă cel puțin cât câștigă Europa.

Referințe

Amnesty International (2021). *A Double Dose of Inequality: Pharma Companies and the Covid-19 Vaccines Crisis* (POL 40/4621/2021). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4621/2021/en/

BEI (2015, 26 iunie). *European Fund for Strategic Investments: Questions and Answers*. Luxemburg: Banca Europeană de Investiții. https://www.eib.org/files/press/investment_plan_for_europe_qa_en.pdf

BEI (2019, 14 noiembrie). *EU Bank launches ambitious new climate strategy and Energy Lending Policy*. Luxemburg: Banca Europeană de Investiții. https://www.eib.org/en/press/all/2019-313-eu-bank-launches-ambitious-new-climate-strategy-and-energy-lending-policy

BEI (2020a, 11 iunie). *EIB to provide BioNTech with up to €100 million in debt financing for COVID-19 vaccine development and manufacturing*. https://www.eib.org/en/press/all/2020-144-eib-to-provide-biontech-with-up-to-eur-100-million-in-debt-financing-for-covid-19-vaccine-development-and-manufacturing

BEI (2020b, 2 iulie). *Investment Plan for Europe exceeds €500 billion investment target ahead of time*. https://www.eib.org/en/press/all/2020-176-investment-plan-for-europe-exceeds-eur500-billion-investment-target-ahead-of-time

BEI (2020c, 17 noiembrie). *EU financing for COVID-19 vaccine*. https://www.eib.org/en/stories/eu-financing-for-covid-19-vaccine

BEI (2022). *Environmental and Social Data Sheet: Banco Estado Ecovivienda: Energy MBIL* (2022-0161). https://www.eib.org/attachments/registers/158939252.pdf

BEI (2023a, 8 decembrie). *EU finance ministers agree to support Nadia Calviño as next President of the European Investment Bank*. https://www.eib.org/en/press/all/2023-503-eu-finance-ministers-agree-to-support-nadia-calvino-as-next-president-of-the-european-investment-bank

BEI (2023b). *Environmental and Social Data Sheet: Chile: Team Europe Green Hydrogen Platform* (2022-0628). https://www.eib.org/attachments/registers/170744642.pdf

BEI (2023c, 2 iunie). *A gateway to partnership*. https://www.eib.org/en/stories/global-gateway-investment-developing-countries-climate-change

BEI (2024a, 23 ianuarie). *Driving European competitiveness, stability and climate leadership: EIB Group invests €88 billion in 2023*. https://www.eib.org/en/press/all/2024-019-driving-european-competitiveness-stability-and-climate-leadership-eib-group-invests-eur88-billion-in-2023

BEI (2024b, 21 iunie). *EU Ministers formally endorse EIB Group Strategic Roadmap and reaffirm its role as financing arm of the EU*. https://www.eib.org/en/press/all/2024-214-eu-ministers-formally-endorse-eib-group-strategic-roadmap-and-reaffirm-its-role-as-financing-arm-of-the-eu

BEI (2024c). *Financial Report 2023*. Luxemburg: Banca Europeană de Investiții. https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230354_eib_financial_report_2023_en.pdf

BEI (2024d). *EIB Global Impact Report 2023/2024*. Luxemburg: Banca Europeană de Investiții. https://www.eib.org/en/publications/20240125-eib-global-impact-report-2023-2024

BEI (f.a.-a). *Chronology of the EIB*. https://www.eib.org/en/about/key-figures/timeline/index.htm

BEI (f.a.-b). *EIB Buildings: history and architecture*. https://www.eib.org/en/about/headquarters

BEI (f.a.-c). *EFSI and its legacy*. https://www.eib.org/en/products/mandates-partnerships/efsi/index

BEI (f.a.-d). *COVID-19 response*. https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm

BEI (f.a.-e). *Nadia Calviño*. https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/statutory-bodies/management-committee/members/nadia-calvino

BEI (f.a.-f). *Banco Estado Ecovivienda: Energy MBIL* (fișa proiectului 20220161). https://www.eib.org/en/projects/all/20220161

BEI (f.a.-g). *Chile: Team Europe Green Hydrogen Platform* (fișa proiectului 20220628). https://www.eib.org/en/projects/all/20220628

BEI (f.a.-h). *The Management Committee*. https://www.eib.org/en/about/governance-and-structure/statutory-bodies/management-committee/index.htm

Consiliul UE (2019, 19 martie). *Amendment of the EIB's Statute: Request to launch the Article 308 procedure* (ST 7651/19). Bruxelles: Consiliul Uniunii Europene. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7651-2019-INIT/en/pdf

Coppolaro, L. (2023). A Dual Entity: The European Investment Bank and Its Lending Policy from Its Origins to the Late 1970s. *Contemporary European History*, 33(4), 1416–1429 (publicat online la 30 august 2023). https://doi.org/10.1017/S0960777323000462

EMA (2020, 21 decembrie). *EMA recommends first COVID-19 vaccine for authorisation in the EU*. Amsterdam: European Medicines Agency. https://www.ema.europa.eu/en/news/ema-recommends-first-covid-19-vaccine-authorisation-eu

FEI (f.a.). *EIF Board of Directors: Nadia Calviño (Chair)*. https://www.eif.org/about-us/our-governance/bod-chair-calvino-details

Franco, I. (2022). *Shaping the future of EIB Global*. Bruxelles: Eurodad, Counter Balance, CEE Bankwatch Network. https://counter-balance.org/publications/briefing/shaping-the-future-of-eib-global/

Gavas, M.; Pleeck, S. (2023, 14 februarie). *Is the European Investment Bank Finally Transforming Itself Into a Development Bank?* Washington, DC: Center for Global Development. https://www.cgdev.org/blog/european-investment-bank-finally-transforming-itself-development-bank

OMS (2020, 31 decembrie). *WHO issues its first emergency use validation for a COVID-19 vaccine and emphasizes need for equitable global access*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/news/item/31-12-2020-who-issues-its-first-emergency-use-validation-for-a-covid-19-vaccine-and-emphasizes-need-for-equitable-global-access

UE (2008). *Protocol* (*No 5*) *on the Statute of the European Investment Bank* (versiunea consolidată 2008). *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 115. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F05&from=DE

UE (2012). *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* (versiune consolidată), art. 309. https://www.legislation.gov.uk/eut/teec/article/309/data.html

UE (2020). *Protocol* (*No 5*) *on the Statute of the European Investment Bank* (versiunea consolidată după Deciziile Consiliului (UE) 2019/654 și 2019/1255). https://www.legislation.gov.uk/eut/teu/attachment/6/2020-12-31/data.xht

Commonwealth of Nations



Sediul: Londra, Regatul Unit
Înființare: 1949 (Declarația de la Londra); originile în Statutul de la Westminster (1931)
Șeful Commonwealth-ului: Regele Charles al III-lea
Web: thecommonwealth.org

Commonwealth of Nations, numit de obicei simplu Commonwealth, este o asociație interguvernamentală voluntară a 56 de state independente și egale în drepturi, cele mai multe dintre ele foste teritorii ale Imperiului Britanic. Rădăcinile sale se află în Statutul de la Westminster din 1931, iar forma actuală i-a fost dată de Declarația de la Londra din 1949. Secretariatul are sediul la Londra, în Marlborough House. Statele membre, cu o populație de peste 2,5 miliarde de oameni, cooperează în domenii precum democrația, statul de drept, dezvoltarea, comerțul, educația și sprijinul pentru statele mici, pe baza valorilor din Carta Commonwealth-ului adoptată în 2012.

Istoric

Commonwealth-ul s-a născut din transformarea treptată a Imperiului Britanic. În 1926, la o conferință imperială, Marea Britanie și dominioanele (printre ele Canada, Australia, Noua Zeelandă, Africa de Sud și Statul Liber Irlandez) au convenit că sunt membri egali ai unei comunități în cadrul imperiului (Commonwealth, f.a.-b). Statutul de la Westminster, adoptat de Parlamentul britanic în 1931, a dat formă juridică acestei egalități. Între 1931 și 1949 gruparea a purtat numele de British Commonwealth of Nations (Britannica, f.a.-b).

Momentul decisiv a venit după independența Indiei. Noul stat voia să devină republică, fără loialitate față de coroana britanică, dar dorea să rămână în asociație (Commonwealth, f.a.-b). Soluția a fost Declarația de la Londra din aprilie 1949, adoptată de opt state: Regatul Unit, Australia, Canada, Noua Zeelandă, Africa de Sud, India, Pakistan și Ceylon (Sri Lanka). Membrii se declarau „membri liberi și egali ai Commonwealth-ului Națiunilor, cooperând în mod liber pentru pace, libertate și progres” (Commonwealth, f.a.-b). Monarhul britanic rămânea simbolul acestei asocieri libere, cu titlul de Șef al Commonwealth-ului, dar nu mai era obligatoriu șef de stat în fiecare țară membră. Tot atunci a dispărut din numele asociației adjectivul britanic (Commonwealth, f.a.-b; Britannica, f.a.-b).

Decolonizarea a transformat asociația. Ghana și Federația Malaya (viitoarea Malaysia) au aderat în 1957, iar în anii ’60–’80 au intrat zeci de state din Africa, Caraibe, Asia și Pacific. Tensiunile legate de apartheid au dus la retragerea Africii de Sud în 1961; țara a revenit abia în 1994. În 1965 a fost creat Secretariatul, primul secretar general fiind canadianul Arnold Smith, iar în 1966 Fundația Commonwealth (Commonwealth, f.a.-b).

Principiile comune au fost formulate în mai multe declarații. Prima reuniune a șefilor de guvern în formatul actual (CHOGM), ținută la Singapore în ianuarie 1971, a adoptat Declarația principiilor Commonwealth-ului, care condamna discriminarea rasială. Au urmat Declarația de la Lusaka împotriva rasismului (1979)

și Declarația de la Harare (1991), care a pus democrația și drepturile omului în centrul asociației (Commonwealth, f.a.-i). Programul de la Millbrook (1995) a creat Grupul Ministerial de Acțiune al Commonwealth-ului (CMAG), însărcinat să reacționeze la încălcările grave sau repetate ale acestor principii (Commonwealth, f.a.-b).

De atunci, Commonwealth-ul a suspendat mai mulți membri după lovituri de stat, alegeri contestate sau încălcări grave ale drepturilor omului: Nigeria (1995), Pakistan (1999 și 2007), Fiji (2000 și 2009) și Zimbabwe (2002). Zimbabwe s-a retras în 2003, Gambia a plecat în 2013 și a revenit în 2018, iar Maldive s-au retras în 2016 și au revenit în 2020 (Commonwealth, f.a.-b). În același timp, asociația a atras și state fără legături coloniale cu Regatul Unit: Mozambic (1995), Rwanda (2009), iar în iunie 2022 Gabon și Togo (Commonwealth, f.a.-b).

În 2012 a fost adoptată Carta Commonwealth-ului, primul document care reunește într-un singur text valorile asociației; regina Elisabeta a II-a a semnat-o în martie 2013 (Commonwealth, f.a.-d). În 2016, Patricia Scotland, născută în Dominica, a devenit prima femeie secretar general (Commonwealth, f.a.-p). Elisabeta a II-a, Șef al Commonwealth-ului din 1952, a murit la 8 septembrie 2022 (Commonwealth, f.a.-s); funcția a revenit regelui Charles al III-lea (Commonwealth, f.a.-a). Ultima reuniune la nivel înalt dinaintea datei de referință a avut loc la Kigali, în iunie 2022, iar următoarea era programată la Apia, în Samoa, în octombrie 2024 (Commonwealth, f.a.-h).

Membri și structură

Cei 56 de membri se împart astfel: 21 în Africa, 8 în Asia, 13 în Caraibe și cele două Americi, 3 în Europa (Regatul Unit, Cipru și Malta) și 11 în Pacific. Asociația reunește state foarte mari, precum India, cu peste 1,4 miliarde de locuitori, și state foarte mici, precum Nauru, cu circa 10.000. Din totalul mondial de 42 de state mici (cu cel mult 1,5 milioane de locuitori), 33 fac parte din Commonwealth (Commonwealth, f.a.-e; f.a.-f). Din punct de vedere constituțional, membrii sunt diferiți: în 2022, doar 15 dintre ei îl aveau pe monarhul britanic drept șef de stat, ceilalți fiind republici sau monarhii proprii (McBride, 2022).

Criteriile de aderare au fost stabilite la reuniunea de la Kampala din 2007. Ca regulă generală, un candidat trebuie să fi avut o legătură constituțională istorică cu un membru existent, însă sunt admise excepții. El trebuie să accepte valorile comune (democrația, alegerile libere, independența justiției, drepturile omului) și normele asociației, printre care folosirea limbii engleze în relațiile dintre membri. Procedura începe cu o evaluare informală făcută de secretarul general și cu consultarea statelor membre; urmează o cerere formală, iar șefii de guvern decid la următoarea reuniune, admiterea fiind acordată doar prin consens (Commonwealth, f.a.-g).

Șeful Commonwealth-ului și reuniunile la nivel înalt

Șeful Commonwealth-ului are un rol simbolic, fără mandat fix. Funcția nu este ereditară: viitorii titulari sunt aleși de liderii statelor membre (Commonwealth, f.a.-a). Principalul for de decizie este reuniunea șefilor de guvern (CHOGM), organizată o dată la doi ani, prin rotație, în țări diferite (Commonwealth, f.a.-h). Li-

derul țării-gazdă devine președinte în exercițiu (*Chair-in-Office*) pentru următorii doi ani; după reuniunea de la Kigali, funcția a revenit Rwandei (Commonwealth, f.a.-c; f.a.-h). Există și reuniuni sectoriale periodice, de exemplu ale miniștrilor de finanțe, ale guvernatorilor băncilor centrale sau ale miniștrilor responsabili cu statele mici (Commonwealth, f.a.-n).

CMAG

Grupul Ministerial de Acțiune, alcătuit din miniștri ai unor state membre, a fost creat în 1995 pentru a se ocupa de statele care încalcă grav sau în mod repetat principiile comune. Reacțiile asociației pot merge până la suspendare, ca în cazurile Nigeriei, Pakistanului, Fiji sau Zimbabwe (Commonwealth, f.a.-b).

Secretariatul

Secretariatul este organizația interguvernamentală care sprijină statele membre și coordonează activitățile comune (Commonwealth, f.a.-a). Este condus de un secretar general numit de liderii statelor membre, iar mandatul, de patru ani, poate fi reînnoit o singură dată (Commonwealth, f.a.-c). Din 1959, Marlborough House, fost palat regal din Londra, este sediul instituțiilor Commonwealth-ului (Commonwealth, f.a.-j).

Consiliul guvernatorilor și organele de control

Toate guvernele sunt reprezentate în Consiliul guvernatorilor al Secretariatului prin înalții lor comisari de la Londra. Consiliul se reunește de regulă anual și aprobă planul strategic, programul de lucru și bugetul. Un Comitet executiv, din care fac parte cei mai mari opt contributori și reprezentanți ai regiunilor, supraveghează bugetul și auditul (Commonwealth, f.a.-c). Comitetul de audit și riscuri se reunește de patru ori pe an (Commonwealth, f.a.-l), iar litigiile de muncă ale personalului sunt judecate de Tribunalul Arbitral al Secretariatului, care funcționează pe baza unui statut adoptat în 1995 (Commonwealth, f.a.-k).

Familia Commonwealth mai cuprinde Fundația Commonwealth, dedicată societății civile, și Commonwealth of Learning, cu sediul la Burnaby (Canada), singura organizație interguvernamentală ocupată exclusiv de învățământul deschis și la distanță (Commonwealth, f.a.-q; f.a.-r).

Obiective și activități

Commonwealth-ul nu are un tratat constitutiv în sensul clasic. Identitatea sa rezultă din declarațiile succesive și, din 2012, din Cartă, care enumeră 16 valori și principii: democrația, drepturile omului, pacea și securitatea internațională, toleranța, libertatea de exprimare, separarea puterilor, statul de drept, buna guvernare, dezvoltarea durabilă, protecția mediului, accesul la sănătate, educație, hrană și locuință, egalitatea de gen, rolul tinerilor, nevoile statelor mici, nevoile statelor vulnerabile și rolul societății civile (Commonwealth, f.a.-d).

Activitatea practică se organizează pe cinci direcții: democrație, guvernare și drept; mediu și schimbări climatice; statele mici; societate și tineret; comerț și economie (Commonwealth, f.a.-a). În domeniul democrației, Secretariatul oferă asistență pentru sistemele juridice și pentru buna guvernare, promovează statul de drept și mediază, prin „bunele oficii" ale secretarului general, conflicte interne

sau dintre membri (Commonwealth, f.a.-o). Secretariatul trimite și misiuni de observare a alegerilor, ale căror rapoarte evaluează dacă scrutinul a fost credibil și recomandă reforme ale legislației electorale. Suspendările decise după lovituri de stat arată că asociația poate folosi și presiunea politică, nu doar asistența (Commonwealth, f.a.-f; f.a.-b).

Statele mici sunt un domeniu în care asociația are un profil distinct. Secretariatul publică analize economice despre vulnerabilitatea acestor țări la șocuri comerciale și dezastre naturale, a creat un indice universal de vulnerabilitate care completează PIB-ul și organizează reuniuni ministeriale și o conferință bienală dedicată lor (Commonwealth, f.a.-n).

Pe plan economic, Commonwealth-ul funcționează ca o rețea, nu ca o zonă comercială: nu are tarif comun și nu negociază acorduri comerciale în numele membrilor. Cu toate acestea, Secretariatul estimează că schimburile comerciale dintre membri costă în medie cu 19% mai puțin decât cele cu state din afara asociației. PIB-ul cumulat al statelor membre era, în 2021, de 13.100 de miliarde de dolari SUA (Commonwealth, f.a.-f).

O altă prioritate sunt tinerii: peste 60% din populația statelor membre are cel mult 29 de ani, iar aproximativ unul din trei tineri de 15–29 de ani din lume trăiește într-o țară a Commonwealth-ului (Commonwealth, f.a.-e; f.a.-f). Programul Commonwealth pentru Tineret, Commonwealth of Learning și Fundația completează activitatea Secretariatului, primul prin proiecte pentru tineri, celelalte prin educație la distanță și prin sprijin pentru organizațiile societății civile. Fundația pornește de la ideea că asociația este la fel de mult una a popoarelor, cât și una a guvernelor (Commonwealth, f.a.-m; f.a.-q; f.a.-r).

Finanțare

Commonwealth-ul este finanțat în principal de guvernele statelor membre, iar sistemul reflectă caracterul său interguvernamental. Secretariatul gestionează trei fonduri distincte, fiecare cu situații financiare auditate separat: Fondul Secretariatului, care acoperă funcționarea instituției; Fondul Commonwealth pentru Cooperare Tehnică (*Commonwealth Fund for Technical Co-operation*, CFTC), care finanțează asistența tehnică pentru statele membre; și fondul Programului pentru Tineret (Commonwealth, f.a.-m). Situațiile financiare sunt întocmite după standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public (IPSAS) și sunt publicate anual (Commonwealth, f.a.-l). Ca ordin de mărime, în exercițiul financiar încheiat la 30 iunie 2022, Fondul Secretariatului a înregistrat venituri totale de aproximativ 24,4 milioane de lire sterline, dintre care circa 16,9 milioane au provenit din contribuțiile statelor membre, și cheltuieli de aproximativ 22,9 milioane; cifrele nu includ CFTC și Programul pentru Tineret, raportate separat (Commonwealth, 2022).

Deciziile bugetare aparțin statelor, nu Secretariatului. Consiliul guvernatorilor aprobă anual bugetul și planul strategic, iar Comitetul executiv, în care cei mai mari opt contributori au loc permanent, face recomandări și supraveghează execuția bugetară și auditul (Commonwealth, f.a.-c). Această regulă arată că, deși toți membrii sunt egali la reuniunile la nivel înalt, statele care plătesc mai mult au o influență mai mare asupra administrației.

Organizațiile asociate au bugete proprii. Commonwealth of Learning, de exemplu, funcționează la Burnaby, unde este găzduită de guvernul Canadei, iar Fundația Commonwealth, deși împarte clădirea cu Secretariatul, este o organizație interguvernamentală distinctă (Commonwealth, f.a.-q; f.a.-r).

Controlul utilizării banilor se face pe mai multe niveluri: auditorul extern al conturilor, Comitetul de audit și riscuri, care se reunește de patru ori pe an, și o politică de avertizare prin care personalul poate semnala nereguli. Rapoartele anuale privind rezultatele și evaluările programelor sunt, de asemenea, publice (Commonwealth, f.a.-l; f.a.-m). Commonwealth-ul nu are, spre deosebire de băncile multilaterale de dezvoltare, un capital propriu sau instrumente de creditare. Influența sa depinde de aceea mai puțin de bani și mai mult de reuniunile politice, de expertiza tehnică pusă la dispoziția statelor și de prestigiul apartenenței la asociație.



Clădirea Parlamentului din Bridgetown, cu drapelul Barbadosului. În noiembrie 2021, Barbados a devenit republică și a rămas membru al Commonwealth-ului. *Foto: atosan/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Barbados devine republică (2021) și coeziunea Commonwealth-ului

Context

Barbados este o insulă din estul Mării Caraibilor, fostă colonie britanică și unul dintre statele mici ale Commonwealth-ului. Țara și-a câștigat independența la 30 noiembrie 1966, după eșecul Federației Indiilor de Vest (1958–1962), și a devenit în aceeași zi al 27-lea membru al Commonwealth-ului (Britannica, f.a.-a; Commonwealth, f.a.-b). La 9 decembrie 1966 a fost primită în ONU (ONU, f.a.).

Ca multe alte foste colonii britanice din Caraibe, Barbados a păstrat după independență monarhia constituțională: șeful statului era regina Elisabeta a II-a, reprezentată pe insulă de un guvernator general. Viața politică a fost dominată de alternanța la guvernare dintre Partidul Laburist din Barbados și Partidul Laburist Democrat (Britannica, f.a.-a). Mia Mottley a devenit prim-ministru în 2018, an în care funcția de guvernator general a fost preluată de Sandra Mason (Britannica, f.a.-c; f.a.-d).

Relația cu monarhia a fost pusă tot mai des în discuție în regiune, unde dezbaterea despre coroană este legată de moștenirea colonială și a sclaviei. Comunitatea Caraibelor (CARICOM) a cerut Regatului Unit și altor state europene reparații pentru sclavie, iar unele guverne au anunțat că vor să renunțe la monarhie (McBride, 2022).

Pentru Commonwealth, problema nu era una nouă. Încă din 1949, formula adoptată pentru India permite unui stat să fie republică și să rămână membru; monarhul britanic este Șef al Commonwealth-ului, nu șef de stat al tuturor membrilor (Commonwealth, f.a.-b). Totuși, trecerea la republică a unui stat din Carai-

be putea fi interpretată ca un semn de slăbire a legăturilor dintre fostele colonii și fosta metropolă, cu efecte posibile asupra întregii asociații.

Rolul organizației

Commonwealth-ul nu a avut și nici nu putea avea un rol de decizie în transformarea constituțională a Barbadosului. Alegerea formei de guvernământ aparține exclusiv fiecărui stat. Asociația nu cere membrilor să fie monarhii, iar regulile ei nu leagă calitatea de membru de forma de guvernământ. Criteriile de aderare adoptate la Kampala în 2007 vorbesc despre democrație, stat de drept, drepturile omului și acceptarea normelor asociației, nu despre loialitate față de coroană (Commonwealth, f.a.-g).

Rolul organizației a fost, mai degrabă, cel de cadru care face posibilă continuitatea. Prin Declarația de la Londra, apartenența la Commonwealth a fost separată de relația cu monarhia. Prin decizia ca funcția de Șef al Commonwealth-ului să nu fie ereditară, ci stabilită de liderii statelor membre (Commonwealth, f.a.-a), asociația a transmis că legătura dintre membri este politică și voluntară, nu dinastică. Barbados putea deci renunța la regină ca șef de stat fără să iasă din Commonwealth.

În plan practic, ca orice membru, Barbados participă în continuare la instituțiile comune: reuniunile la nivel înalt, Consiliul guvernatorilor al Secretariatului, în care sunt reprezentate toate guvernele, și programele pentru statele mici, categorie din care face parte (Commonwealth, f.a.-c; f.a.-n). Pentru un stat mic, aceste mecanisme înseamnă acces la expertiză tehnică, vizibilitate diplomatică și o platformă pentru teme precum vulnerabilitatea la schimbările climatice.

Rezultate

În noiembrie 2021, Barbados a devenit republică. Regina Elisabeta a II-a a încetat să fie șef al statului, iar funcția a fost preluată de Sandra Mason, fost guvernator general, aleasă primul președinte al țării (Britannica, f.a.-a). Schimbarea a avut loc la 55 de ani de la independență, iar noua republică a rămas membră a Commonwealth-ului (Britannica, f.a.-a; Commonwealth, f.a.-e).

Barbados nu a fost un caz izolat, dar nici începutul unei rupturi. În septembrie 2022, după moartea Elisabetei a II-a, monarhul britanic mai era șef de stat, pe lângă Regatul Unit, în alte 14 țări; împreună, aceste 15 state aveau circa 150 de milioane de locuitori. Potrivit Council on Foreign Relations, prim-ministrul Jamaicăi anunțase că țara intenționează să renunțe la monarhie, iar liderii din Belize și din Antigua și Barbuda transmiseseră semnale asemănătoare (McBride, 2022). Analiza CFR vorbea însă de intenții și semnale politice, nu de reforme constituționale deja adoptate.

Coeziunea asociației a rămas intactă și chiar s-a extins. În iunie 2022, la reuniunea de la Kigali, Gabon și Togo au devenit membri, ridicând numărul statelor la 56. Niciunul dintre cele două state nu are legături istorice cu coroana britanică (Commonwealth, f.a.-b). Maldive, care se retrăseseră în 2016, reveniseră în 2020 (Commonwealth, f.a.-b). Aceste evoluții arată că, pentru multe state, valoarea Commonwealth-ului ține de rețeaua de relații, nu de monarhie.

Evaluare

Cazul Barbados confirmă flexibilitatea modelului creat în 1949. Asociația a supraviețuit decolonizării tocmai pentru că a separat apartenența de forma de guvernământ, iar în 2021 această regulă a funcționat fără tensiuni instituționale. Faptul că state fără trecut britanic continuă să adere sugerează că asociația oferă beneficii concrete: acces la rețele diplomatice, asistență tehnică și un for în care statele mici pot fi auzite alături de cele mari.

Există însă și limite. Transformarea Barbadosului a readus în discuție trecutul colonial, iar Commonwealth-ul ca organizație are puțin de spus despre cererile de reparații formulate de statele din Caraibe. Council on Foreign Relations notează că Charles al III-lea și-a exprimat „tristețea personală" față de atrocitatea comerțului transatlantic cu sclavi, dar nu a prezentat scuze oficiale și nu a abordat problema reparațiilor (McBride, 2022). Aceeași analiză observă că moartea Elisabetei a II-a, al cărei prestigiu personal limita criticile, ar putea întări mișcările republicane din statele unde regele este încă șef de stat.

Pentru asociație, riscul nu este atât plecarea republicilor, cât pierderea relevanței. Dacă monarhia nu mai este liantul principal, Commonwealth-ul trebuie să își justifice existența prin rezultate: sprijin pentru statele mici, apărarea democrației prin CMAG, programe pentru tineri și cooperare economică. Lipsa unor instrumente financiare proprii și caracterul voluntar al angajamentelor fac însă ca multe dintre aceste rezultate să fie greu de măsurat.

Lecția generală este că organizațiile bazate pe apartenență voluntară și pe valori comune supraviețuiesc schimbărilor politice dacă își separă identitatea de simbolurile istorice care le-au dat naștere. Commonwealth-ul a reușit această separare pe plan juridic încă din 1949; cazul Barbados arată că provocarea actuală este una politică: să demonstreze membrilor că apartenența aduce beneficii reale.

Referințe

Britannica (f.a.-a). *Barbados since independence*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/place/Barbados/Barbados-since-independence

Britannica (f.a.-b). *Commonwealth* (*association of states*). Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Commonwealth-association-of-states

Britannica (f.a.-c). *Mia Mottley*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/biography/Mia-Mottley

Britannica (f.a.-d). *Sandra Mason*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/biography/Sandra-Mason

Commonwealth (2022). *Financial Statements of the Commonwealth Secretariat Fund for the year ended 30 June 2022*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://comsec-web-static.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2023-05/Audited%20financial%20statements%20of%20the%20Commonwealth%20Secretariat.pdf?VersionId=7XYhvbJ_YyWuarVk8QY6qDWcLOik04P2

Commonwealth (f.a.-a). *About us*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/about-us

Commonwealth (f.a.-b). *History*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/history

Commonwealth (f.a.-c). *About the Commonwealth Secretariat*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/about

Commonwealth (f.a.-d). *Commonwealth Charter*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/charter

Commonwealth (f.a.-e). *Member countries*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/member-countries

Commonwealth (f.a.-f). *Commonwealth facts*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/about/facts

Commonwealth (f.a.-g). *Joining the Commonwealth*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/about/joining

Commonwealth (f.a.-h). *Commonwealth Heads of Government Meeting* (*CHOGM*). Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/chogm

Commonwealth (f.a.-i). *Commonwealth declarations*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/commonwealth-declarations

Commonwealth (f.a.-j). *Marlborough House*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/marlborough-house

Commonwealth (f.a.-k). *Commonwealth Secretariat Arbitral Tribunal*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/tribunal

Commonwealth (f.a.-l). *Accountability*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/accountability

Commonwealth (f.a.-m). *Accounts and internal reports*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/accounts-and-internal-reports

Commonwealth (f.a.-n). *Small states*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/our-work/small-states

Commonwealth (f.a.-o). *Democracy, government and law*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/our-work/democracy-government-and-law

Commonwealth (f.a.-p). *Secretary-General Patricia Scotland*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/secretary-general-patricia-scotland

Commonwealth (f.a.-q). *Commonwealth Foundation*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/about/commonwealth-foundation

Commonwealth (f.a.-r). *Commonwealth of Learning*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/about/commonwealth-of-learning

Commonwealth (f.a.-s). *Her Majesty Queen Elizabeth II*. Londra: Commonwealth Secretariat. https://thecommonwealth.org/her-majesty-queen-elizabeth-ii

McBride, J. (2022, 9 septembrie). *What Will King Charles III Mean for the British Monarchy Overseas?* New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/articles/what-will-king-charles-iii-mean-british-monarchy-overseas

ONU (f.a.). *Member States*. New York: Organizația Națiunilor Unite. https://www.un.org/en/about-us/member-states

Comunitatea Statelor Independente (CSI)



Denumire originală: Commonwealth of Independent States (CIS)
Sediul: Minsk, Belarus (Comitetul Executiv)
Înființare: 8 decembrie 1991
Secretar general: Serghei Lebedev
Web: cis.minsk.by

Comunitatea Statelor Independente (CSI) este o organizație internațională interguvernamentală cu caracter regional, formată din state care au făcut parte din Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste (URSS). Ea a fost înființată la 8 decembrie 1991 de Belarus, Rusia și Ucraina, iar la 21 decembrie 1991 cadrul ei a fost extins la unsprezece foste republici sovietice (CSI, f.a.-a; CSI, f.a.-b). Organul executiv permanent, Comitetul Executiv, funcționează la Minsk (CSI, f.a.-e). În 2024, nouă state participau ca membre cu drepturi depline, iar Turkmenistanul avea statut de membru asociat (Britannica, f.a.-a; CSI, f.a.-a). Carta îi stabilește ca misiune cooperarea politică, economică, umanitară și în domeniul securității, precizând că CSI nu este un stat și nu are puteri supranaționale (CSI, 1993, art. 1–2).

Istoric

Comunitatea s-a născut în chiar procesul de dezmembrare a Uniunii Sovietice. Pe 8 decembrie 1991, în reședința Viskuli din Belarus, conducătorii Belarusului, Rusiei și Ucrainei au semnat Acordul privind crearea CSI (CSI, f.a.-b). Două săptămâni mai târziu, pe 21 decembrie, la Alma-Ata, formatul a ajuns la unsprezece participanți, prin alăturarea Armeniei, Azerbaidjanului, Kazahstanului, Kârgâzstanului, Republicii Moldova, Tadjikistanului, Turkmenistanului și Uzbekistanului. Britannica socotește această zi drept momentul în care CSI a luat ființă în mod formal (Britannica, f.a.-a). Declarația adoptată cu acest prilej descria Comunitatea ca pe o grupare care nu este nici stat, nici entitate supranațională și care lucrează prin instituții de coordonare formate pe bază paritară. Tot acolo, semnatarii consemnau sfârșitul existenței URSS, se angajau să respecte obligațiile internaționale ale fostei Uniuni și păstrau, pentru o perioadă, un comandament militar unificat și un control comun asupra armelor nucleare (CSI, 1991). Pe 25 decembrie 1991, Mihail Gorbaciov a renunțat la funcția de președinte al URSS, iar drapelul sovietic a fost coborât de pe Kremlin (Departamentul de Stat al SUA, f.a.).

Primii ani au fost dedicați construirii unui cadru comun. În 1992 au fost create Consiliul Miniștrilor Apărării (14 februarie) și Adunarea Interparlamentară (27 martie, cu participarea a șapte parlamente), iar pe 15 mai a fost semnat la Tașkent Tratatul de securitate colectivă (CSI, f.a.-b). Documentul fundamental, Carta, a fost adoptat de Consiliul șefilor de stat la Minsk, pe 22 ianuarie 1993 (CSI, 1993; CSI, f.a.-f). Zece state și-au depus instrumentele de ratificare între iulie 1993 (Rusia, prima) și iunie 1994 (Republica Moldova, ultima). Ucraina și Turkmenistanul lipsesc de pe această listă (CSI, 1993), așa că au rămas state fondatoare fără obligațiile Cartei (CSI, f.a.-a). Carta a intrat în vigoare pe 22 ianuarie 1994 și a fost înregistrată la Secretariatul ONU pe 3 august 1994 (CSI, 1993). Georgia, absentă la Alma-Ata, a intrat în Comunitate la sfârșitul lui 1993: Eduard Șevardnadze a sem-

nat aderarea în octombrie, iar portalul CSI datează aderarea în decembrie (IIFFMCG, 2009; CSI, f.a.-a). Instrumentul georgian de ratificare a Cartei a fost depus în aprilie 1994 (CSI, 1993). Din martie 1994, CSI are statut de observator la Adunarea Generală a ONU (CSI, f.a.-a).

Arhitectura instituțională a fost ajustată în mai multe etape. Secretariatul Executiv, funcțional din mai 1993, a fost înlocuit cu un Comitet Executiv în urma unei decizii a Consiliului șefilor de stat din 2 aprilie 1999. În iunie 2000 a apărut Centrul Antiterorist, iar în septembrie 2003 cooperarea militară a statelor semnatare ale Tratatului de la Taşkent a primit o organizație proprie, separată de CSI: Organizația Tratatului de Securitate Colectivă (CSI, f.a.-b). Summitul de la Kazan, din august 2005, a marcat trecerea Turkmenistanului la statutul de membru asociat. Au urmat Concepția privind dezvoltarea ulterioară a Comunității (Dușanbe, octombrie 2007) și Tratatul privind zona de liber schimb (octombrie 2011) (CSI, f.a.-a). Din octombrie 2007, Comitetul Executiv este condus de Serghei Lebedev, fost director al serviciului rus de informații externe, a cărui funcție se numește, din 2023, Secretar general (CSI, f.a.-d).

După 2008, Comunitatea și-a pierdut sau și-a slăbit legăturile cu trei state. Georgia a trimis notificarea de retragere în august 2008, în timpul războiului cu Rusia, iar plecarea a devenit efectivă pe 18 august 2009; Tbilisi a rămas totuși parte la câteva acorduri, de pildă cele privind comerțul liber și călătoriile fără vize (Britannica, f.a.-a; CSI, f.a.-a; RFE/RL, 2009). În cazul Ucrainei, care nu ratificase Carta, ruptura a urmat anexării Crimeii de către Rusia și conflictului armat izbucnit în 2014 în estul țării. În mai 2018, președintele Petro Poroșenko a dispus rechemarea tuturor reprezentanților ucraineni din organele statutare, pas pe care Britannica îl descrie drept retragerea oficială a Ucrainei din CSI (Britannica, f.a.-a; Ponomarenko, 2018). Republica Moldova a început în 2022 să denunțe acorduri încheiate în cadrul CSI și a anunțat în 2023 un proces mai larg de ieșire din ele, rămânând însă stat membru în 2024 (Gridina, 2023; Interfax, 2023; Britannica, f.a.-a). Aceste trei trasee sunt analizate în primul studiu de caz.

Membri și structură

Carta prevede mai multe trepte de apartenență. Membri fondatori sunt statele care, până la adoptarea Cartei, semnaseră și ratificaseră Acordul din 8 decembrie 1991 și Protocolul din 21 decembrie 1991. Dintre acestea, devin state membre cele care și-au asumat obligațiile Cartei în primul an după adoptarea ei. Un stat nou poate adera dacă împărtășește scopurile și principiile Comunității, cu acordul tuturor membrilor, iar Consiliul șefilor de stat poate acorda și statut de membru asociat ori de observator (CSI, 1993, art. 7–8). Ieșirea este liberă: statul care pleacă anunță în scris depozitarul cu 12 luni înainte și rămâne ținut de angajamentele născute cât timp a participat (CSI, 1993, art. 9).

La 1 octombrie 2024, nouă state erau membre cu drepturi depline: Armenia, Azerbaidjanul, Belarus, Kazahstanul, Kârgâzstanul, Republica Moldova, Rusia, Tadjikistanul și Uzbekistanul. Turkmenistanul participa din 2005 ca membru asociat, iar Ucraina, stat fondator fără ratificarea Cartei, își retrăsese reprezentanții din organele statutare în 2018 (Britannica, f.a.-a; CSI, f.a.-a; Ponomarenko, 2018). Nici între membrii deplini participarea nu este uniformă. Republica Moldova a

declarat, la ratificare, că nu ia parte la securitatea colectivă și la cooperarea politico-militară, adică la art. 4 pct. 9, art. 11–15 și art. 30–31 din Cartă (CSI, 1993).

Organele de decizie

Organul suprem este Consiliul șefilor de stat, care are două sesiuni ordinare pe an și poate fi convocat în sesiune extraordinară. Consiliul șefilor de guvern se ocupă de cooperarea dintre autoritățile executive, mai ales în sfera economică și socială, și se reunește de patru ori pe an (CSI, 1993, art. 21–22). Ambele consilii hotărăsc prin consens. Un stat care nu vrea să se implice într-o anumită chestiune își poate declara lipsa de interes, fără ca aceasta să oprească decizia celorlalți (CSI, 1993, art. 23). Rezultatul este o cooperare cu geometrie variabilă, în care nu toate statele sunt parte la toate acordurile.

Consiliile ministeriale și organele permanente

Consiliul Miniștrilor Afacerilor Externe armonizează politica externă a membrilor, inclusiv acțiunea lor în organizațiile internaționale (CSI, 1993, art. 27). Pentru politica militară și pentru paza frontierelor externe, Consiliul șefilor de stat are ca organe proprii Consiliul Miniștrilor Apărării și Consiliul Comandanților Trupelor de Grăniceri (CSI, 1993, art. 30–31). Lista organelor statutare publicată de CSI mai cuprinde Consiliul Economic, Comisia pentru afaceri economice și Consiliul reprezentanților plenipotențiari permanenți ai statelor membre (CSI, f.a.-c; CSI, f.a.-f). Munca de zi cu zi revine Comitetului Executiv, organ permanent executiv, administrativ și de coordonare, cu sediul la Minsk și un birou la Moscova. Condus de Secretarul general al CSI, el sprijină activitatea consiliilor, pregătește propuneri și proiecte de documente, urmărește aplicarea acordurilor și informează periodic conducerea Comunității (CSI, f.a.-e).

Organele judiciare, consultative și sectoriale

Curtea Economică veghează la respectarea obligațiilor economice asumate în cadrul Comunității. Comisia pentru drepturile omului, organ consultativ, urmărește felul în care statele își îndeplinesc angajamentele în acest domeniu (CSI, 1993, art. 32–33). Parlamentele naționale colaborează în Adunarea Interparlamentară, un forum de consultare care pregătește propuneri comune (CSI, 1993, art. 36); funcționarea ei este reglementată prin convenția din 26 mai 1995 (CSI, f.a.-b). Cooperarea pe ramuri se desfășoară în peste 70 de organe sectoriale, alcătuite din conducătorii instituțiilor naționale de resort, care înaintează recomandări Consiliului șefilor de guvern (CSI, f.a.-a; CSI, 1993, art. 34). Limba de lucru a Comunității este rusa (CSI, f.a.-f); traducerea engleză a Cartei, înregistrată la ONU, folosește expresia „limbă oficială" (CSI, 1993, art. 35).

Obiective și activități

Carta enumeră scopurile Comunității într-un articol amplu. Printre ele se numără „cooperarea în domeniile politic, economic, ecologic, umanitar și în alte domenii", dezvoltarea economică și socială echilibrată a statelor membre într-un spațiu economic comun, garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, cooperarea pentru menținerea păcii și securității internaționale, libera circulație a cetățenilor, asistența juridică reciprocă și „soluționarea pașnică a disputelor și

conflictelor" dintre statele Comunității (CSI, 1993, art. 2; CSI, f.a.-f). Principiile care trebuie să ghideze relațiile dintre membri includ respectarea suveranității, inviolabilitatea frontierelor, integritatea teritorială, nerecurgerea la forță și neamestecul în treburile interne (CSI, 1993, art. 3).

În practică, activitatea CSI se desfășoară prin acorduri multilaterale, programe interstatale și reuniuni periodice ale consiliilor ministeriale și sectoriale. În domeniul economic, un instrument central este Tratatul privind zona de liber schimb, semnat la 18 octombrie 2011 (CSI, f.a.-a). Concepția de dezvoltare ulterioară a CSI, aprobată în 2007, a urmărit creșterea eficienței mecanismelor Comunității, după ce reuniunea de la Kazan din 2005 discutase chiar păstrarea organizației (CSI, f.a.-b).

Cooperarea în domeniul securității are programe multianuale proprii. Consiliul șefilor de stat a aprobat, la 14 octombrie 2022, Programul de cooperare pentru combaterea terorismului și extremismului pe anii 2023–2025, iar la 13 octombrie 2023, un program interstatal de combatere a criminalității pentru perioada 2024–2028. La 15 octombrie 2021 fusese semnat un tratat privind combaterea spălării banilor, a finanțării terorismului și a proliferării armelor de distrugere în masă, intrat în vigoare în 2023 (CSI, 2023). Coordonarea cooperării antiteroriste revine Centrului Antiterorist, prezentat în al doilea studiu de caz.

Un domeniu de cooperare la fel de vechi este paza frontierelor. Încă din 20 martie 1992, la Kiev, au fost semnate documente privind protecția frontierelor de stat și crearea unui comandament comun al trupelor de grăniceri (CSI, f.a.-b). Pe plan economic, o descriere a Nuclear Threat Initiative rezumă rolul organizației prin facilitarea circulației bunurilor, serviciilor, forței de muncă și capitalurilor între statele membre, alături de cooperarea în materie de securitate (NTI, 2007). Nu toate statele participă însă la toate instrumentele: Concepția din 2007, de exemplu, a fost aprobată de toate statele, cu excepția Georgiei și a Turkmenistanului (CSI, f.a.-a).

Comunitatea derulează și proiecte culturale și umanitare, de exemplu ani tematici declarați la nivelul întregii organizații, precum Anul literaturii și lecturii în 2008 (CSI, f.a.-b). În relațiile externe, CSI are din 1994 statut de observator la Adunarea Generală a ONU (CSI, f.a.-a) și transmite ONU informări despre activitatea sa, de pildă în domeniul combaterii terorismului (CSI, 2023).

Finanțare

Finanțarea organelor CSI este reglementată de art. 38 din Cartă. Cheltuielile pentru activitatea organelor Comunității „se repartizează pe baza participării cu cotepărți a statelor membre" și sunt stabilite prin acorduri speciale privind bugetele acestor organe (CSI, 1993, art. 38). CSI nu are, prin urmare, un buget unic, ci câte un buget pentru fiecare organ permanent, de exemplu pentru Comitetul Executiv, Adunarea Interparlamentară sau Curtea Economică. Procedura de adoptare urmează ierarhia instituțională: proiectele de buget sunt examinate de Consiliul șefilor de guvern și aprobate apoi de Consiliul șefilor de stat (CSI, 1993, art. 38). Carta nu stabilește ea însăși mărimea cotelor, care sunt fixate prin acordurile speciale menționate mai sus. Cum Consiliul șefilor de stat decide prin consens, apro-

barea bugetelor presupune acordul tuturor statelor participante (CSI, 1993, art. 23).

Din formularea Cartei rezultă că obligația de plată urmează participarea efectivă: un stat contribuie la bugetul unui organ dacă este parte la acordul care îl reglementează. Regula se potrivește cu caracterul flexibil al Comunității, în care statele pot rămâne în afara unor domenii de cooperare. Rezerva Republicii Moldova față de cooperarea politico-militară și statutul de membru asociat al Turkmenistanului sunt exemple de participare diferențiată, care, potrivit logicii art. 38, se reflectă și în contribuțiile financiare (CSI, 1993; CSI, f.a.-a).

Portalurile oficiale ale CSI prezintă organele Comunității și documentele adoptate, dar nu prezintă un buget consolidat și nici repartizarea cotelor pe state. Din acest motiv, ordinul de mărime al cheltuielilor totale nu poate fi indicat pe baza unor surse primare publice. Diferența față de organizațiile care își publică anual situațiile financiare, cum sunt ONU sau Uniunea Europeană, face mai dificilă evaluarea din exterior a costurilor și a eficienței Comunității.



Statuia lui Lenin în fața clădirii autorităților separatiste de la Tiraspol, în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. *Foto: dudlajzov/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Conflictele separatiste și retragerile din CSI (1992–2023)

Context

Documentele fondatoare ale CSI promit membrilor protecția suveranității. Declarația de la Alma-Ata menționa respectarea integrității teritoriale și a frontierelor existente (CSI, 1991). Carta cere statelor să respecte inviolabilitatea granițelor, să renunțe la dobândirea ilegală de teritorii, să nu recurgă la forță sau la amenințarea cu forța și să nu se amestece în treburile interne ale altora (CSI, 1993, art. 3). Disputele dintre membri se rezolvă prin negocieri, iar cele care nu pot fi soluționate astfel pot fi aduse în fața Consiliului șefilor de stat (CSI, 1993, art. 17).

Aceste angajamente au fost testate de la început. În Georgia s-a luptat în Osetia de Sud în 1991–1992 și în Abhazia în 1992–1994, iar la sfârșitul acestor conflicte guvernul de la Tbilisi pierduse controlul asupra unor părți întinse din ambele regiuni (IIFFMCG, 2009). În Republica Moldova, liderii separatiști de pe malul stâng al Nistrului și-au proclamat propria republică. Constituția din iulie 1994 a oferit regiunii o autonomie largă, dar prezența militară rusă a complicat reglementarea (Britannica, f.a.-b). Parlamentul de la Chișinău a acceptat, în aprilie 1994, doar o participare limitată la CSI (Britannica, f.a.-b), în timp ce Georgia a semnat aderarea în octombrie 1993, în plin conflict abhaz (IIFFMCG, 2009). Ucraina a devenit un al treilea caz după 2014, odată cu anexarea Crimeii de către Rusia și cu războiul din estul țării (Britannica, f.a.-a).

Actorii sunt statele afectate, autoritățile separatiste, Rusia, cel mai puternic membru, și organizațiile care au oferit mediere sau observatori: ONU, OSCE și, după 2008, UE.

Rolul organizației

CSI și-a creat devreme un cadru pentru operațiuni de pace. La Kiev, pe 20 martie 1992, statele au semnat Acordul privind grupurile de observatori militari și forțele colective de menținere a păcii, completat pe 4 august 1992 de un protocol despre formarea și folosirea acestor forțe în conflictele dintre state și din interiorul statelor membre (Gridina, 2023).

Abhazia este cazul în care instrumentul a fost aplicat direct. Acordul de încetare a focului semnat la Moscova în mai 1994 a dus la crearea Forței CSI de menținere a păcii, cu un efectiv de până la 3.000 de militari. Forța purta numele Comunității, dar singurul stat care a trimis trupe a fost Rusia (IIFFMCG, 2009). Alături de ea acționa Misiunea ONU de observatori în Georgia (UNOMIG), creată în august 1993 (IIFFMCG, 2009). Prin Rezoluția 937 din 21 iulie 1994, Consiliul de Securitate a lărgit și a prelungit mandatul UNOMIG și a reglementat cooperarea misiunii cu forța CSI (ONU, 1994).

În celelalte conflicte, CSI ca organizație a avut un rol mai redus. Pentru Osetia de Sud, acordul de la Soci din iunie 1992 a creat Forțele Comune de Menținere a Păcii, cu câte un batalion de până la 500 de militari din partea rusă, georgiană și osetă, sub supravegherea unei Comisii Mixte de Control (IIFFMCG, 2009). Și în zona transnistreană au funcționat forțe comune de menținere a păcii, iar dialogul politic a fost sprijinit de Misiunea OSCE, activă în Moldova din februarie 1993 (OSCE, 1999, par. 18; OSCE, f.a.). Raportul Tagliavini observă că formatele de menținere a păcii din Georgia erau în mare măsură sub influența Rusiei, cel puțin printr-o poziție de veto (IIFFMCG, 2009).

Cum Consiliul șefilor de stat hotărăște prin consens (CSI, 1993, art. 23), un membru implicat într-un conflict poate opri orice decizie care îl privește. De aceea, statele îngrijorate pentru suveranitatea lor și-au restrâns participarea, cum a făcut Republica Moldova prin rezerva sa (CSI, 1993).

În august 2008, conflictul din Osetia de Sud a devenit război. Rusia a declarat că a intervenit pentru a-și apăra cetățenii și trupele de menținere a păcii din regiune și a afirmat că doi militari ruși de menținere a păcii au fost uciși în dimineața zilei de 8 august (Britannica, f.a.-c; IIFFMCG, 2009). Georgia a răspuns în raport cu organizația prin mijlocul extrem pe care îl prevede Carta: pe 18 august 2008 a notificat retragerea (CSI, f.a.-a; CSI, 1993, art. 9).

Rezultate

După cinci zile de lupte, încetarea focului a fost negociată pe 12 august 2008 de președinții Rusiei, Georgiei și Franței, pe baza unui plan în șase puncte (IIFFMCG, 2009). Potrivit misiunii UE, aproximativ 850 de oameni și-au pierdut viața, circa 135.000 și-au părăsit locuințele, iar peste 35.000 nu se puteau aștepta să revină în viitorul apropiat (IIFFMCG, 2009). Rusia a recunoscut Abhazia și Osetia de Sud ca state independente, decizie condamnată de NATO pe 27 august 2008 (NATO, f.a.). UNOMIG și Misiunea OSCE în Georgia au fost apoi desființate, fără a fi înlocuite (IIFFMCG, 2009).

Plecarea Georgiei din CSI a devenit efectivă pe 18 august 2009, dar Tbilisi a păstrat câteva acorduri, precum cele privind comerțul liber și regimul fără vize (RFE/RL, 2009).

Ucraina a urmat un drum asemănător. Pe 12 aprilie 2018, președintele Poroșenko a anunțat ruperea legăturilor cu organizația, iar pe 19 mai a semnat decretul prin care și-a rechemat toți reprezentanții din organele statutare. Și această ieșire a fost parțială: reprezentanta ucraineană a precizat că rămân în vigoare acordurile socotite utile economiei, cum sunt recunoașterea reciprocă a diplomelor sau tranzitul (Ponomarenko, 2018).

Republica Moldova a ales o retragere treptată, acord cu acord. Parlamentul a denunțat 22 de acorduri CSI în 2022 (Gridina, 2023). În februarie 2023, Chișinăul și-a rechemat reprezentantul din Adunarea Interparlamentară, iar ministrul afacerilor externe și integrării europene, Nicu Popescu, a anunțat ieșirea din câteva zeci dintre cele circa 330 de acorduri la care țara era parte. La sfârșitul lui iulie 2023 au mai fost denunțate cinci, printre ele acordul privind spațiul educațional comun (Interfax, 2023). În decembrie 2023, comisia parlamentară de politică externă a susținut denunțarea acordului din 1992 privind forțele colective de menținere a păcii și a protocolului său, cu argumentul că Moldova nu participă la dimensiunea politico-militară a CSI (Gridina, 2023). Conflictul transnistrean era încă nesoluționat în 2024, iar Misiunea OSCE își continua activitatea (OSCE, f.a.).

Evaluare

Misiunea internațională de stabilire a faptelor privind conflictul din Georgia, creată de Consiliul UE pe 2 decembrie 2008 și condusă de diplomata elvețiană Heidi Tagliavini, conchide că vina pentru război nu poate fi pusă pe seama unei singure părți (IIFFMCG, 2009). Raportul consideră nejustificată în dreptul internațional folosirea forței de către Georgia, începând cu bombardarea orașului Țhinvali în noaptea de 7 spre 8 august, dar apreciază că o mare parte a acțiunii militare ruse a depășit limitele rezonabile ale apărării (IIFFMCG, 2009). Același text califică drept contrară dreptului internațional recunoașterea Abhaziei și a Osetiei de Sud de către un stat terț, vede în acordarea masivă de cetățenie rusă locuitorilor Georgiei, fără acordul guvernului georgian, o provocare deschisă la adresa suveranității țării și constată că etnicii georgieni din Osetia de Sud au fost supuși epurării etnice (IIFFMCG, 2009). Misiunea recomandă ca, într-o operațiune bazată pe imparțialitate, nicio parte la conflict și niciun susținător puternic al unei părți să nu dețină comanda (IIFFMCG, 2009), problemă ilustrată de forța CSI din Abhazia, formată numai din trupe ruse.

Actorii politici au judecat diferit rolul organizației. Președintele georgian Mihail Saakașvili afirma în august 2008 că CSI a eșuat complet ca organizație internațională, iar Ministerul rus de Externe recunoștea dreptul suveran al Georgiei de a pleca, dar avertiza că cetățenii georgieni vor pierde cel mai mult (RFE/RL, 2009).

Ca realizări, CSI a oferit baza juridică pentru o forță de pace în Abhazia, care a funcționat alături de observatorii ONU, iar Carta conține principii pe care statele mici le pot invoca (CSI, 1993, art. 3; ONU, 1994). Organizația nu are însă puteri supranaționale și nici mijloace de a impune aceste principii unui membru puternic (CSI, 1993, art. 1).

Cazul sugerează două lecții. Prima: când statul dominant este parte la un conflict, statele mai mici caută sprijin în alte foruri, precum ONU, OSCE sau UE. A doua: ieșirea dintr-o organizație construită ca o rețea de acorduri separate este ra-

reori completă. Georgia și Ucraina au renunțat la dimensiunea politică și militară, dar au păstrat acordurile economice pe care le considerau avantajoase, iar Republica Moldova a pornit ieșirea doar din câteva zeci dintre cele circa 330 de acorduri la care era parte (RFE/RL, 2009; Ponomarenko, 2018; Interfax, 2023).



Drapelul Comunității Statelor Independente (ilustrație). Centrul Antiterorist al CSI a fost creat în iunie 2000. *Foto: Виталий Салин/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Centrul Antiterorist al CSI

Context

La sfârșitul anilor 1990, statele CSI au pus securitatea internă pe primul plan al cooperării. Documentele de înființare ale Centrului Antiterorist invocă creșterea terorismului, a banditismului, a răpirilor și a traficului de arme și muniții, fenomene care afectau securitatea tuturor statelor participante (Centrul Antiterorist, f.a.-a). Pașii pregătitori s-au succedat rapid. La 1 octombrie 1999, conducătorii instituțiilor de aplicare a legii, reuniți la Kiev, au recomandat crearea unei structuri de coordonare. La 25 ianuarie 2000, Consiliul șefilor de stat a cerut consiliilor de securitate naționale să elaboreze un program comun de combatere a terorismului (Centrul Antiterorist, f.a.-a).

Actorii principali au fost Rusia, care a găzduit reuniunea de la Kremlin din iunie 2000, și Ucraina, care urma inițial să conducă noul centru împreună cu Rusia (NTI, 2007). Celelalte state ale Comunității au susținut proiectul, cu excepția Turkmenistanului, care s-a ținut deoparte (Associated Press, 2000). Summitul de la Moscova, din 20–21 iunie 2000, a avut și alte teme: liderii au discutat pașii spre o zonă de liber schimb și au pus capăt participării simbolice a CSI la operațiunea de menținere a păcii din Tadjikistan, pe care Rusia urma să o continue singură (Associated Press, 2000; NTI, 2007).

Rolul organizației

Centrul Antiterorist al statelor membre ale CSI a fost creat prin decizia Consiliului șefilor de stat din 21 iunie 2000, adoptată la Moscova (Centrul Antiterorist, f.a.-a). Relatarea agenției Associated Press arată că unsprezece dintre cele douăsprezece state ale Comunității au semnat acordul, cu excepția Turkmenistanului,

și că centrul urma să fie condus de un general din Serviciul Federal de Securitate al Rusiei. Președintele Vladimir Putin l-a prezentat ca pe un pas important în lupta împotriva extremismului religios și a terorismului în spațiul postsovietic (Associated Press, 2000). Regulamentul de funcționare a fost aprobat la 1 decembrie 2000, după reuniunea de la Minsk a șefilor de stat și de guvern (Centrul Antiterorist, f.a.-b; NTI, 2007).

Centrul are sediul la Moscova. La 7 octombrie 2002 a fost creată o filială regională pentru Asia Centrală, la Bișkek (Centrul Antiterorist, f.a.-a). Activitatea de fond este dirijată de Consiliul conducătorilor organelor de securitate și serviciilor speciale ale statelor membre, iar șeful centrului este numit pentru trei ani. Din 1 ianuarie 2022, funcția este deținută de generalul-colonel Evgheni Sîsoev (Centrul Antiterorist, f.a.-b). Misiunea centrului este de coordonare: el organizează cooperarea dintre serviciile de securitate naționale în combaterea terorismului și a extremismului (Centrul Antiterorist, f.a.-b).

Principalele instrumente sunt programele de cooperare adoptate pe câte trei ani, ultimul pentru perioada 2023–2025, o bancă de date specializată alimentată și consultată de serviciile speciale ale statelor membre și exercițiile comune (Centrul Antiterorist, f.a.-b; CSI, 2023). În 2023, serviciile statelor membre au desfășurat operațiuni de căutare coordonate, o operațiune internațională împotriva finanțării terorismului și operațiuni speciale de frontieră. Tot atunci, exercițiul antiterorist coordonat de centru s-a desfășurat pentru prima dată împreună cu un exercițiu al statelor membre ale Organizației de Cooperare de la Shanghai (CSI, 2023).

Rezultate

După mai bine de două decenii, centrul funcționează ca o instituție stabilă, cu nouă state participante: Armenia, Azerbaidjanul, Belarus, Kazahstanul, Kârgâzstanul, Republica Moldova, Rusia, Tadjikistanul și Uzbekistanul (Centrul Antiterorist, f.a.-b). Ucraina, prevăzută inițial drept coconducătoare a centrului, nu se mai află pe această listă, iar Turkmenistanul nu a participat niciodată (NTI, 2007; Associated Press, 2000).

Rezultatele operaționale sunt raportate de CSI însăși. Potrivit informării transmise ONU în decembrie 2023, măsurile comune desfășurate în acel an au dus la reținerea a 147 de persoane, la identificarea a 7 persoane căutate aflate deja în detenție și a 138 de persoane implicate în finanțarea terorismului, precum și la expulzarea sau extrădarea a 105 cetățeni pentru implicare în activități extremiste ori teroriste. Au fost confiscate 3.798 de arme de foc, 152.112 cartușe, 304,5 kg de explozivi și 359 de dispozitive explozive (CSI, 2023). Programul pentru 2023–2025, aprobat la 14 octombrie 2022, a continuat seria programelor adoptate pe câte trei ani, ceea ce a dat cooperării o anumită continuitate (Centrul Antiterorist, f.a.-b; CSI, 2023).

Cooperarea s-a extins și în plan internațional. La prima conferință antiteroristă organizată de CSI au participat conducători din 13 state ale CSI și ale Organizației de Cooperare de la Shanghai, reprezentanți ai 10 organe ale CSI și ai 8 organizații internaționale, inclusiv ONU (CSI, 2023). Cadrul juridic a fost completat de tratatul din 15 octombrie 2021 privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, intrat în vigoare în 2023 (CSI, 2023).

Evaluare

Centrul Antiterorist este una dintre structurile CSI care au funcționat continuu și au produs activitate practică: programe periodice, o bază de date comună, exerciții anuale și operațiuni coordonate. Pentru statele mai mici din Asia Centrală, el poate oferi acces la informații și la experiența unor servicii mai mari. Deschiderea față de Organizația de Cooperare de la Shanghai și contactele cu ONU arată că centrul caută să se integreze într-o rețea mai largă de cooperare antiteroristă (CSI, 2023).

Limitele sunt legate de natura organizației. Centrul are doar un rol de coordonare, iar eficiența lui depinde de voința serviciilor naționale de a împărtăși informații. Rusia are o poziție dominantă: sediul este la Moscova, iar la înființare conducerea a fost încredințată unui general din serviciile de securitate ruse (Associated Press, 2000). Participarea s-a restrâns pe măsură ce relațiile politice s-au deteriorat, cum arată cazul Ucrainei, care trebuia să coconducă centrul, dar nu mai figurează printre participanți (NTI, 2007; Centrul Antiterorist, f.a.-b). Cifrele privind rezultatele provin din raportările CSI și nu pot fi verificate independent pe baza surselor publice. În plus, domeniul se suprapune parțial cu activitatea Organizației de Cooperare de la Shanghai și a Organizației Tratatului de Securitate Colectivă, care reunesc o parte dintre aceleași state (CSI, 2023; CSI, f.a.-b).

Cazul arată că organizațiile regionale cu integrare politică slabă pot dezvolta totuși o cooperare tehnică durabilă atunci când guvernele au un interes comun clar, cum este securitatea internă. Arată, de asemenea, că instituțiile de acest tip rămân dependente de relațiile politice dintre membri: atunci când acestea se rup, cooperarea se reduce la statele care păstrează aceeași orientare.

Referințe

Associated Press (2000, 22 iunie). Ex-Soviet leaders establish anti-terrorist centre. *Cayman Compass*. https://www.caymancompass.com/2000/06/22/ex-soviet-leaders-establish-anti-terrorist-centre

Britannica (f.a.-a). *Commonwealth of Independent States*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Commonwealth-of-Independent-States

Britannica (f.a.-b). *Moldova: Independent Moldova*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/place/Moldova/Independent-Moldova

Britannica (f.a.-c). *Georgia: Independent Georgia*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/place/Georgia/Independent-Georgia

Centrul Antiterorist (f.a.-a). *History*. Moscova: Centrul Antiterorist al statelor membre ale CSI. https://cisatc.org/en/en-otsentre/istoriya

Centrul Antiterorist (f.a.-b). *About CIS ATC*. Moscova: Centrul Antiterorist al statelor membre ale CSI. https://cisatc.org/en/en-otsentre

CSI (1991). *Alma-Ata Declaration* (Declarația de la Alma-Ata), 21 decembrie 1991. Minsk: Comitetul Executiv al CSI. https://eccis.org/en/page/178

CSI (1993). *Charter of the Commonwealth of Independent States* (Carta CSI), Minsk, 22 ianuarie 1993. United Nations Treaty Series, vol. 1819, nr. I-31139. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201819/volume-1819-I-31139-English.pdf

CSI (2023). *Measures to eliminate international terrorism: Commonwealth of Independent States* (informare transmisă ONU, 7 decembrie 2023). New York: Organizația Națiunilor Unite. https://static.un.org/en/ga/sixth/79/int_terrorism/cis_e.pdf

CSI (f.a.-a). *Историческая справка* (Notă istorică). Portalul CSI. https://e-cis.info/page/3509/80648/

CSI (f.a.-b). *Вехи истории Содружества* (Repere din istoria Comunității). Portalul CSI. https://e-cis.info/page/3509/80702/

CSI (f.a.-c). *Органы СНГ* (Organele CSI). Portalul CSI. https://e-cis.info/page/3367/

CSI (f.a.-d). *Биография Генерального секретаря СНГ Лебедева Сергея Николаевича* (Biografia Secretarului general al CSI, Serghei Lebedev). Portalul CSI. https://e-cis.info/page/3467/79719/

CSI (f.a.-e). *The Executive Committee of the Commonwealth of Independent States*. Minsk: Comitetul Executiv al CSI. https://eccis.org/en/page/28

CSI (f.a.-f). *The Charter of the Commonwealth of Independent States* (fișă de prezentare a Cartei). Minsk: Comitetul Executiv al CSI. https://eccis.org/upload/eng/The_Charter_of_the_cis.pdf

Departamentul de Stat al SUA (f.a.). *The Collapse of the Soviet Union*. Washington: Office of the Historian. https://history.state.gov/milestones/1989-1992/collapse-soviet-union

Gridina, M. (2023, 18 decembrie). Moldovan Parliament denounces two more CIS agreements. *Moldova Live*. https://moldovalive.md/moldovan-parliament-denounces-two-more-cis-agreements/

IIFFMCG (2009). *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia: Report*, vol. I. Misiune instituită prin decizia Consiliului Uniunii Europene din 2 decembrie 2008. https://dn720005.ca.archive.org/0/items/IIFFMCG_Volume_I_2009/IIFFMCG_Volume_I.pdf

Interfax (2023, 31 iulie). Moldovan parliament denounces another five CIS agreements. https://interfax.com/newsroom/top-stories/93156/

NATO (f.a.). *Relations with Georgia*. Bruxelles: North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm

NTI (2007). *Commonwealth of Independent States* (*CIS*). Washington: Nuclear Threat Initiative. https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/commonwealth-independent-states-cis/

ONU (1994). *Security Council Resolution 937* (*1994*) *on Expansion and Extension of the Mandate of the UN Observer Mission in Georgia and its Cooperation with the CIS Peacekeeping Force*, 21 iulie 1994. New York: Consiliul de Securitate al ONU. https://peacemaker.un.org/en/node/9028

OSCE (1999). *Istanbul Document 1999*. Istanbul: Organization for Security and Co-operation in Europe. https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf

OSCE (f.a.). *OSCE Mission to Moldova*. Chișinău: Organization for Security and Co-operation in Europe. https://moldova.osce.org/

Ponomarenko, I. (2018, 19 mai). Ukraine withdraws all envoys from CIS bodies. *Kyiv Post*. https://www.kyivpost.com/post/8960

RFE/RL (2009, 18 august). Georgia Finalizes Withdrawal From CIS. *Radio Free Europe/Radio Liberty*. https://www.rferl.org/a/Georgia_Finalizes_Withdrawal_From_CIS/1802284.html

Piața Comună a Sudului (Mercosur)

Denumire originală: Mercado Común del Sur (Mercosur); Mercado Comum do Sul (Mercosul)
Sediul: Montevideo, Uruguay
Înființare: 26 martie 1991 (Tratatul de la Asunción)
Președinție pro tempore: prin rotație, la fiecare șase luni
Web: www.mercosur.int

Piața Comună a Sudului (Mercosur; denumirea spaniolă este *Mercado Común del Sur*) este o organizație interguvernamentală de integrare economică din America de Sud. Actul ei de naștere este Tratatul de la Asunción, semnat în 1991 de șefii de stat ai Argentinei, Braziliei, Paraguayului și Uruguayului (Britannica, f.a.). În 2024, Bolivia a devenit al cincilea stat membru cu drepturi depline, iar Venezuela, admisă în 2012, rămâne suspendată (CFR, f.a.). Secretariatul are sediul la Montevideo (Britannica, f.a.). Obiectivul fondator este o piață comună, în care mărfurile, serviciile, capitalul și munca să circule fără bariere, protejată de un tarif vamal extern comun (CFR, f.a.).

Istoric

Mercosur s-a născut din apropierea dintre Argentina și Brazilia, două state care se priveau timp de decenii ca rivale în regiune. În anii 1980, ambele au ieșit din perioade de guvernare militară, iar noile guverne democratice au văzut în cooperarea economică o cale de a reduce neîncrederea reciprocă (CFR, f.a.). Primul pas a fost Declarația de la Iguaçu, din 1985. A urmat, în 1988, un tratat bilateral de integrare, cooperare și dezvoltare, prin care cele două state își propuneau o piață comună în zece ani (Britannica, f.a.).

Proiectul s-a extins în 1991 la Paraguay și Uruguay. Tratatul de la Asunción, semnat de cei patru șefi de stat la 26 martie 1991, a creat Mercosur și a stabilit obiectivele: eliminarea taxelor vamale dintre membri și adoptarea unui tarif extern comun față de restul lumii (Mercosur, 1991, art. 1; Britannica, f.a.). Până la 31 decembrie 1994, statele trebuiau să stabilească structura instituțională definitivă (Mercosur, 1991, art. 18). Acest lucru s-a făcut prin Protocolul de la Ouro Preto, semnat la 17 decembrie 1994, care a fixat organele blocului și i-a dat personalitate juridică de drept internațional (Mercosur, 1994, art. 1 și 34). De la 1 ianuarie 1995, Mercosur funcționează ca zonă de liber schimb și uniune vamală (Britannica, f.a.).

Primii ani au adus rezultate vizibile. Comerțul cu bunuri dintre membri a crescut de la 4,1 miliarde de dolari SUA în 1990 la 19 miliarde în 1998, iar ponderea lui în comerțul total al statelor membre a urcat de la 11% la 25%, cel mai ridicat nivel atins vreodată (CFR, f.a.). În paralel, statele au legat integrarea de democrație. În 1996, Comisia Parlamentară Comună a declarat că toți membrii trebuie să aibă instituții democratice funcționale (Britannica, f.a.), iar în 1998 statele au adoptat Protocolul de la Ushuaia, dedicat angajamentului democratic, document ce consideră instituțiile democratice esențiale pentru integrare și permite suspendarea unui membru dacă ordinea democratică este întreruptă (CFR, f.a.).

Criza monedei braziliene din 1999 și criza financiară argentiniană din 2001 au oprit acest avans, iar integrarea nu și-a mai revenit complet (CFR, f.a.). Statele au introdus numeroase excepții de la tariful comun, ceea ce a transformat uniunea vamală într-una incompletă (CFR, f.a.). Au continuat totuși extinderea relațiilor externe: în 2003 a fost semnat un acord de liber schimb cu Comunitatea Andină, aplicat din 2004 (Britannica, f.a.), iar în 2007 a fost inaugurat la Montevideo Parlamentul Mercosur (Britannica, f.a.). Comerțul din interiorul blocului a atins maximul de 54 de miliarde de dolari în 2011 și a scăzut ulterior (CFR, f.a.).

Anul 2012 a fost unul de criză politică. Paraguay a fost suspendat după destituirea președintelui Fernando Lugo, pe care ceilalți membri au considerat-o nelegitimă; a fost prima aplicare a Protocolului de la Ushuaia, iar suspendarea a fost ridicată în 2013 (CFR, f.a.). În absența Paraguayului, care blocase ani la rând aderarea, Venezuela a devenit membru cu drepturi depline la 31 iulie 2012 (Britannica, f.a.). Patru ani mai târziu, la sfârșitul lui 2016, Venezuela a fost suspendată pentru nerespectarea regulilor comerciale ale blocului și pentru încălcări ale drepturilor omului, iar în august 2017 suspendarea a devenit nedeterminată, pe baza Protocolului de la Ushuaia (CFR, f.a.; HRW, 2018).

În ultimii ani, dezbaterea s-a mutat spre flexibilitate. Uruguay a încercat să negocieze singur un acord de liber schimb cu China, ceea ce a creat tensiuni cu partenerii, iar președintele argentinian Javier Milei, instalat în decembrie 2023, a amenințat inițial cu retragerea țării și a cerut mai multă libertate pentru acorduri extraregionale (CFR, f.a.). În același timp, blocul s-a lărgit: Bolivia a finalizat aderarea în 2024, după ce Congresul brazilian aprobase admiterea ei în 2023 (CFR, f.a.).

Membri și structură

La 1 octombrie 2024, Mercosur are cinci state părți cu drepturi depline: Argentina, Brazilia, Paraguay, Uruguay și Bolivia. Venezuela păstrează statutul de membru, dar este suspendată pe termen nedeterminat și nu participă la decizii (CFR, f.a.; HRW, 2018). Pe lângă acestea, Chile, Columbia, Ecuador, Guyana, Peru și Surinam sunt state asociate: beneficiază de reduceri tarifare în comerțul cu membrii deplini, dar nu au drepturi depline de vot (CFR, f.a.).

Aderarea unui stat nou cere un protocol de aderare ratificat de toți membrii, așa că procesul poate dura mulți ani. Venezuela a fost aprobată politic în 2006, dar a intrat abia în 2012, pentru că parlamentul paraguayan a blocat ratificarea (Britannica, f.a.). În cazul Boliviei, pasul decisiv a fost aprobarea Congresului brazilian din 2023 (CFR, f.a.). Bolivia fusese anterior stat asociat, astfel că aderarea ei a însemnat trecerea de la o relație preferențială la participarea deplină la decizii (CFR, f.a.).

Membrii sunt foarte diferiți ca dimensiune. Brazilia, cu un produs intern brut de peste 2.000 de miliarde de dolari SUA, domină economic blocul, urmată de Argentina, în timp ce Paraguay și Uruguay sunt economii mici (CFR, f.a.). Această asimetrie explică atât existența unui fond de convergență, cât și tentația statelor mici de a căuta acorduri comerciale proprii.

Condiția politică a apartenenței este democrația: în temeiul Protocolului de la Ushuaia, un stat în care ordinea democratică este întreruptă poate fi suspendat (CFR, f.a.).

Organele principale

Structura a fost fixată prin Protocolul de la Ouro Preto din 1994 (Britannica, f.a.). **Consiliul Pieței Comune** este organul suprem. În el se reunesc miniștrii de externe și miniștrii economiei statelor membre, iar deciziile se iau prin consens, cu prezența tuturor statelor părți (Mercosur, 1994, art. 37). **Grupul Pieței Comune** este organul executiv și coordonează politicile macroeconomice ale membrilor (CFR, f.a.). Structura mai cuprinde **Comisia de Comerț**, organ tehnic pentru politica comercială, și **Forumul Consultativ Economic și Social**, prin care actorii economici și sociali sunt consultați (Britannica, f.a.). Protocolul precizează că doar Consiliul, Grupul și Comisia de Comerț au capacitate de decizie, toate trei fiind organe interguvernamentale (Mercosur, 1994, art. 2).

Disputele dintre statele părți se soluționează după Protocolul de la Olivos, semnat la 18 februarie 2002 și aplicat din 1 ianuarie 2004. Pe lângă tribunalele arbitrale ad-hoc, formate din listele de arbitri depuse de fiecare stat, sistemul are un Tribunal Permanent de Revizuire. Acesta funcționează la Asunción din 13 august 2004 și este alcătuit din cinci arbitri (Mercosur, f.a.).

Președinția pro tempore și Secretariatul

Mercosur nu are un președinte permanent. Președinția pro tempore trece de la un membru deplin la altul o dată la șase luni (CFR, f.a.). Activitatea administrativă și tehnică revine Secretariatului, cu sediul la Montevideo (Britannica, f.a.).

Parlamentul Mercosur

Parlamentul Mercosur (Parlasur) a fost inaugurat în 2007 la Montevideo (Britannica, f.a.). Rolul lui este consultativ, deci nu adoptă norme obligatorii pentru state (CFR, f.a.). Parlasur oferă totuși un spațiu în care parlamentarii din statele membre pot dezbate public temele integrării.

Caracterul interguvernamental

Structura arată o alegere deliberată. Spre deosebire de UE, Mercosur nu are o comisie independentă de guverne și nici un parlament cu putere legislativă. Toate deciziile importante trec prin consensul guvernelor (CFR, f.a.), ceea ce dă fiecărui stat, indiferent de mărime, un drept de veto de fapt. Paraguay, de exemplu, a putut amâna ani la rând, prin votul parlamentului său, aderarea Venezuelei (Britannica, f.a.). Avantajul este că statele păstrează controlul. Dezavantajul este că orice membru poate bloca o decizie, iar aplicarea regulilor comune depinde de voința fiecărui guvern.

Obiective și activități

Obiectivul formulat în 1991 este ambițios. Potrivit tratatului, piața comună presupune circulația fără restricții a mărfurilor, a serviciilor și a factorilor productivi, un tarif extern comun, coordonarea politicilor macroeconomice și sectoriale și armonizarea legislațiilor naționale (Mercosur, 1991, art. 1). Pentru comparație, o

zonă de liber schimb elimină doar taxele vamale dintre membri, o uniune vamală adaugă un tarif extern comun, iar o piață comună mai adaugă libera circulație a factorilor de producție. În 2024, Mercosur se află între a doua și a treia treaptă.

Uniunea vamală. Tariful extern comun a fost gândit inițial cu niveluri de până la 35% pentru anumite importuri (CFR, f.a.). În practică, fiecare stat a obținut liste de excepții: după devalorizarea monedei braziliene din 1999, Argentina și Brazilia au păstrat câte 100 de poziții tarifare exceptate, Uruguay 225, iar Paraguay 649 (CFR, f.a.). În 2022, statele au convenit o reducere a tarifului comun, prima ajustare generală de la înființarea uniunii vamale (CFR, f.a.).

Negocieri comerciale externe. Pentru că există un tarif comun, acordurile de liber schimb cu terți se negociază în principiu de către bloc, nu de fiecare stat separat. Mercosur a încheiat, de pildă, un acord cu Comunitatea Andină (Britannica, f.a.) și a negociat timp de peste două decenii cu Uniunea Europeană (CFR, f.a.). Regula negocierii comune a devenit o sursă de tensiune, pentru că Uruguay și Argentina au cerut libertate de a încheia acorduri pe cont propriu (CFR, f.a.).

Coeziune și infrastructură. Prin fondul de convergență structurală, cunoscut după acronimul spaniol FOCEM, blocul finanțează proiecte de infrastructură, precum autostrăzi, poduri și căi navigabile, pentru a reduce diferențele dintre economiile mari și cele mici (CFR, f.a.).

Evaluarea obiectivelor. După mai bine de trei decenii, distanța dintre obiectivul din 1991 și realitate rămâne mare. Specialiștii citați de CFR consideră că politicile protecționiste și reticența față de lanțuri de producție regionale cu valoare adăugată au frânat integrarea (CFR, f.a.). Ponderea comerțului intern a revenit, după 2011, spre nivelurile de la începutul anilor 1990 (CFR, f.a.), ceea ce arată că membrii comercializează mult mai mult cu restul lumii decât între ei.

Democrație și cooperare politică. Protocolul de la Ushuaia leagă apartenența de respectarea ordinii democratice, iar Parlasur oferă un forum de dezbatere pentru parlamentarii din statele membre (CFR, f.a.; Britannica, f.a.). Clauza democratică a fost aplicată de două ori: Paraguayului în 2012 și Venezuelei în 2017 (CFR, f.a.).

Finanțare

Ca majoritatea organizațiilor interguvernamentale, Mercosur depinde de contribuțiile statelor membre. Spre deosebire de Uniunea Europeană, blocul nu are un buget comun mare și nici programe comune de cheltuieli comparabile cu politica agricolă sau cu fondurile structurale europene. Instituțiile comune, Secretariatul de la Montevideo și Parlamentul Mercosur, funcționează cu resurse transferate de guverne, nu cu venituri proprii.

Principalul instrument financiar comun este FOCEM, un fond de convergență structurală. Decizia CMC nr. 18/05 a fixat contribuția anuală a statelor la 100 de milioane de dolari SUA, împărțită astfel: Brazilia 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% și Paraguay 1%. Banii pentru proiecte se împart în sens invers: Paraguay primește 48%, Uruguay 32%, iar Argentina și Brazilia câte 10% (Mercosur, 2005, art. 6 și 10). Potrivit Consiliului pentru Relații Externe (CFR), un centru de analiză american, bugetul FOCEM pentru 2024 era de aproximativ 300 de milioane de

dolari SUA (CFR, f.a.). Banii finanțează lucrări de infrastructură, precum drumuri, poduri și căi navigabile, cu scopul de a reduce decalajele dintre economiile mari și cele mici ale blocului (CFR, f.a.).

Logica fondului este redistributivă: statele mari plătesc mai mult, iar economiile mai mici și mai puțin dezvoltate primesc sprijin pentru a profita de piața comună. Mecanismul seamănă, la scară mult mai mică, cu fondurile de coeziune ale Uniunii Europene.

Problema principală a finanțării este dependența de situația economică a celor două state mari. Crizele din Brazilia (1999) și din Argentina (2001) au afectat întreaga integrare (CFR, f.a.), iar un fond alimentat în principal de aceste două economii este vulnerabil la dificultățile lor bugetare. De asemenea, lipsa unui buget comun semnificativ limitează capacitatea instituțiilor de a acționa independent de guverne.



Imagine ilustrativă: drapelele statelor Mercosur, printre care și cel al Venezuelei, suspendată din organizație. *Foto: studio v-zwoelf/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Acordul UE–Mercosur, de la acordul politic din 2019 la negocierile din 2024

Context

Relațiile dintre Uniunea Europeană și Mercosur au o bază juridică încă din anii 1990. La 15 decembrie 1995, la Madrid, Comunitatea Europeană și statele ei membre, pe de o parte, și Mercosur și statele lui părți, pe de altă parte, au semnat un acord-cadru interregional de cooperare (CE și Mercosur, 1995). Obiectivul declarat era „consolidarea relațiilor existente dintre părți și pregătirea condițiilor pentru crearea unei asocieri interregionale" (CE și Mercosur, 1995, art. 2). Acordul prevedea liberalizarea progresivă și reciprocă a comerțului, ținând seama de produsele sensibile și de regulile Organizației Mondiale a Comerțului, și crea un Consiliu de Cooperare la nivel ministerial (CE și Mercosur, 1995, art. 4 și 25). Consiliul UE a aprobat încheierea acordului la 22 martie 1999 (Consiliul UE, 1999), iar acordul a intrat în vigoare în același an (Comisia Europeană, f.a.).

Pe această bază, cele două blocuri au început negocierile pentru un acord de asociere care să includă un capitol comercial. Negocierile au început efectiv în 2000 (Comisia Europeană, f.a.); CFR plasează lansarea discuțiilor în 1999 (CFR, f.a.). Interesele erau complementare, dar și conflictuale. Mercosur exportă mai ales produse agricole și materii prime, iar UE exportă produse industriale, mașini și servicii. Tocmai de aceea, discuțiile s-au blocat în mod repetat: agricultorii europeni se temeau de importuri ieftine din America de Sud, iar criticii legau acordul de defrișările ilegale din Amazonia braziliană (CFR, f.a.).

Actorii principali sunt Comisia Europeană, care negociază în numele UE pe baza unui mandat primit de la statele membre, și guvernele Mercosur, care nego-

ciază împreună, pentru că blocul are un tarif extern comun. Pentru intrarea în vigoare, un acord de asociere are nevoie și de aprobarea Parlamentului European, iar dacă acoperă și competențe ale statelor membre, este nevoie și de ratificări naționale.

Rolul organizației

După o perioadă lungă de stagnare, UE și Mercosur au relansat negocierile în mai 2016, au făcut schimb de noi oferte de acces pe piață și au intensificat ritmul rundelor de negocieri (Comisia Europeană, f.a.).

În 2019, Comisia Europeană a anunțat că UE și Mercosur au ajuns la „un acord politic pentru un acord comercial ambițios, echilibrat și cuprinzător" (Comisia Europeană, 2019). Acordul politic nu era încă un tratat semnat. El marca înțelegerea asupra elementelor principale, după care textul trebuia verificat juridic, tradus, semnat și ratificat.

Parlamentul European a descris ulterior acordul drept cel mai mare acord de acest tip încheiat între două blocuri regionale, cu potențialul de a crea o zonă de piață deschisă pentru aproximativ 800 de milioane de cetățeni. Tot Parlamentul a subliniat că textul conține un capitol obligatoriu privind dezvoltarea durabilă și angajamente privind drepturile lucrătorilor și protecția mediului, inclusiv aplicarea Acordului de la Paris privind clima (Parlamentul European, 2020, par. 36).

Pentru Mercosur, negocierea a fost un test al capacității de a acționa ca bloc. Statele trebuiau să convină o singură ofertă de acces pe piață și aceleași calendare de liberalizare, în ciuda diferențelor dintre economia Braziliei și cea a Paraguayului sau a Uruguayului. Formal, această poziție comună se stabilește prin consens între guverne, la fel ca celelalte decizii ale blocului (CFR, f.a.).

Rezultate

Acordul politic din 2019 nu a fost urmat de semnare. În Europa, opoziția a crescut rapid. La 7 octombrie 2020, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care, deși recunoștea potențialul acordului pentru diversificarea lanțurilor de aprovizionare și pentru parteneriatul cu America Latină, a subliniat că acordul UE–Mercosur „nu poate fi ratificat în forma actuală" (Parlamentul European, 2020, par. 36). Parlamentul cerea respectarea standardelor europene de producție și concurență loială, precum și aplicarea efectivă a angajamentelor privind mediul și munca.

Obiecțiile principale au rămas aceleași ca în anii anteriori: protecția agricultorilor europeni în fața importurilor de produse agricole mai ieftine și riscul ca acordul să încurajeze defrișarea pădurii amazoniene (CFR, f.a.). În America de Sud, și calculul politic s-a schimbat. În Argentina, președintele Javier Milei, instalat în decembrie 2023, a criticat Mercosur și a cerut mai multă libertate pentru acorduri extraregionale (CFR, f.a.), iar în Uruguay s-a discutat un acord separat cu China, care ar fi slăbit disciplina negocierilor comune (CFR, f.a.).

După preluarea mandatului de către președintele brazilian Lula da Silva, în ianuarie 2023, discuțiile s-au concentrat, potrivit Greenpeace, pe o anexă suplimentară privind dezvoltarea durabilă, al cărei proiect a fost divulgat în martie 2023. La summitul UE–CELAC de la Bruxelles, din 17–18 iulie 2023, liderii și-au

propus să încheie acordul până la sfârșitul anului, obiectiv criticat de peste 450 de organizații din Europa și America Latină (Greenpeace, 2023). Termenul nu a fost respectat. Înaintea summitului Mercosur de la Rio de Janeiro, din 7 decembrie 2023, comisarul european Valdis Dombrovskis și-a anulat participarea, președintele francez Emmanuel Macron a respins textul pe motiv că ignoră biodiversitatea și clima, iar ministrul argentinian de externe Santiago Cafiero a anunțat că țara sa nu va semna (MercoPress, 2023). Potrivit Foreign Policy, președintele argentinian în exercițiu, Alberto Fernández, nu voia să predea un acord nou succesorului său, un adversar politic, iar statele Mercosur considerau că cerințele de mediu ale Franței depășeau un acord comercial obișnuit (Osborn, 2023). În februarie 2024, când agricultorii protestau în mai multe țări europene, iar Greenpeace prezenta negocierile cu Mercosur ca pe o presiune suplimentară asupra lor, Comisia Europeană declara că vrea să continue discuțiile pentru a ajunge la un acord cât mai curând (Greenpeace, 2024a; Greenpeace, 2024b).

Până la 30 septembrie 2024, negocierile continuau, dar acordul nu fusese finalizat, semnat sau ratificat. Cadrul juridic al relațiilor dintre cele două blocuri rămânea acordul-cadru de cooperare intrat în vigoare în 1999 (Comisia Europeană, f.a.). La data de referință a acestui capitol, rezultatul celor peste două decenii de negocieri era deci un text convenit politic în 2019, fără efecte juridice.

Evaluare

Cazul arată atât potențialul, cât și limitele integrării de tip interguvernamental. Pe de o parte, faptul că Mercosur a putut negocia ca bloc cu cea mai mare putere comercială a lumii este un rezultat important. Un stat mic precum Paraguay sau Uruguay ar fi avut o putere de negociere mult mai redusă singur. Susținătorii acordului, inclusiv Parlamentul European în rezoluția din 2020, subliniau avantajele economice și geopolitice: acces pe o piață de circa 800 de milioane de oameni, diversificarea aprovizionării și un parteneriat strategic mai strâns cu America Latină (Parlamentul European, 2020).

Pe de altă parte, durata negocierilor arată costul regulii consensului, de ambele părți ale Atlanticului. În Mercosur, orice guvern nou poate repune în discuție poziția comună, iar tentația unor membri de a negocia separat slăbește disciplina blocului (CFR, f.a.). În UE, acordurile comerciale mari au devenit subiecte de politică internă, iar preocupările agricultorilor și ale organizațiilor de mediu pot bloca ratificarea chiar și după încheierea negocierilor tehnice (CFR, f.a.; Parlamentul European, 2020).

Criticii acordului l-au legat de riscul creșterii defrișărilor ilegale în Amazonia, iar agricultorii europeni s-au temut de concurența importurilor ieftine (CFR, f.a.). Chiar și Parlamentul European, care cerea modificări, sublinia că acordul conține un capitol obligatoriu privind dezvoltarea durabilă și angajamente legate de Acordul de la Paris, care trebuie aplicate efectiv (Parlamentul European, 2020). Dezbaterea poate fi citită deci nu ca o alegere între comerț și mediu, ci ca o discuție despre cât de puternice trebuie să fie garanțiile incluse într-un acord comercial.

Două lecții se desprind. Prima: o uniune vamală, chiar incompletă, obligă statele să negocieze împreună, ceea ce le crește puterea, dar le reduce flexibilitatea. A doua: în relațiile comerciale moderne, acordurile nu mai sunt judecate doar du-

pă efectele economice, ci și după impactul asupra mediului, a standardelor sociale și a sectoarelor sensibile, iar acest lucru prelungește negocierile.

Referințe

Britannica (f.a.). *Mercosur*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Mercosur

CE și Mercosur (1995). *Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part*. Madrid. Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, L 69, 19.3.1996. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21996A0319(02)

CFR (f.a.). *Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc*. New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounder/mercosur-south-americas-fractious-trade-bloc

Comisia Europeană (f.a.). *EU trade relationships by country/region: Mercosur*. Bruxelles: Direcția Generală Comerț. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_en

Comisia Europeană (2019). *EU and Mercosur reach agreement on trade*, IP/19/3396. Bruxelles. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_3396

Consiliul UE (1999). *Council Decision of 22 March 1999 concerning the conclusion, on behalf of the European Community, of the interregional framework cooperation agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part* (1999/279/EC). Bruxelles. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D0279

Greenpeace (2023, 18 iulie). EU and Mercosur leaders ignore the voice of the people to push forward with toxic deal. Bruxelles: Greenpeace European Unit. https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46747/eu-and-mercosur-leaders-ignore-the-voice-of-the-people-to-push-forward-with-toxic-deal/

Greenpeace (2024a, 8 februarie). Farmers are right to protest, but Green Deal is wrong target. Bruxelles: Greenpeace European Unit. https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/46990/farmers-are-right-to-protest-but-green-deal-is-wrong-target/

Greenpeace (2024b, 26 februarie). EU-Mercosur trade deal breaches EU climate laws: legal analysis. Bruxelles: Greenpeace European Unit. https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46974/eu-mercosur-trade-deal-breaches-eu-climate-laws-legal-analysis/

HRW (2018). *World Report 2018: Venezuela*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/venezuela

MercoPress (2023, 4 decembrie). EU-Mercosur deal slowly vanishing. https://en.mercopress.com/2023/12/04/eu-mercosur-deal-slowly-vanishing

Mercosur (1991). *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*. Asunción, 26 martie 1991. https://www.tprmercosur.org/es/docum/Tratado_de_Asuncion_y_anexos_es.pdf

Mercosur (1994). *Protocolo de Ouro Preto* (*Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR*). Ouro Preto, 17 decembrie 1994. https://www.tprmercosur.org/es/docum/Protocolo_de_Ouro_Preto_es.pdf

Mercosur (2005). *Decisión CMC N° 18/05: Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR*, 19 iunie 2005. Text publicat de Ministerul Justiției din Argentina (InfoLEG). https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n-18-2005-108902/texto

Mercosur (f.a.). *Solución de controversias*. https://www.mercosur.int/acerca-del-mercosur/solucion-de-controversias

Osborn, C. (2023, 8 decembrie). The Mercosur-EU Trade Deal Fails to Launch. *Foreign Policy* (Latin America Brief). https://foreignpolicy.com/2023/12/08/mercosur-eu-trade-deal-rio-summit-climate-france-argentina-lula/

Parlamentul European (2020). *European Parliament resolution of 7 October 2020 on the implementation of the common commercial policy: annual report 2018* Strasbourg. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020IP0252

Acordul de Liber Schimb Nord-American (NAFTA)



Denumire originală: North American Free Trade Agreement (NAFTA)
Sediul: fără sediu central (secretariat cu secțiuni naționale în Ottawa, Ciudad de México și Washington)
Înființare: semnat la 17 decembrie 1992; în vigoare de la 1 ianuarie 1994
Statut: înlocuit la 1 iulie 2020 de Acordul SUA–Mexic–Canada (USMCA)
Web: www.ustr.gov (acordul USMCA)

Acordul de Liber Schimb Nord-American (NAFTA, după denumirea engleză *North American Free Trade Agreement*) a fost un tratat comercial interguvernamental încheiat în 1992 de Canada, Mexic și Statele Unite și aplicat între 1 ianuarie 1994 și 30 iunie 2020. NAFTA nu a avut sediu central, buget comun sau secretar general, ci a funcționat prin cooperarea directă a guvernelor, un secretariat cu secțiuni naționale și proceduri de soluționare a litigiilor. Obiectivul lui central a fost eliminarea treptată a taxelor vamale și a altor obstacole din calea comerțului și a investițiilor. De la 1 iulie 2020, locul său a fost preluat de Acordul SUA–Mexic–Canada (USMCA) (Chatzky et al., 2020; USTR, f.a.).

Istoric

Liberalizarea comerțului în America de Nord a început bilateral. Prim-ministrul canadian Brian Mulroney și președintele american Ronald Reagan au negociat un acord de liber schimb între cele două țări, iar alegerile federale canadiene din noiembrie 1988 s-au transformat într-un adevărat referendum asupra lui. Liderul opoziției, John Turner, a numit tratatul „Sale of Canada Act" («legea vânzării Canadei»), însă victoria conservatorilor lui Mulroney a permis ratificarea (CFR, f.a.-b). Mexicul pornea din altă poziție. După încetarea plăților externe din 1982, care a declanșat o criză a datoriilor în toată America Latină, guvernul mexican a acceptat reforme economice, iar în 1986 a aderat la Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT), primul pas spre reducerea propriilor bariere comerciale (CFR, f.a.-a).

Pe acest fundal, administrația republicană a lui George H. W. Bush a negociat cu Canada și Mexicul un acord trilateral. Textul a fost parafat la 7 octombrie 1992, la o ceremonie organizată la San Antonio, în Texas, în prezența celor trei lideri, și semnat înainte de sfârșitul acelui an (Britannica, f.a.-a). Ratificarea în Statele Unite a revenit însă noului președinte democrat, Bill Clinton, și unui Congres controlat de democrați. Pentru a obține sprijinul necesar, acordul principal a fost completat cu două acorduri paralele, unul privind munca și celălalt privind mediul (Chatzky et al., 2020).

Aplicarea NAFTA a început la 1 ianuarie 1994, odată cu un calendar de 15 ani pentru desființarea taxelor vamale dintre cele trei economii (CFR, f.a.-a). Blocul format astfel era, după Consiliul pentru Relații Externe (CFR), cea mai mare zonă de liber schimb din lume ca produs intern brut (CFR, f.a.-b). Primul an a fost

marcat de o criză gravă: în decembrie 1994, peso-ul mexican s-a prăbușit, iar Trezoreria americană a acordat Mexicului un împrumut de 20 de miliarde USD. Mexicul a revenit pe pieţele internaționale de capital în ianuarie 1997 (CFR, f.a.-a).

În deceniile următoare, schimburile comerciale din regiune au crescut de la aproximativ 290 de miliarde USD în 1993 la peste 1.100 de miliarde USD în 2016 (Chatzky et al., 2020). Acordul a generat și primele arbitraje între investitori străini și state. De exemplu, cauza *Metalclad Corporation c. Statele Unite Mexicane*, înregistrată la 13 ianuarie 1997, s-a încheiat cu o sentință arbitrală la 30 august 2000 (ICSID, f.a.-a). Unele conflicte comerciale vechi au rămas însă nerezolvate. Disputa privind cheresteaua de rășinoase dintre SUA și Canada a reizbucnit după expirarea, în octombrie 2015, a unui acord bilateral de nouă ani, iar în 2016 Washingtonul a deschis a cincea rundă a conflictului (CFR, f.a.-b).

În campania prezidențială americană din 2016, atât Donald Trump, cât și senatorul Bernie Sanders au acuzat NAFTA că a distrus locuri de muncă în Statele Unite. După instalarea în funcție, Trump a cerut renegocierea acordului (Chatzky et al., 2020). Noul tratat a fost semnat la 30 noiembrie 2018, în Argentina, în marja summitului G20 (Britannica, f.a.-b), a fost modificat în decembrie 2019 și se aplică din 1 iulie 2020 (USTR, f.a.). La 1 octombrie 2024, NAFTA aparține istoriei, însă multe dintre regulile și instituțiile sale continuă în cadrul USMCA, a cărui primă revizuire comună este prevăzută pentru 2026, la șase ani de la intrarea în vigoare (Chatzky et al., 2020).

Membri și structură

NAFTA a avut trei membri, Canada, Mexicul și Statele Unite, iar componența sa nu s-a schimbat niciodată. Relația dintre ele a fost profund asimetrică: economia americană era mult mai mare decât ale partenerilor, iar exporturile SUA către Canada și Mexic reprezentau peste o treime din totalul exporturilor americane (Chatzky et al., 2020).

Din punct de vedere instituțional, NAFTA a fost un acord comercial, nu o organizație cu aparat propriu. Nu a existat o adunare a statelor membre, un buget comun sau un funcționar internațional care să conducă ansamblul. Textul acordului cerea doar proceduri eficiente pentru aplicarea sa, pentru administrarea lui comună și pentru soluționarea diferendelor (NAFTA, 1992a, art. 102), iar instituțiile create în acest scop au fost puține și subordonate guvernelor.

Comisia de Liber Schimb

Organul politic central a fost Comisia de Liber Schimb, formată din reprezentanți ai guvernelor la nivel de miniștri sau din persoane desemnate de aceștia. Comisia supraveghea aplicarea și dezvoltarea acordului, rezolva diferendele privind interpretarea lui și coordona comitetele și grupurile de lucru create prin acord. Deciziile se luau prin consens, iar Comisia se reunea cel puțin o dată pe an, sub președinția fiecărui stat, prin rotație (NAFTA, 1992b, art. 2001). Instituția a fost preluată și de USMCA, cu aceleași trăsături principale (USMCA, 2018a, art. 30.1–30.4): guvernul american publică deciziile Comisiei, iar Congresul primește, o dată la

doi ani, rapoarte despre funcționarea regulilor pentru comerțul cu automobile (USTR, f.a.).

Secretariatul

Secretariatul nu a fost un organism unic, ci o rețea de secțiuni naționale înființate și supravegheate de Comisie. Fiecare stat își menținea un birou permanent, desemna un secretar care conducea secțiunea și suporta costurile acesteia, precum și remunerarea membrilor grupurilor speciale și ai comitetelor create prin acord. Secretariatul asista Comisia și oferea sprijin administrativ grupurilor speciale de soluționare a diferendelor (NAFTA, 1992b, art. 2002). Secretariatul nu a funcționat, așadar, ca un corp de funcționari internaționali, iar USMCA a păstrat același model (USMCA, 2018a, art. 30.6).

Mecanismele de soluționare a diferendelor

Cea mai vizibilă parte a structurii NAFTA au fost procedurile de litigiu. Capitolul 11 permitea investitorilor dintr-o țară membră să dea în judecată statul gazdă în fața unui tribunal arbitral internațional. Acest mecanism, cunoscut sub acronimul englez ISDS (*investor-state dispute settlement*), a devenit unul dintre cele mai disputate elemente ale acordului (McBride și Chatzky, 2020). Unele dintre aceste cauze au fost administrate de Centrul Internațional pentru Reglementarea Diferendelor relative la Investiții (ICSID), după regulile Mecanismului său suplimentar (*Additional Facility*). Litigiile au vizat state diferite: pe lângă cauza *Metalclad* împotriva Mexicului (ICSID, f.a.-a), se numără și *Loewen Group c. Statele Unite*, înregistrată în noiembrie 1998 și încheiată prin sentință în iunie 2003 (ICSID, f.a.-b).

Capitolul 19 prevedea, la rândul său, grupuri speciale binaționale, independente, prin care un guvern putea contesta măsurile comerciale adoptate de un alt stat membru. Unii specialiști în comerț consideră că mecanismul a redus numărul litigiilor, deoarece barierele nejustificate aveau șanse mai mari să fie anulate (McBride și Chatzky, 2020).

Pentru diferendele dintre state privind aplicarea acordului, capitolul 20 prevedea o procedură în trepte. Statele începeau prin consultări, iar dacă acestea eșuau, oricare dintre ele putea cere o reuniune a Comisiei, care încerca să rezolve disputa prin bune oficii, conciliere, mediere sau recomandări. Dacă nici astfel nu se ajungea la o soluție, se constituia un grup special arbitral de cinci membri, aleși în principal de pe o listă de până la 30 de experți independenți; fiecare parte alegea doi membri cetățeni ai celeilalte părți. După raportul final, părțile trebuiau să convină asupra unei soluții, de regulă conformă cu concluziile grupului. În lipsa unui acord în 30 de zile, statul reclamant putea suspenda beneficii de efect echivalent (NAFTA, 1992b, art. 2006–2011, 2017–2019).

Acordurile paralele și trecerea la USMCA

Acordurile paralele privind munca și mediul au adăugat un nivel de cooperare separat de regulile comerciale propriu-zise (Chatzky et al., 2020). În USMCA, arhitectura s-a schimbat parțial. Arbitrajul investitor–stat a fost eliminat în relația cu Canada și limitat la anumite sectoare în cazul Mexicului, în timp ce grupurile speciale binaționale din fostul Capitol 19 au fost păstrate. Noul acord are o durată de 16 ani și prevede o revizuire comună după primii șase (Chatzky et al., 2020;

McBride și Chatzky, 2020; USMCA, 2018b, art. 34.7). Potrivit dispozițiilor tranzitorii, grupurile binaționale sesizate în temeiul NAFTA pentru măsuri publicate înainte de intrarea în vigoare a USMCA și-au continuat lucrările după vechile reguli (USMCA, 2018b, art. 34.1). Orice parte se poate retrage din acord printr-o notificare scrisă, cu efect după șase luni (USMCA, 2018b, art. 34.6).

Obiective și activități

Scopul principal al NAFTA a fost crearea unei zone de liber schimb, instituită prin articolul 101 în acord cu articolul XXIV al GATT (NAFTA, 1992a, art. 101). O astfel de zonă este un spațiu în care mărfurile produse într-o țară membră circulă fără taxe vamale spre celelalte, deși fiecare stat își păstrează propriul tarif față de restul lumii. Spre deosebire de o uniune vamală, zona de liber schimb are nevoie de „reguli de origine", criterii care stabilesc când un produs este considerat nord-american și poate beneficia de scutire. Pentru automobile, NAFTA cerea ca 62,5% din valoarea vehiculului să provină din regiune (Chatzky et al., 2020).

Articolul 102 enumera șase obiective, urmărite prin principii precum tratamentul național, clauza națiunii celei mai favorizate și transparența. Primul era să se „elimine barierele din calea comerțului cu bunuri și servicii și să se faciliteze circulația lor transfrontalieră între teritoriile părților". Celelalte priveau concurența loială, creșterea substanțială a oportunităților de investiții, protecția efectivă a proprietății intelectuale, procedurile de administrare comună și de soluționare a diferendelor, precum și un cadru pentru cooperare trilaterală, regională și multilaterală (NAFTA, 1992a, art. 102).

Acordul a eliminat majoritatea taxelor vamale dintre cele trei țări și a pus accent pe liberalizarea agriculturii, a industriei textile și a industriei auto. În plus, conținea reguli pentru protecția proprietății intelectuale și pentru soluționarea litigiilor, iar prin acordurile paralele urmărea standarde minime în domeniul muncii și al mediului (Chatzky et al., 2020). Liberalizarea nu a fost instantanee: taxele vamale au fost reduse pe parcursul a 15 ani, pentru a lăsa sectoarelor sensibile timp de adaptare (CFR, f.a.-a).

Efectele concrete s-au văzut mai ales în lanțurile de producție. Investițiile directe americane în Mexic au crescut de la circa 15 miliarde USD la peste 100 de miliarde USD, iar numărul angajaților din industria auto mexicană a urcat de la aproximativ 120.000 la 550.000. Exporturile agricole mexicane către SUA s-au triplat. În Canada, investițiile americane au crescut de la 70 de miliarde USD în 1993 la 368 de miliarde USD în 2013, iar exporturile canadiene către SUA au urcat de la 110 la 346 de miliarde USD (Chatzky et al., 2020).

O altă activitate importantă a fost protecția investițiilor. Investitorii nemulțumiți de deciziile autorităților naționale au folosit arbitrajul prevăzut de Capitolul 11. Un exemplu este disputa privind o întreprindere de eliminare a deșeurilor din Mexic, soluționată în cauza *Metalclad* (ICSID, f.a.-a).

USMCA a păstrat obiectivul zonei de liber schimb, dar l-a extins la domenii care în 1994 abia apăruseră. Noul acord conține capitole despre comerțul digital, combaterea corupției, bunele practici de reglementare și întreprinderile mici și mijlocii (USTR, f.a.). În 2022, comerțul total cu bunuri și servicii al SUA cu partenerii din USMCA a fost de aproximativ 1.800 de miliarde USD (USTR, f.a.).

Finanțare

În cazul NAFTA, discuția despre finanțare este neobișnuit de scurtă, deoarece acordul nu a avut un buget propriu. Nu au existat contribuții obligatorii calculate după o grilă, fonduri voluntare sau venituri proprii, ca în cazul organizațiilor interguvernamentale clasice. Costurile de funcționare au fost suportate direct de guvernele celor trei state, prin ministerele și agențiile lor.

Această soluție decurge din structura acordului. Comisia de Liber Schimb reunea membri ai guvernelor naționale, iar secretariatul era împărțit în trei secțiuni, fiecare integrată în administrația propriei țări. Prin urmare, fiecare guvern își finanța propria secțiune și propriii negociatori, iar pentru acest tip de cheltuieli nu există un buget NAFTA publicat în mod unitar. Textul USMCA formulează explicit regula: fiecare parte răspunde de costurile secțiunii sale din secretariat (USMCA, 2018a, art. 30.6).

Nici arbitrajele dintre investitori și state nu erau finanțate dintr-un fond comun al acordului: costurile lor țineau de părțile implicate, iar cauzele administrate de ICSID urmau regulile acelui centru (ICSID, f.a.-a; ICSID, f.a.-b). Uneori, miza financiară a litigiilor comerciale a fost foarte mare. În disputa privind cheresteaua de rășinoase, de exemplu, în baza acordului bilateral care a expirat în 2015, Statele Unite au restituit aproximativ 4 miliarde USD din taxele încasate (CFR, f.a.-b).

Trebuie făcută distincția între finanțarea acordului și sprijinul financiar dintre state. Împrumutul de 20 de miliarde USD acordat de Trezoreria americană Mexicului în criza din 1994–1995 nu a provenit dintr-un fond NAFTA, ci a fost o decizie a guvernului SUA. Totuși, el arată cât de strâns legate deveniseră economiile celor trei țări (CFR, f.a.-a). Situația contrastează cu Uniunea Europeană, care dispune de un buget propriu și de instituții permanente finanțate în comun.



Imagine ilustrativă: drapelele Statelor Unite, Canadei și Mexicului. De la 1 iulie 2020, NAFTA a fost înlocuit de Acordul SUA–Mexic–Canada (USMCA). *Foto: Andrii/stock.adobe.com*

Studiu de caz: De la NAFTA la USMCA, renegocierea din 2017–2020

Context

La peste două decenii de la intrarea în vigoare, NAFTA devenise un subiect de dispută politică în Statele Unite. În campania prezidențială din 2016, doi candidați foarte diferiți, republicanul Donald Trump și democratul Bernie Sanders, au susținut că acordul a contribuit la pierderea locurilor de muncă americane. Trump descria NAFTA ca pe un acord care a subminat industria prelucrătoare a SUA (Chatzky et al., 2020).

Datele economice permiteau interpretări diferite. Majoritatea estimărilor indicau un efect pozitiv, dar modest, asupra economiei americane: o creștere a PIB-ului de sub 0,5%, adică cel mult 80 de miliarde USD. Un studiu al Institutului Peterson pentru Economie Internațională estima o pierdere netă de aproximativ 15.000 de locuri de muncă pe an, compensată de câștiguri de productivitate și prețuri mai mici. În schimb, economiști de la Centrul pentru Cercetare Economică și Politică (CEPR) și de la Institutul de Politică Economică (EPI) vorbeau de până la 600.000 de locuri de muncă pierdute în două decenii. Industria auto americană pierduse aproximativ 350.000 de posturi după 1994 (Chatzky et al., 2020). Economistul Gordon Hanson a argumentat însă că declinul industrial american din anii 2000 s-a datorat mai ales concurenței chineze și schimbărilor tehnologice, nu NAFTA (Chatzky et al., 2020).

Actorii principali au fost administrația americană, condusă în negocieri de reprezentantul pentru comerț Robert Lighthizer, guvernele Canadei și Mexicului, Congresul SUA, unde, din ianuarie 2019, Camera Reprezentanților era condusă de democrata Nancy Pelosi, și sindicatele americane. Pentru Canada și Mexic,

miza era păstrarea accesului la piața americană, de care depindeau lanțurile lor de producție.

Rolul organizației

Cazul este instructiv tocmai pentru că NAFTA nu avea instituții capabile să conducă propria reformă. Nu a existat un secretariat care să pregătească propuneri sau un organ comun care să arbitreze între părți. Renegocierea a fost un proces strict interguvernamental, în care fiecare țară și-a apărat interesele, iar ritmul a fost impus de Washington.

După preluarea mandatului, Trump a cerut un „acord mai bun". Cererile americane vizau accesul la piața canadiană de lactate, puternic protejată, reguli mai stricte privind munca, reforma soluționării litigiilor și norme noi pentru comerțul digital (Chatzky et al., 2020). Negocierile au început în 2017 (CFR, f.a.-a). Echipa americană a propus eliminarea arbitrajului investitor–stat sau transformarea lui într-un mecanism opțional, idee respinsă ferm de Canada și de Mexic. Lighthizer considera „ofensator" ca investitori străini să poată contesta legislația americană în fața arbitrilor internaționali. Washingtonul a cerut și eliminarea grupurilor speciale binaționale din Capitolul 19 (McBride și Chatzky, 2020). O altă propunere controversată a fost o clauză de caducitate: acordul ar fi expirat automat după cinci ani dacă părțile nu decideau prelungirea lui (Chatzky et al., 2020).

Negocierile s-au desfășurat sub presiune economică directă. În 2018, SUA au impus taxe de 25% pentru oțel și de 10% pentru aluminiu. Canada, scutită inițial, a fost inclusă în mai 2018, după eșecul discuțiilor. Ottawa a depus o plângere la Organizația Mondială a Comerțului (OMC) și a aplicat, din iulie, taxe de retorsiune asupra unor exporturi americane de aproximativ 13 miliarde USD (CFR, f.a.-b).

Textul a fost semnat la 30 noiembrie 2018, la summitul G20 din Argentina, de Donald Trump, de președintele mexican Enrique Peña Nieto și de prim-ministrul canadian Justin Trudeau (Britannica, f.a.-b). Aprobarea în Congresul american nu era însă garantată. Democrații au condiționat votul de modificări, iar cele trei guverne au semnat un protocol de modificare la 10 decembrie 2019, la Ciudad de México (USMCA, 2019). Modificările au inclus reguli de origine mai stricte pentru automobile, o aplicare mai fermă a drepturilor sindicale în Mexic, protecții de mediu mai puternice și renunțarea la unele avantaje pentru industria farmaceutică. Democratul Richard Neal, președintele Comisiei pentru Căi și Mijloace a Camerei Reprezentanților, a declarat: „Au cedat la aproape fiecare punct pe care l-am cerut" (Alden, 2019).

Rezultate

Taxele americane pentru oțel și aluminiu aplicate Canadei au fost ridicate în mai 2019, printr-o înțelegere care a deschis calea noului acord (CFR, f.a.-b). Congresul a aprobat apoi USMCA cu majorități largi din ambele partide, procedura încheindu-se la începutul anului 2020 (Chatzky et al., 2020). Noul tratat a devenit aplicabil la 1 iulie 2020, la aproape trei ani de la începerea negocierilor (USTR, f.a.; CFR, f.a.-a).

Principalele schimbări față de NAFTA au fost următoarele (Chatzky et al., 2020; McBride și Chatzky, 2020):

- pragul de conținut regional pentru automobile a crescut de la 62,5% la 75%;
- 40% din valoarea fiecărui vehicul trebuie să provină din fabrici care plătesc cel puțin 16 USD pe oră;
- Canada a deschis parțial piața de lactate și a obținut, în schimb, alte concesii;
- arbitrajul investitor–stat a fost eliminat în relația cu Canada și restrâns la anumite sectoare în cazul Mexicului;
- grupurile speciale binaționale ale fostului Capitol 19 au fost păstrate;
- în locul clauzei de caducitate de cinci ani, acordul are o durată de 16 ani, cu o revizuire comună după șase ani.

USMCA a adăugat și capitole noi, despre comerțul digital, anticorupție, bunele practici de reglementare și întreprinderile mici și mijlocii (USTR, f.a.). Integrarea economică regională s-a menținut. În 2022, comerțul total cu bunuri și servicii al SUA cu Canada și Mexicul a fost de circa 1.800 de miliarde USD: exporturi de 789,7 miliarde USD și importuri de 974,3 miliarde USD. Exporturile americane de bunuri către cei doi parteneri reprezentau 33% din totalul exporturilor de bunuri ale SUA, iar investițiile directe provenite din Canada și Mexic în SUA însumau 623,1 miliarde USD (USTR, f.a.).

Evaluare

Renegocierea a evitat scenariul cel mai grav pentru cele trei economii, adică retragerea SUA și prăbușirea cadrului juridic pe care se sprijineau lanțurile de producție nord-americane. Canada și Mexicul au reușit să păstreze elemente pe care administrația americană dorea să le elimine, precum grupurile speciale binaționale, și au înlocuit clauza de caducitate de cinci ani cu un mecanism de revizuire mai stabil (Chatzky et al., 2020). Pe plan intern american, acordul a obținut un sprijin rar: Edward Alden, cercetător la CFR, observa că federația sindicală AFL-CIO a susținut un acord comercial major pentru prima dată după Runda Kennedy din anii 1960 (Alden, 2019).

Criticile au vizat mai multe aspecte. Alden a avertizat că formula care combină naționalismul economic cu cerințele progresiste poate izola SUA în negocierile cu alți parteneri, precum China sau Uniunea Europeană, într-un moment în care administrația slăbea și mecanismul de soluționare a litigiilor al OMC (Alden, 2019). În plus, dezbaterea despre efectele reale ale NAFTA nu a fost încheiată de renegociere. Economiștii citați mai sus continuă să atribuie pierderile industriale fie comerțului regional, fie concurenței chineze și automatizării (Chatzky et al., 2020). Cercetarea academică arată că efectele au fost inegal distribuite. Un model al economiștilor Lorenzo Caliendo și Fernando Parro estimează că reducerile tarifare ale NAFTA au sporit bunăstarea Mexicului cu 1,31% și pe a SUA cu 0,08%, în timp ce Canada a pierdut 0,06% (Caliendo și Parro, 2015). Pe baza recensămintelor americane din 1990 și 2000, Hakobyan și McLaren au constatat că în industriile și localitățile cele mai expuse importurilor din Mexic creșterea salariilor muncitorilor a încetinit puternic, iar aceste efecte distributive au fost mult mai mari decât câștigurile agregate (Hakobyan și McLaren, 2016).

Nici câștigurile noului acord nu par spectaculoase. O analiză a unor economiști ai FMI, publicată în martie 2019, a estimat că principalele prevederi ale USMCA, între care regulile de origine mai stricte pentru automobile și textile, ar reduce comerțul și ar aduce câștiguri de bunăstare modeste, cu un efect neglijabil asupra PIB-ului real. Beneficiile ar fi fost mult mai mari, potrivit acelorași autori, dacă SUA ar fi eliminat taxele pe oțel și aluminiu, iar Canada și Mexicul măsurile de retorsiune (Burfisher et al., 2019).

Cazul oferă două lecții despre acest tip de acord. Prima: un acord comercial fără instituții comune puternice depinde aproape în întregime de voința politică a guvernelor. Când cel mai puternic membru își schimbă prioritățile, nu există un organ care să apere acordul în numele tuturor. A doua: asimetria economică se transformă ușor în asimetrie de negociere. Totuși, dependența reciprocă creată în peste 25 de ani a limitat opțiunile Washingtonului, iar rezultatul a fost o reformă, nu o ruptură. Revizuirea comună prevăzută pentru 2026 va arăta dacă acest echilibru rămâne stabil.

Referințe

Alden, E. (2019, 11 decembrie). *The USMCA Breakthrough: The New U.S. Trade Consensus and What it Means for the World*. Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/articles/usmca-breakthrough-new-us-trade-consensus-and-what-it-means-world

Britannica (f.a.-a). *North American Free Trade Agreement*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/event/North-American-Free-Trade-Agreement

Britannica (f.a.-b). *United States–Mexico–Canada Agreement*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/United-States-Mexico-Canada-Agreement

Burfisher, M. E.; Lambert, F. J.; Matheson, T. D. (2019). *NAFTA to USMCA: What is Gained?* (IMF Working Paper WP/19/73). Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://doi.org/10.5089/9781498303286.001

Caliendo, L.; Parro, F. (2015). Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. *The Review of Economic Studies*, 82(1), 1–44. https://doi.org/10.1093/restud/rdu035

CFR (f.a.-a). *U.S.-Mexico Relations* (cronologie). Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/timeline/us-mexico-relations

CFR (f.a.-b). *U.S.-Canada Relations* (cronologie). Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/timeline/us-canada-relations

Chatzky, A.; McBride, J.; Sergie, M. A. (2020). *NAFTA and the USMCA: Weighing the Impact of North American Trade*. Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact

Hakobyan, S.; McLaren, J. (2016). Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA. *The Review of Economics and Statistics*, 98(4), 728–741. https://doi.org/10.1162/REST_a_00587

ICSID (f.a.-a). *Metalclad Corporation v. United Mexican States* (*ICSID Case No. ARB(AF)/97/1*). Washington, D.C.: International Centre for Settlement of Investment Disputes. https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB(AF)/97/1

ICSID (f.a.-b). *The Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America* (*ICSID Case No. ARB(AF)/98/3*). Washington, D.C.: International Centre for Settlement of Investment Disputes. https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB(AF)/98/3

McBride, J.; Chatzky, A. (2020). *How Are Trade Disputes Resolved?* Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounders/how-are-trade-disputes-resolved

NAFTA (1992a). *North American Free Trade Agreement* (text integral). Global Preferential Trade Agreements Database, World Bank. https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/NAFTA.pdf

NAFTA (1992b). *North American Free Trade Agreement*, cap. 20: *Institutional Arrangements and Dispute Settlement Procedures*. Washington, D.C.: Organizația Statelor Americane, Sistemul de Informații privind Comerțul Exterior (SICE). https://sice.oas.org/Trade/NAFTA/chap-201.asp; http://www.sice.oas.org/Trade/NAFTA/chap-202.asp

USMCA (2018a). *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada*, cap. 30: *Administrative and Institutional Provisions* (text modificat prin Protocolul din 10 decembrie 2019, în vigoare de la 1 iulie 2020). Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/30%20Administrative%20and%20Institutional%20Provisions.pdf

USMCA (2018b). *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada*, cap. 34: *Final Provisions*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/34_Final_Provisions.pdf

USMCA (2019). *Protocol of Amendment to the Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada*. Ciudad de México, 10 decembrie 2019. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Protocol-of-Amendments-to-the-United-States-Mexico-Canada-Agreement.pdf

USTR (f.a.). *United States-Mexico-Canada Agreement*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement

Cooperarea Economică Asia-Pacific (APEC)

Denumire originală: Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)
Sediul: Singapore (Secretariatul)
Înființare: noiembrie 1989, Canberra
Director executiv al Secretariatului: Rebecca Fatima Sta Maria
Web: www.apec.org

Cooperarea Economică Asia-Pacific (APEC, după denumirea engleză *Asia-Pacific Economic Cooperation*) este un forum interguvernamental de cooperare economică, creat în noiembrie 1989 la Canberra, în Australia, de 12 economii din bazinul Oceanului Pacific. În 2024, forumul reunește 21 de „economii membre", printre care Statele Unite, China, Japonia, Rusia, Australia și Mexic. APEC nu are un tratat constitutiv, iar angajamentele membrilor sunt voluntare și se adoptă prin consens. Scopul declarat al forumului este creșterea economică durabilă în regiune, prin liberalizarea și facilitarea comerțului și a investițiilor. Secretariatul său funcționează la Singapore din 1993 (APEC, f.a.-a; APEC, f.a.-b; Moon, f.a.).

Istoric

APEC a apărut la sfârșitul Războiului Rece, într-o perioadă în care Europa își adâncea integrarea economică, iar blocurile comerciale regionale câștigau teren (Office of the Historian, f.a.; Moon, f.a.). Economiile din Asia de Est și din jurul Pacificului depindeau tot mai mult unele de altele, dar nu aveau un cadru comun de dialog economic. La 6–7 noiembrie 1989, miniștrii din 12 economii s-au întâlnit la Canberra și au lansat APEC ca grup informal de dialog la nivel ministerial. Membrii fondatori au fost Australia, Brunei Darussalam, Canada, Coreea, Filipine, Indonezia, Japonia, Malaysia, Noua Zeelandă, Singapore, Statele Unite și Thailanda (APEC, f.a.-a; APEC, f.a.-b).

Primii ani au fost dedicați extinderii. În 1991, la reuniunea de la Seul, au intrat China, Hong Kong și Taiwanul (acesta din urmă sub numele de Chinese Taipei). În 1993 au urmat Mexicul și Papua Noua Guinee, iar în 1994, Chile (APEC, f.a.-b). Tot în 1993, APEC și-a creat un secretariat permanent la Singapore (Moon, f.a.), iar președintele american Bill Clinton a găzduit, în zona orașului Seattle, pe insula Blake, prima reuniune a liderilor economiilor membre. De atunci, summitul liderilor are loc, de regulă, anual (Office of the Historian, f.a.; APEC, f.a.-a).

Momentul definitoriu a venit în 1994, la Bogor, în Indonezia. Liderii au fixat obiectivul comerțului și investițiilor libere și deschise în regiune, cu termene diferite: 2010 pentru economiile industrializate și 2020 pentru restul membrilor (APEC, 1994). Planul de punere în aplicare a fost Agenda de acțiune de la Osaka, adoptată în 1995, urmată în 1996 de Planul de acțiune de la Manila, care a introdus planurile de acțiune colective și individuale (APEC, 1995; APEC, f.a.-a).

În 1998, odată cu aderarea Perului, Rusiei și Vietnamului, APEC a ajuns la 21 de membri (APEC, f.a.-a). Un an mai devreme, forumul decisese un moratoriu de zece ani asupra primirii de noi membri, prelungit în 2007 până în 2010 (APEC, f.a.-d). Componența a rămas de atunci neschimbată.

Agenda s-a lărgit treptat dincolo de taxele vamale. În 1999, la Auckland, a fost aprobat sistemul cardului de călătorie pentru oameni de afaceri. După atentatele din 2001, summitul de la Shanghai a adoptat o declarație privind combaterea terorismului, iar în 2003, la Bangkok, liderii au răspuns epidemiei de SARS. În 2007, la Sydney, a fost adoptată prima declarație despre schimbările climatice, iar în 2014, la Beijing, liderii au aprobat o foaie de parcurs pentru o viitoare Zonă de Liber Schimb a Asiei-Pacificului (APEC, f.a.-a).

Termenul final al obiectivelor de la Bogor a coincis cu pandemia de COVID-19. În noiembrie 2020, reuniunea găzduită virtual de Malaysia a adoptat Viziunea de la Putrajaya 2040, care descrie ținta unei comunități Asia-Pacific „deschise, dinamice, reziliente și pașnice" până în 2040 (APEC, 2020). Planul de acțiune Aotearoa a urmat în 2021, iar în 2023 summitul de la San Francisco s-a încheiat cu Declarația Golden Gate. În 2024, Peru găzduiește reuniunile APEC (APEC, f.a.-a).

Membri și structură

Membrii APEC sunt numiți „economii", nu „state". Explicația oficială este că forumul se ocupă în primul rând de comerț și economie, iar membrii interacționează ca entități economice (APEC, f.a.-b). Formula a permis participarea simultană a Chinei, a Hong Kongului (sub numele Hong Kong, China) și a Taiwanului (Chinese Taipei), lucru dificil de realizat într-o organizație rezervată statelor suverane. Cele 21 de economii membre sunt: Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, China, Coreea, Filipine, Hong Kong (China), Indonezia, Japonia, Malaysia, Mexic, Noua Zeelandă, Papua Noua Guinee, Peru, Rusia, Singapore, Statele Unite, Chinese Taipei, Thailanda și Vietnam (APEC, f.a.-b).

APEC nu are o procedură de aderare prevăzută într-un tratat. Primirea de noi membri este o decizie politică și presupune, ca orice decizie a forumului, acordul tuturor membrilor, iar după 1998 nu a mai fost acceptată nicio economie (APEC, f.a.-b; APEC, f.a.-d). Trei organizații au statut de observator oficial: Secretariatul ASEAN, Consiliul pentru Cooperare Economică în Pacific (PECC) și Secretariatul Forumului Insulelor Pacificului (APEC, f.a.-b).

Principiul de funcționare este cooperarea voluntară. Deciziile se iau prin consens, iar angajamentele nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic. Potrivit APEC, această formulă permite unor economii foarte diferite ca nivel de dezvoltare să lucreze împreună (APEC, f.a.-c; APEC, f.a.-d).

Nivelul politic

Reuniunea anuală a liderilor economici stabilește direcțiile strategice. Ea este pregătită de Reuniunea ministerială anuală, la care participă miniștrii de externe și ai comerțului. Pe lângă aceasta, există reuniuni ministeriale sectoriale, de exemplu pentru finanțe, energie, educație, transporturi sau întreprinderi mici și mijlocii. Economia gazdă se schimbă în fiecare an; ea organizează reuniunile și propune tema anului (APEC, f.a.-a; APEC, f.a.-c). De exemplu, în 2023 reuniunile au avut loc la San Francisco, iar în 2024 Peru le găzduiește sub tema „Empower. Include. Grow." (APEC, f.a.-a).

Nivelul tehnic

Reuniunea înalților funcționari (SOM) coordonează programul de lucru și se întrunește de mai multe ori pe an. Sub autoritatea ei funcționează patru comitete: Comitetul pentru comerț și investiții, Comitetul economic, Comitetul director pentru cooperare economică și tehnică și Comitetul pentru buget și management. Munca de detaliu revine grupurilor de lucru, grupurilor de experți și grupurilor operative (APEC, f.a.-c).

Secretariatul și Unitatea de sprijin pentru politici

Secretariatul de la Singapore oferă coordonare, asistență tehnică, gestionarea informațiilor și servicii de comunicare. Până în 2009, funcția de director executiv s-a rotit anual, fiind ocupată de un reprezentant al economiei gazdă. Din 2010, directorul executiv este numit pentru un mandat fix de trei ani, dintre candidați profesioniști din oricare economie membră (APEC, f.a.-e). Primul titular, în 1993, a fost americanul William Bodde Jr. După reformă s-au succedat Muhamad Noor Yacob (Malaysia, 2010–2012) și Alan Bollard (Noua Zeelandă, 2013–2018). În 2024, funcția este deținută de Rebecca Fatima Sta Maria, din Malaysia, director executiv din 2019 (APEC, f.a.-f). Unitatea de sprijin pentru politici (PSU) realizează studii și analize, inclusiv evaluările obiectivelor de la Bogor (APEC, f.a.-c).

Consiliul Consultativ de Afaceri

Consiliul Consultativ de Afaceri al APEC (ABAC) transmite liderilor perspectiva sectorului privat (APEC, f.a.-c). Consiliul nu adoptă decizii, dar recomandările sale ajung direct la nivelul cel mai înalt al forumului, ceea ce oferă mediului de afaceri un canal direct de dialog cu liderii.

Obiective și activități

Scopul principal al APEC este sprijinirea creșterii economice durabile și a prosperității în regiunea Asia-Pacific, prin promovarea comerțului liber, a integrării economice și a unui mediu favorabil afacerilor (APEC, f.a.-h). Declarația de la Bogor din 1994 a precizat și natura acestei integrări. Liderii și-au exprimat „opoziția fermă față de crearea unui bloc comercial orientat spre interior, care să abată de la urmărirea comerțului liber la nivel mondial" (APEC, 1994). Acest principiu este numit de obicei „regionalism deschis": reducerea barierelor ar trebui să avantajeze și economiile din afara APEC, în acord cu regulile Organizației Mondiale a Comerțului (OMC).

Activitățile APEC se grupează în trei direcții, stabilite prin Agenda de la Osaka: liberalizarea comerțului și a investițiilor, facilitarea afacerilor și cooperarea economică și tehnică (Moon, f.a.; APEC, 1995). Instrumentele sunt specifice unui forum fără putere de constrângere: planuri de acțiune individuale, prin care fiecare economie își anunță propriile măsuri, planuri colective, evaluări reciproce, studii, schimburi de bune practici și proiecte de consolidare a capacităților (APEC, 1995; APEC, f.a.-a).

Câteva exemple ilustrează această abordare. Cardul de călătorie pentru oameni de afaceri al APEC, aprobat în 1999, simplifică deplasările în scop profesional între economiile participante (APEC, f.a.-a). Planurile de facilitare a comerțu-

lui adoptate în 2002 și 2007 au urmărit simplificarea procedurilor și îmbunătățirea logisticii (APEC, f.a.-a; APEC PSU, 2020). Comitetul pentru comerț și investiții coordonează grupuri dedicate accesului pe piață, procedurilor vamale, standardelor, serviciilor, investițiilor și economiei digitale. Alte grupuri de lucru acoperă energia, sănătatea, turismul, oceanele și pescuitul, combaterea corupției și participarea femeilor la economie (APEC, f.a.-c; APEC, f.a.-d).

Agenda include și comerțul cu bunuri de mediu: în 2011, la Honolulu, liderii au convenit reducerea taxelor pentru aceste produse, iar în 2012, la Vladivostok, a fost adoptată lista lor. În 2022, la Bangkok, au fost adoptate obiective privind economia bio-circulară și verde (APEC, f.a.-a). Obiectivele au evoluat după 2020. Viziunea de la Putrajaya 2040 se sprijină pe trei „motoare" economice: comerțul și investițiile, inovarea și digitalizarea, respectiv o creștere puternică, echilibrată, sigură, durabilă și incluzivă (APEC, 2020; APEC, f.a.-d; APEC PSU, 2023). Greutatea economică a forumului este considerabilă: în 2022, economiile APEC realizau aproximativ jumătate din exporturile și importurile mondiale de mărfuri și peste o treime din comerțul mondial cu servicii comerciale (APEC PSU, 2023).

Finanțare

APEC are un buget modest în raport cu greutatea economică a membrilor săi. Forumul precizează că nu este o organizație donatoare. Activitățile centrale sunt finanțate din contribuții anuale mici ale economiilor membre, care din 1999 totalizează aproximativ 3,38 milioane USD pe an (APEC, f.a.-d). Aceste contribuții obligatorii alimentează, printre altele, Contul general pentru proiecte (APEC, f.a.-g).

Pe lângă contribuțiile obligatorii, există fonduri alimentate prin contribuții voluntare. Contul special pentru liberalizarea și facilitarea comerțului și a investițiilor (TILF) și Fondul de sprijin APEC (ASF) finanțează proiecte în domenii prioritare. Fondul de sprijin are un fond general și mai multe subfonduri tematice, de exemplu pentru eficiență energetică, conectivitatea lanțurilor de aprovizionare, femeile și economia sau inovarea digitală. Proiectele pot fi și autofinanțate, cu bani din afara APEC, proveniți de la economiile membre sau de la parteneri privați (APEC, f.a.-g).

Contribuțiile voluntare sunt concentrate la câteva economii. În datele publicate de APEC, Japonia apare drept principalul contribuitor la contul TILF și la subfondul pentru eficiență energetică, iar Australia, China, Coreea și Chinese Taipei au susținut consistent Fondul de sprijin și subfondurile acestuia (APEC, f.a.-g). Prin urmare, o parte a agendei de proiecte reflectă temele pe care economiile donatoare aleg să le sprijine prin subfonduri dedicate.

O parte importantă a costurilor nu apare în bugetul central. Economiile membre detașează personal la Secretariat și suportă cheltuielile reuniunilor pe care le găzduiesc (APEC, f.a.-c). Secretariatul are aproximativ 60 de angajați, dintre care în jur de 17 sunt diplomați detașați de economiile membre (APEC, f.a.-d). Clădirea în care funcționează, situată în campusul Universității Naționale din Singapore, este asigurată de guvernul singaporez (APEC, f.a.-d).



Nurimaru APEC House din Busan, Coreea de Sud, construită pentru reuniunea liderilor APEC din 2005, anul bilanțului intermediar al Obiectivelor de la Bogor. *Foto: Mirko/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Obiectivele de la Bogor (1994–2020), liberalizare prin angajamente voluntare

Context

La începutul anilor 1990, sistemul comercial mondial trecea printr-o perioadă de incertitudine. Negocierile multilaterale din Runda Uruguay a GATT se prelungiseră, iar Europa și America de Nord își consolidau propriile blocuri economice (Office of the Historian, f.a.; Moon, f.a.). Economiile din Asia de Est, dependente de exporturi, se temeau că vor rămâne în afara acestor blocuri. În același timp, APEC tocmai trecuse de la reuniuni ministeriale la summituri ale liderilor, după întâlnirea din 1993 găzduită de Statele Unite (Office of the Historian, f.a.).

Diferențele dintre membri erau însă foarte mari. Printre ei se aflau economii industrializate precum Statele Unite, Japonia sau Australia, dar și economii în curs de dezvoltare, precum Indonezia, China sau Papua Noua Guinee. Un tratat de liber schimb cu reguli obligatorii părea greu de acceptat pentru multe dintre ele. Problema era, prin urmare, cum poate fi stabilită o țintă comună de liberalizare fără ca statele să renunțe la controlul asupra propriului ritm de reformă.

Rolul organizației

Răspunsul a venit la summitul de la Bogor, din 15 noiembrie 1994. Liderii s-au angajat să realizeze comerțul și investițiile libere și deschise în Asia-Pacific cel târziu în 2020. Economiile industrializate urmau să atingă ținta până în 2010, iar cele în curs de dezvoltare, până în 2020. Declarația preciza că ritmul punerii în aplicare va ține seama de nivelurile diferite de dezvoltare economică (APEC, 1994). Tot atunci a fost formulat principiul regionalismului deschis, care excludea crearea unui bloc închis (APEC, 1994).

Declarația nu spunea însă cum va fi atinsă ținta. Instrumentul a fost stabilit un an mai târziu, la Osaka. Agenda de acțiune de la Osaka a fixat nouă principii generale: caracterul cuprinzător, compatibilitatea cu OMC, comparabilitatea, nediscriminarea, transparența, angajamentul de a nu introduce bariere noi (*standstill*), începerea simultană cu calendare diferențiate, flexibilitatea și cooperarea. Economiile trebuiau să pregătească planuri de acțiune concrete, cu aplicare de la 1 ianuarie 1997 și revizuire anuală (APEC, 1995). Metoda a fost numită liberalizare voluntară. Fiecare economie își stabilea singură măsurile, iar celelalte le analizau prin evaluări reciproce, fără sancțiuni în caz de neîndeplinire.

APEC a monitorizat apoi progresul prin evaluări succesive. La jumătatea perioadei, în 2005, la Busan, a avut loc un bilanț intermediar (APEC, f.a.-a). În 2010, cinci economii industrializate și opt economii în curs de dezvoltare care s-au oferit voluntar au fost evaluate în raport cu termenul lor. Concluzia a fost prudentă: raportul constata că aceste economii nu ajunseseră încă la comerțul și investițiile complet libere (APEC PSU, 2020). Au urmat o evaluare la jumătatea celei de-a doua perioade, în 2016, tablouri de bord anuale și o evaluare finală, publicată de Unitatea de sprijin pentru politici în noiembrie 2020.

Rezultate

Evaluarea finală arată progrese semnificative în perioada 1994–2019 (APEC PSU, 2020):

- taxa vamală medie aplicată în regim de națiune cea mai favorizată a scăzut de la 13,9% în 1994 la 5,2% în 2019, cu 3,2% pentru economiile industrializate și 5,9% pentru cele în curs de dezvoltare;
- ponderea liniilor tarifare fără taxe a crescut de la 24,9% la 48,5%, iar ponderea importurilor scutite de taxe a urcat de la 25,7% în 1994 la 61,6% în 2018;
- comerțul cu mărfuri al regiunii a crescut de la 4,1 la 19 mii de miliarde USD, cu un ritm mediu de 6,7% pe an, iar comerțul cu servicii, de la 917,5 miliarde la 4,7 mii de miliarde USD;
- stocul de investiții străine directe primite a urcat de la 1,5 la 19,6 mii de miliarde USD;
- în 2019 erau în vigoare 177 de acorduri comerciale regionale sau de liber schimb ale membrilor, dintre care 66 cu alți parteneri APEC.

Raportul leagă aceste evoluții de rezultate economice și sociale mai largi. Între 1994 și 2019, PIB-ul real al regiunii a crescut în medie cu 3,9% pe an. Numărul persoanelor care trăiau în sărăcie a scăzut de la 1,4 miliarde în 1994 la 240,4 milioane în 2018, adică de la 58,5% la 8,3% din populație (APEC PSU, 2020). Rămân însă și restanțe. Taxele pentru produsele agricole erau în medie de 11,6% în 2019, aproape triple față de cele pentru restul produselor (4,2%). Folosirea măsurilor de apărare comercială a crescut în timp, iar restricțiile noi asupra serviciilor, inclusiv asupra fluxurilor transfrontaliere de date, au apărut exact în domeniile noi ale economiei (APEC PSU, 2020).

Liderii au închis capitolul la 20 noiembrie 2020. Declarația lor a apreciat progresele obținute prin obiectivele de la Bogor, dar a admis că regiunea are încă ne-

voie de eforturi suplimentare pentru un cadru favorabil comerțului și investițiilor. În același document au adoptat Viziunea de la Putrajaya 2040 (APEC, 2020).

Evaluare

Obiectivele de la Bogor nu au fost atinse integral, iar evaluarea finală a APEC nu pretinde acest lucru. Documentul vorbește despre progrese inegale și despre probleme nerezolvate (APEC PSU, 2020). Pe de altă parte, direcția de ansamblu a fost clar spre deschidere: taxele medii au scăzut cu mai mult de jumătate, iar comerțul și investițiile s-au multiplicat de câteva ori.

Principala dificultate a evaluării este problema cauzalității. Aceeași perioadă a cuprins încheierea Rundei Uruguay și crearea OMC, aderarea Chinei la OMC, acorduri bilaterale și reforme interne decise din motive proprii. Este greu de separat contribuția APEC de acești factori. Numărul mare de acorduri de liber schimb încheiate de membri, 177 în 2019, arată de asemenea că economiile regiunii au preferat adesea instrumente obligatorii, negociate separat, în locul angajamentelor voluntare ale forumului (APEC PSU, 2020).

Politologul Chung-in Moon observă că eficiența APEC a fost limitată de cerința ca toate deciziile să fie luate prin consens și de faptul că acestea nu sunt obligatorii juridic pentru guverne (Moon, f.a.). Cazul obiectivelor de la Bogor confirmă ambele fețe ale acestei alegeri. Flexibilitatea a permis participarea unor economii foarte diferite, inclusiv a Chinei și a Taiwanului în același forum. În schimb, lipsa sancțiunilor a făcut ca sectoarele sensibile politic, precum agricultura, să rămână protejate.

Din acest caz se pot desprinde două lecții. Prima: un forum bazat pe angajamente voluntare poate stabili repere comune și poate crea presiune reciprocă prin monitorizare regulată și transparență, chiar fără instrumente juridice. A doua: un astfel de forum funcționează cel mai bine acolo unde membrii au deja interesul să se deschidă. Când liberalizarea atinge grupuri interne puternice, „liberalizarea voluntară" ajunge la limitele ei.

Referințe

APEC (1994). *1994 Leaders' Declaration* (Declarația de la Bogor). Bogor, 15 noiembrie 1994. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1994/1994_aelm

APEC (1995). *1995 Leaders' Declaration* (Osaka). Osaka, 19 noiembrie 1995. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1995/1995_aelm

APEC (2020). *2020 Leaders' Declaration*. Kuala Lumpur, 20 noiembrie 2020. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2020/2020_aelm

APEC (f.a.-a). *History*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/who-we-are/history

APEC (f.a.-b). *Our Members*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/who-we-are/our-members

APEC (f.a.-c). *How APEC Operates*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/who-we-are/how-apec-operates

APEC (f.a.-d). *Frequently Asked Questions*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/faq

APEC (f.a.-e). *APEC Secretariat*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/who-we-are/apec-secretariat

APEC (f.a.-f). *Past Administration*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/who-we-are/apec-secretariat/past-administration

APEC (f.a.-g). *Funding Sources*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/what-we-do/projects/funding-sources

APEC (f.a.-h). *About Us*. Singapore: APEC Secretariat. https://www.apec.org/who-we-are/about-us

APEC PSU (2020). *Final Review of APEC's Progress Towards the Bogor Goals*. Singapore: APEC Policy Support Unit. https://www.apec.org/Publications/2020/11/Final-Review-of-APECs-Progress-Towards-the-Bogor-Goals

APEC PSU (2023). *APEC in Charts 2023*. Singapore: APEC Policy Support Unit. https://www.apec.org/publications/2023/11/apec-in-charts-2023

Moon, C. (f.a.). Asia-Pacific Economic Cooperation. În *Encyclopaedia Britannica*. https://www.britannica.com/topic/Asia-Pacific-Economic-Cooperation

Office of the Historian (f.a.). *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), 1989*. Washington, D.C.: U.S. Department of State. https://history.state.gov/milestones/1989-1992/apec

Organizația pentru Cooperare Islamică (OCI)

Denumire originală: Organisation of Islamic Cooperation (OIC)
Sediul: Jeddah, Arabia Saudită
Înființare: 25 septembrie 1969
Secretar general: Hissein Brahim Taha
Web: www.oic-oci.org

Organizația pentru Cooperare Islamică (OCI) este o organizație interguvernamentală care reunește 57 de state, fiind, după propria prezentare, cea mai mare organizație de acest tip după ONU (OCI, f.a.-a). A luat naștere prin decizia unui summit al șefilor de stat din lumea musulmană, desfășurat la Rabat, în Maroc, în septembrie 1969, iar secretariatul său permanent funcționează la Jeddah, în Arabia Saudită. Până în 2011 s-a numit Organizația Conferinței Islamice. Mandatul OCI este de a consolida solidaritatea dintre statele membre, de a le coordona pozițiile în politica externă și în forurile internaționale și de a apăra interesele comunităților musulmane, inclusiv ale celor care trăiesc în state nemembre (OCI, 2008, art. 1).

Istoric

Nașterea organizației este legată de un eveniment precis. La 21 august 1969, Moscheea Al-Aqsa din Ierusalimul de Est a fost grav avariată de un incendiu pus de un australian cu convingeri creștine fundamentaliste, despre care instanța a stabilit ulterior că suferea de o boală psihică. Mulți lideri arabi au considerat totuși că atacul fusese orchestrat de Israel (Watson și Correy, 2019), iar mai multe guverne musulmane au cerut o reuniune la cel mai înalt nivel. Invitației i-au răspuns 24 de state, ai căror lideri s-au întâlnit la Rabat (Awawdeh, 2020). OCI consideră data de 25 septembrie 1969, ziua deciziei luate la acest summit, drept momentul înființării sale (OCI, f.a.-a).

Primii pași instituționali au urmat rapid. În 1970, la Jeddah, a avut loc prima conferință a miniștrilor de externe, care a hotărât crearea unui secretariat permanent în acest oraș saudit. Doi ani mai târziu, a treia sesiune a miniștrilor de externe a adoptat prima Cartă a organizației (OCI, f.a.-a). Alegerea orașului Jeddah a fost gândită ca provizorie: textul actual al Cartei precizează că sediul rămâne acolo până la ceea ce documentul numește eliberarea orașului Al-Quds (Ierusalim), destinat să devină sediul permanent (OCI, 2008, art. 21). Această prevedere arată cât de mult a contat, de la început, chestiunea palestiniană pentru identitatea organizației. Poziția oficială a evoluat totuși: potrivit lui Awawdeh (2020), OCI a renunțat la apelurile pentru eliberarea Palestinei pe cale militară în favoarea unei soluționări pașnice a conflictului cu Israelul, bazate pe soluția celor două state, și a adoptat Inițiativa arabă de pace, care prevede normalizarea relațiilor cu Israelul după rezolvarea chestiunii palestiniene.

În anii 1970, OCI și-a construit și un braț financiar. Banca Islamică de Dezvoltare a fost creată în 1973, tot cu sediul la Jeddah, pentru a finanța proiecte economice și sociale în statele membre, iar în 1981 a urmat o organizație pentru educa-

ție, știință și cultură (ISESCO), cu sediul la Rabat (Awawdeh, 2020). În paralel, numărul membrilor a crescut constant, pe măsură ce s-au alăturat state din Africa Subsahariană, din fostele republici sovietice și chiar din America de Sud. Potrivit organizației, de la circa 30 de membri fondatori s-a ajuns la 57 (OCI, f.a.-a). Printre ultimii veniți se numără Albania și Azerbaidjanul (1992), Kazahstanul (1995), Surinamul (1996), Guyana (1998) și Côte d'Ivoire (2001) (OCI, f.a.-e).

Primul deceniu al secolului XXI a adus o etapă de reformă. Un summit extraordinar ținut la Mecca în 2005 a lansat un Program de acțiune pe zece ani, primul document strategic de acest fel (OCI, 2016). În 2006 a fost înființat un Comitet executiv, capabil să se reunească mai des decât organele plenare (Awawdeh, 2020). Cea mai importantă schimbare a venit în martie 2008, când al 11-lea summit islamic, desfășurat la Dakar, a adoptat o nouă Cartă, care a înlocuit textul din 1972 și a înăsprit condițiile de aderare (OCI, f.a.-a; OCI, 2008).

Anul 2011 a marcat o schimbare de imagine. La sesiunea Consiliului miniștrilor de externe de la Astana (28–30 iunie 2011), statele membre au decis ca „Organizația Conferinței Islamice" să devină „Organizația pentru Cooperare Islamică", păstrând aceeași abreviere (Anadolu Agency, 2011). Tot atunci a fost creată Comisia permanentă independentă pentru drepturile omului, un organ cu rol consultativ (Awawdeh, 2020). Al 13-lea summit, reunit la Istanbul în aprilie 2016, a adoptat a doua etapă a planificării strategice, programul OCI-2025 (OCI, f.a.-b; OCI, 2016).

În ultimii ani, agenda organizației a fost dominată de conflictul israeliano-palestinian, de combaterea islamofobiei și de crizele din Afganistan, Sudan sau Yemen. În noiembrie 2023, OCI și Liga Arabă au organizat la Riad un summit extraordinar comun dedicat războiului din Gaza (OCI, f.a.-c). Al 15-lea summit islamic s-a ținut la Banjul, în Gambia, la 4–5 mai 2024, iar sesiunea a 50-a a miniștrilor de externe s-a reunit la Yaoundé, în Camerun, la 29–30 august 2024 (OCI, f.a.-b; OCI, 2024).

Membri și structură

Carta din 2008 fixează trei condiții pentru aderare. Potrivit art. 3, poate deveni membru „orice stat membru al Organizației Națiunilor Unite, cu majoritate musulmană, care respectă Carta și depune o cerere de aderare", cu condiția ca cererea să fie aprobată prin consens de Consiliul miniștrilor de externe (OCI, 2008, art. 3). Cei 57 de membri se află pe patru continente: majoritatea sunt în Africa și Asia, dar lista include și Albania, în Europa, precum și Guyana și Surinamul, în America de Sud. Palestina este membru din 1969 (OCI, f.a.-e). Potrivit estimărilor Centrului de cercetări statistice, economice și sociale al OCI (SESRIC), în 2022 statele membre reuneau 24,4% din populația lumii și 28,4% din populația țărilor în curs de dezvoltare (SESRIC, 2023).

Pe lângă membrii cu drepturi depline, organizația acordă statutul de observator; pentru statele membre ale ONU, decizia o ia Consiliul miniștrilor de externe, numai prin consens (OCI, 2008, art. 4). Potrivit unei prezentări din 2020, cinci state aveau acest statut, între care Bosnia și Herțegovina (din 1994), Thailanda (din 1998) și Federația Rusă (din 2005) (Awawdeh, 2020). Observatori sunt și unele comunități musulmane, precum Frontul Moro de Eliberare Națională din Filipine

(din 1977), și organizații internaționale ca ONU (din 1976), Uniunea Africană (din 1977) și Liga Arabă (din 1975) (OCI, f.a.-d). Un stat se poate retrage notificând secretarul general cu un an înainte. Până la sfârșitul exercițiului financiar în care a depus cererea, el rămâne ținut de obligațiile financiare și trebuie să achite și celelalte datorii (OCI, 2008, art. 35).

Organele de decizie

Autoritatea supremă este Summitul islamic, la care participă liderii statelor membre (regi, președinți sau prim-miniștri) și care se reunește o dată la trei ani, cu posibilitatea unor sesiuni extraordinare (OCI, 2008, art. 6, 8). O modificare adoptată prin rezoluția 3/44-ORG a Consiliului miniștrilor de externe ar reduce intervalul la doi ani, dar intră în vigoare numai după ratificarea de către două treimi din statele membre (OCI, 2008, art. 8). Consiliul miniștrilor de externe se întrunește anual, aprobă programul și bugetul și alege secretarul general (OCI, 2008, art. 10). Între sesiuni, Comitetul executiv asigură continuitatea: din el fac parte președinții în exercițiu, anteriori și viitori ai Summitului și ai Consiliului, statul-gazdă al sediului și secretarul general (OCI, 2008, art. 12). Carta prevede și un Comitet al reprezentanților permanenți, ale cărui atribuții sunt stabilite de Consiliul miniștrilor de externe (OCI, 2008, art. 13).

Regula de vot este formulată astfel: deciziile se adoptă prin consens, iar dacă acesta nu poate fi obținut, „decizia se ia cu o majoritate de două treimi din membrii prezenți și votanți". Cvorumul este de două treimi din statele membre (OCI, 2008, art. 33).

Secretariatul și comitetele permanente

În fruntea Secretariatului general se află secretarul general. Consiliul miniștrilor de externe îl alege pe cinci ani, cu dreptul la încă un singur mandat, și trebuie să țină seama de distribuția geografică echitabilă și de rotație (OCI, 2008, art. 16). În 2024, funcția era ocupată de Hissein Brahim Taha (MAE Pakistan, f.a.; MAE Pakistan, 2024). Patru comitete permanente, conduse la nivel de șefi de stat, se ocupă de domenii distincte: Comitetul Al-Quds, prezidat de regele Marocului; COMIAC, pentru informare și cultură, prezidat de președintele Senegalului; COMCEC, pentru cooperare economică și comercială, cu sediul la Ankara; COMSTECH, pentru știință și tehnologie, cu sediul la Islamabad (Awawdeh, 2020).

Alte organe și instituții

Carta prevede o Curte Internațională Islamică de Justiție, înființată la Kuweit în 1987, care ar urma să devină principalul organ judiciar al OCI după intrarea în vigoare a statutului său (OCI, 2008, art. 14). Comisia permanentă independentă pentru drepturile omului are sarcina de a promova drepturile civile, politice, sociale și economice consacrate în documentele organizației (OCI, 2008, art. 15). Rețeaua OCI mai cuprinde șase organe subsidiare (între care SESRIC, cu sediul la Ankara, și Academia Internațională de Fiqh), instituții specializate precum Banca Islamică de Dezvoltare și ISESCO, precum și instituții afiliate, de exemplu Camera Islamică de Comerț (Awawdeh, 2020).

Obiective și activități

Articolul 1 al Cartei conține o listă lungă de obiective. Primul dintre ele este întărirea fraternității și a solidarității dintre statele membre (OCI, 2008, art. 1). Alte obiective privesc cooperarea economică, apărarea suveranității membrilor, promovarea drepturilor omului, lupta împotriva terorismului și sprijinul pentru poporul palestinian. Un obiectiv are o importanță aparte pentru relațiile OCI cu state din afara ei: organizația își propune „să apere drepturile, demnitatea și identitatea religioasă și culturală a comunităților și minorităților musulmane din statele nemembre" (OCI, 2008, art. 1).

Planificarea activităților se face prin programe multianuale. Programul OCI-2025 grupează acțiunile în 18 domenii prioritare, de la Palestina și Al-Quds, pace și securitate, până la sănătate, educație, securitate alimentară, drepturile femeilor și reforma instituțională a organizației (OCI, 2016). Potrivit unei prezentări publicate în 2020, programul cuprindea 107 obiective concrete (Awawdeh, 2020).

Cel mai vizibil instrument al OCI este diplomația colectivă. Statele membre își coordonează pozițiile în forurile ONU; la Geneva, de exemplu, grupul ambasadorilor OCI a fost condus mulți ani de Pakistan (MAE Pakistan, f.a.). Un exemplu de rezultat este rezoluția 76/254 a Adunării Generale a ONU, adoptată în 2022 la propunerea Pakistanului, în numele statelor OCI, care a proclamat ziua de 15 martie „Ziua internațională de combatere a islamofobiei" (MAE Pakistan, f.a.). În 2024, o nouă rezoluție (78/264) a cerut statelor măsuri legislative împotriva incitării la ură față de musulmani (ONU, f.a.).

Pe plan politic, OCI convoacă reuniuni extraordinare atunci când apar crize. Astfel, în decembrie 2021, miniștrii de externe s-au întrunit la Islamabad în sesiune extraordinară pentru a discuta situația umanitară din Afganistan (MAE Pakistan, f.a.), iar în noiembrie 2023 summitul comun cu Liga Arabă de la Riad a fost consacrat războiului din Gaza (OCI, f.a.-c). Organizația are și grupuri de contact pentru conflicte specifice, precum cel pentru Jammu și Kashmir, înființat în 1994 (Awawdeh, 2020).

În domeniul securității, OCI a adoptat în 1999 o Convenție pentru combaterea terorismului și a creat centrul Sawt Al-Hikma („Vocea înțelepciunii"), care contrazice pe rețelele sociale mesajele grupărilor extremiste. Pe plan economic, COMCEC urmărește extinderea comerțului dintre membri, inclusiv printr-un acord-cadru privind un sistem de preferințe comerciale (Awawdeh, 2020).

Finanțare

Carta stabilește că Secretariatul general și organele subsidiare sunt finanțate din contribuțiile statelor membre, calculate proporțional cu venitul național al fiecăruia. Pot fi create și fonduri speciale sau fundații (*waqf*), alimentate voluntar de state, de persoane și de organizații (OCI, 2008, art. 29). Sancțiunea pentru neplată este de natură politică: un stat ale cărui restanțe egalează sau depășesc contribuțiile datorate pentru ultimii doi ani întregi nu mai are drept de vot în Consiliul miniștrilor de externe (OCI, 2008, art. 34).

Bugetele sunt aprobate anual de acest Consiliu. La sesiunea de la Yaoundé din august 2024, miniștrii au adoptat pentru anul 2025 un buget de 40,5 milioane

USD pentru Secretariatul general, împreună cu Comisia pentru drepturile omului. Organele subsidiare au bugete separate, mult mai mici: de exemplu, 5,1 milioane USD pentru centrul de cercetare IRCICA din Istanbul, circa 5 milioane pentru Universitatea Islamică de Tehnologie din Dhaka și 3,6 milioane pentru SESRIC (OCI, 2024).

Problema principală o reprezintă restanțele. Potrivit aceleiași rezoluții, la 31 decembrie 2023 contribuțiile neachitate către Secretariatul general și Comisia pentru drepturile omului ajunseseră la 90,9 milioane USD, iar dacă sunt incluse și organele subsidiare, la 227,1 milioane USD. Consiliul a constatat că aceste datorii fac imposibilă desfășurarea multor activități planificate (OCI, 2024). Pentru a acoperi nevoi punctuale, organizația se bazează pe donațiile unor state: Arabia Saudită, țara-gazdă, a oferit de exemplu 4 milioane USD pentru un nou sistem informatic de gestiune (OCI, 2024).

Separat de bugetul Secretariatului funcționează instituțiile specializate cu resurse proprii. Cea mai importantă este Banca Islamică de Dezvoltare, al cărei capital autorizat era, potrivit unei prezentări din 2020, de șase miliarde de dinari islamici, unitate de cont a băncii (Awawdeh, 2020). Contrastul dintre resursele băncii și restanțele Secretariatului se leagă de o observație a politologului Turan Kayaoglu: angajamentul politic și material al statelor membre față de OCI rămâne limitat în raport cu așteptările puse în organizație (Kayaoglu, 2015).



Case plutitoare pe lacul Dal din Srinagar, în partea Kashmirului administrată de India. *Foto: naughtynut/stock.adobe.com*

Studiu de caz: OCI, India și disputa privind Kashmirul

Context

Regiunea Kashmir, cu populație majoritar musulmană, este disputată între India și Pakistan de la împărțirea Indiei britanice, în 1947. În partea administrată de India, o insurgență armată este activă din 1989 (Al Jazeera, 2020b). India consideră statul Jammu și Kashmir parte integrantă a teritoriului său și tratează subiectul ca pe o chestiune internă (Dawn, 2019). Pakistanul, membru fondator al OCI, susține dreptul kashmirienilor la autodeterminare, invocând rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU (MAE Pakistan, 2024).

Relația Indiei cu OCI a început sub semnul unui conflict. India, care avea una dintre cele mai numeroase populații musulmane din lume, fusese invitată la summitul fondator de la Rabat din 1969. Delegația ei, condusă de ministrul Fakhruddin Ali Ahmed, a fost totuși exclusă după ce președintele pakistanez Yahya Khan s-a opus, invocând violențele intercomunitare din acel an de la Ahmedabad (Basu, 2019). De atunci, India nu a devenit nici membru, nici observator. Potrivit aceleiași surse, o propunere a Bangladeshului din 2018 de a-i acorda statutul de observator a fost blocată de Pakistan (Basu, 2019).

Momentul de ruptură a venit la 5 august 2019, când guvernul indian a abrogat statutul special de autonomie al statului Jammu și Kashmir, prevăzut de articolul 370 din Constituție, și a trecut regiunea sub administrarea directă a guvernului central (Al Jazeera, 2020b). Pakistanul a cerut în scurt timp o reacție fermă a lumii musulmane, inclusiv o sesiune a miniștrilor de externe ai OCI dedicată exclusiv Kashmirului (Al Jazeera, 2020a).

Rolul organizației

OCI dispunea deja de un mecanism permanent: Grupul de contact pentru Jammu și Kashmir, creat în 1994, care se reunește de regulă în marja reuniunilor ministeriale (Awawdeh, 2020). Din el fac parte Arabia Saudită, Turcia, Azerbaidjan, Niger și Pakistan. Secretarul general are un trimis special pentru Kashmir, diplomatul Yousef Al-Dobeay, care a efectuat vizite de documentare în Pakistan și în partea de Kashmir administrată de Pakistan în 2020, 2021, 2022 și 2023. Comisia pentru drepturile omului a creat, la rândul ei, un mecanism permanent de monitorizare a situației din partea administrată de India, unde nu a primit acces (MAE Pakistan, f.a.; ORF, 2019).

Instrumentul principal rămâne rezoluția. În martie 2019, Consiliul miniștrilor de externe reunit la Abu Dhabi a adoptat un text care condamna acțiunile forțelor indiene și reafirma caracterul disputat al teritoriului (Dawn, 2019). După august 2019, tonul a devenit mai dur. La sesiunea de la Niamey din noiembrie 2020, Consiliul a calificat drept ilegale și unilaterale măsurile luate de India la 5 august 2019 și a cerut anularea lor (Al Jazeera, 2020b). În martie 2022, sesiunea găzduită de Pakistan la Islamabad a adoptat un plan de acțiune care repartiza sarcini statelor membre, grupului de contact, secretarului general și trimisului special, cu scopul de a menține subiectul pe agenda forurilor internaționale (MAE Pakistan, f.a.).

Au existat și gesturi simbolice ale conducerii. Secretarul general Hissein Brahim Taha a vizitat partea de Kashmir administrată de Pakistan și Linia de control în decembrie 2022 (MAE Pakistan, f.a.). Grupul de contact s-a reunit din nou la Yaoundé, în august 2024, sub președinția secretarului general, și a reafirmat sprijinul pentru dreptul la autodeterminare și pentru o soluționare pașnică, conform rezoluțiilor ONU (MAE Pakistan, 2024).

Rezultate

Pe plan practic, rezoluțiile OCI nu au schimbat politica Indiei. New Delhi a răspuns sistematic prin respingerea lor. În martie 2019, Ministerul Afacerilor Externe indian a declarat că Jammu și Kashmir este parte integrantă a Indiei și o chestiune strict internă (Dawn, 2019). În decembrie 2020, același minister a respins categoric referirile la India din rezoluțiile de la Niamey, pe care le-a numit incorecte și nejustificate (Al Jazeera, 2020b). După vizita secretarului general din decembrie 2022, purtătorul de cuvânt Arindam Bagchi a afirmat că OCI nu are niciun drept de a se pronunța în chestiunea Kashmirului și că orice amestec în afacerile interne ale Indiei este inacceptabil (PTI, 2022).

În paralel, relațiile Indiei cu unele state influente din OCI s-au întărit. Un semnal clar a venit chiar înaintea crizei din 2019: Emiratele Arabe Unite au invitat-o pe Sushma Swaraj, șefa diplomației indiene, ca „invitat de onoare" la sesiunea miniștrilor de externe de la Abu Dhabi, din 1–2 martie 2019, la cincizeci de ani după episodul de la Rabat (Basu, 2019). Prezența Indiei nu a împiedicat adoptarea, la aceeași sesiune, a rezoluției privind Kashmirul, pe care presa pakistaneză a descris-o drept o jenă pentru guvernul indian (Dawn, 2019). După august 2019, Emiratele au apreciat că decizia indiană ar putea îmbunătăți situația socială și de securitate din regiune (ORF, 2019).

Cea mai vizibilă consecință a fost o criză în interiorul OCI. La 4 august 2020, ministrul pakistanez de externe, Shah Mahmood Qureshi, a cerut convocarea unei sesiuni speciale a miniștrilor de externe despre Kashmir și a amenințat că, în caz contrar, Pakistanul va organiza o reuniune a statelor musulmane care îl sprijină. Amenințarea viza indirect Arabia Saudită, descrisă de Al Jazeera drept statul care conduce blocul. Riadul a reacționat cerând rambursarea unui împrumut de un miliard de dolari și refuzând prelungirea unei facilități de plată amânată pentru petrol, iar Pakistanul a revenit ulterior asupra poziției sale (Al Jazeera, 2020a). Subiectul a rămas pe agenda obișnuită a organizației, prin rezoluțiile anuale și prin reuniunile repetate ale grupului de contact (MAE Pakistan, f.a.).

Evaluare

Cazul Kashmirului arată atât ce poate, cât și ce nu poate face OCI. Organizația a reușit să mențină subiectul în discuție: a produs rezoluții anuale, a creat un grup de contact și un trimis special și a oferit Pakistanului o tribună internațională. Pentru kashmirienii care se consideră ignorați, aceste texte au o valoare simbolică. Din perspectivă pakistaneză, ele confirmă că disputa nu este o chestiune pur internă a Indiei (MAE Pakistan, 2024).

Limitele sunt însă evidente. OCI nu dispune de instrumente de constrângere, iar India, care nu este membru, nu recunoaște competența organizației. Mai important, statele cele mai influente din OCI au interese economice și strategice în relația cu India. Analiștii Observer Research Foundation, un institut de cercetare din New Delhi, observau în 2019 că India a reușit să folosească divizările din lumea musulmană și relațiile bune cu statele din Golf pentru a limita efectul declarațiilor OCI (ORF, 2019). Pentru a explica disputa din 2020, Al Jazeera amintea că Pakistanul importă aproximativ un sfert din petrolul său din Arabia Saudită și că cei circa 2,5 milioane de muncitori pakistanezi din regat trimiseseră acasă peste 821 de milioane de dolari într-o singură lună (Al Jazeera, 2020a).

Din partea indiană, criticile vizează imparțialitatea organizației: guvernul de la New Delhi a acuzat OCI de o abordare părtinitoare și a susținut că organizația este folosită de Pakistan în propriul interes (PTI, 2022; ORF, 2019). Critica pakistaneză este opusă: declarațiile ministrului Qureshi din 2020 exprimau nemulțumirea față de o organizație considerată prea prudentă, iar unii analiști citați de Al Jazeera au văzut în ele o contestare a conducerii saudite a lumii musulmane (Al Jazeera, 2020a).

Se pot trage două învățăminte despre organizațiile de acest tip. Primul: o organizație care decide prin consens poate adopta ușor declarații de principiu, dar greu măsuri costisitoare, mai ales când acestea ar afecta interesele bilaterale ale membrilor puternici. Politologul Turan Kayaoglu descrie această tensiune ca pe o caracteristică structurală a OCI: așteptările opiniei publice musulmane sunt mari, dar angajamentul politic și material al statelor rămâne limitat (Kayaoglu, 2015). Al doilea: rezoluțiile unei organizații internaționale au greutate în primul rând față de statele care îi recunosc autoritatea. Față de un stat nemembru, efectul lor este mai ales diplomatic și simbolic.

Referințe

Al Jazeera (2020a, 28 august). Hashim, A. Pakistan-Saudi rift: What happened? https://www.aljazeera.com/news/2020/8/28/pakistan-saudi-rift-what-happened

Al Jazeera (2020b, 1 decembrie). India, Pakistan trade barbs over 'OIC resolution' on Kashmir. https://www.aljazeera.com/news/2020/12/1/india-pakistan-trade-barbs-over-oic-resolution-on-kashmir

Anadolu Agency (2011, 28 iunie). OIC changes name as Organization of Islamic Cooperation. https://www.aa.com.tr/en/archive/oic-changes-name-as-organization-of-islamic-cooperation/417866

Awawdeh, S. (2020). An Introduction to the Organization of Islamic Cooperation. *GlobaLex*, Hauser Global Law School Program, New York University School of Law. https://www.nyulawglobal.org/globalex/oic.html

Basu, N. (2019, 24 februarie). OIC invite to India as 'guest of honour' comes 50 years after major snub at launch. *ThePrint*. https://theprint.in/diplomacy/oic-invite-to-india-as-guest-of-honour-comes-50-years-after-major-snub-at-launch/197255/

Dawn (2019, 3 martie). 'Kashmir an internal matter': India rejects OIC resolution. https://www.dawn.com/news/1467404

Kayaoglu, T. (2015). *The Organization of Islamic Cooperation: Politics, Problems, and Potential*. Londra: Routledge (seria Global Institutions).

MAE Pakistan (f.a.). *Pakistan and OIC*. Islamabad: Ministry of Foreign Affairs of Pakistan. https://mofa.gov.pk/pakistan-and-oic

MAE Pakistan (2024, 30 august). *Meeting of the OIC Contact Group on Jammu and Kashmir* (comunicat de presă nr. 156/2024), reprodus de GlobalSecurity.org. https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2024/08/mil-240830-pakistan-mfa01.htm

OCI (2008). *Charter of the Organisation of Islamic Cooperation* (adoptată la Dakar, 14 martie 2008, sub denumirea *Charter of the Organisation of the Islamic Conference*). https://cdn.oic-apps.org/documents/pages/legal/charter/charter_of_the_organisation_of_islamic_cooperation_en.pdf

OCI (2016). *OIC-2025: Programme of Action*. Jeddah: Organisation of Islamic Cooperation. https://www.sesric.org/files/oic-2025-programme-of-action.pdf

OCI (2024). *Resolutions on the Administrative and Financial Affairs Adopted by the 50th Session of the Council of Foreign Ministers* (OIC/CFM-50/2024/AF/RES/FINAL). Yaoundé, 29–30 august 2024. https://new.oic-oci.org/Lists/ConferenceDocuments/Attachments/2648/Final%20Administrative%20and%20Financial%20Affairs%20(2).pdf

OCI (f.a.-a). *History*. https://www.oic-oci.org/en/page/1

OCI (f.a.-b). *Islamic Summit*. https://www.oic-oci.org/en/conferences/category/11

OCI (f.a.-c). *Extraordinary / Emergency Islamic Summits*. https://www.oic-oci.org/en/conferences/category/12

OCI (f.a.-d). *Observers*. https://www.oic-oci.org/en/page/27

OCI (f.a.-e). *Member States*. https://www.oic-oci.org/en/members

ONU (f.a.). *International Day to Combat Islamophobia, 15 March*. https://www.un.org/en/observances/anti-islamophobia-day

ORF (2019, 14 octombrie). OIC and its views on Kashmir: India's Achilles heel in the Islamic world? *Observer Research Foundation*. https://www.orfonline.org/expert-speak/oic-views-kashmir-india-achilles-heel-islamic-world-56584

PTI (2022, 13 decembrie). India hits out at OIC Secretary General for visiting PoK. *The Tribune*. https://www.tribuneindia.com/news/j-k/india-hits-out-at-oic-secretary-general-for-visiting-pok-460565

SESRIC (2023). *OIC Economic Outlook 2023: The Rise of the Digital Economy and Bridging the Digital Divide*. Ankara: Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries. https://www.comcec.org/wp-content/uploads/2023/11/3-EN-OIC-Economic-Outlook.pdf

Watson, J.; Correy, S. (2019, 24 august). The Australian shearer who torched Al Aqsa Mosque in a bid to bring on the apocalypse. *ABC News*. https://www.abc.net.au/news/2019-08-24/denis-rohan-and-the-al-aqsa-mosque-50-years/11429332

Liga Statelor Arabe (Liga Arabă)



Denumire originală: League of Arab States (Arab League)
Sediul: Cairo, Egipt
Înființare: 22 martie 1945
Secretar general: Ahmed Aboul Gheit
Web: www.leagueofarabstates.net

Liga Statelor Arabe (Liga Arabă) este o organizație interguvernamentală regională a statelor arabe din Orientul Mijlociu și din Africa de Nord. A fost creată la 22 martie 1945, la Cairo, când șapte state (Egiptul, Irakul, Libanul, Arabia Saudită, Siria, Transiordania și Yemenul) au semnat Pactul Ligii (Liga Arabă, 1945; CNN, f.a.). Sediul permanent este la Cairo (Liga Arabă, 1945, art. 10). În 2024, organizația are 22 de membri, inclusiv Palestina (Masters și Sergie, 2023). Mandatul ei este apropierea relațiilor dintre membri, coordonarea politicilor lor și apărarea independenței și suveranității acestora, completate de cooperare economică, culturală și socială (Liga Arabă, 1945, art. 2).

Istoric

Proiectul unei organizații a statelor arabe a prins contur înainte de încheierea războiului: în 1944, Protocolul de la Alexandria a stabilit planul viitoarei ligi, iar în martie 1945 cele șapte state fondatoare au adoptat Pactul (Masters și Sergie, 2023). Documentul avea și o anexă consacrată Palestinei, teritoriu desprins, ca și statele arabe, din Imperiul Otoman după Primul Război Mondial (Liga Arabă, 1945).

Primii ani au fost dominați de conflictul cu Israelul. În 1948, după ce Israelul și-a proclamat independența, cinci state membre au pornit război împotriva noului stat (Masters și Sergie, 2023). În 1950, membrii au semnat Tratatul de apărare comună și cooperare economică, prin care o agresiune împotriva unuia dintre ei era considerată o agresiune împotriva tuturor (Masters și Sergie, 2023). Tratatul a creat Consiliul de apărare comună și Comisia militară permanentă, iar în 1953 a apărut Consiliul economic (Macdonald, f.a.).

Decolonizarea a lărgit organizația. Libia a aderat în 1953, Sudanul în 1956, Marocul și Tunisia în 1958, Kuweitul în 1961, iar Algeria în 1962. Au urmat statele din Golf (Bahrain, Oman, Qatar și Emiratele Arabe Unite, toate în 1971), Mauritania (1973) și Somalia (1974). Organizația pentru Eliberarea Palestinei (OEP) a fost admisă în 1976, Djibouti în 1977, iar Comorele, ultimul membru, în 1993 (CNN, f.a.). OEP fusese creată chiar sub egida Ligii, în 1964. După războiul din 1967, reuniunea de la Khartoum a formulat trei refuzuri față de Israel: fără pace, fără recunoaștere, fără negocieri (Masters și Sergie, 2023).

Cea mai gravă criză internă a venit în 1979. După ce Egiptul a încheiat pacea cu Israelul, statutul său de membru a fost suspendat, iar sediul Ligii a fost mutat la Tunis (CNN, f.a.). Egiptul a fost reprimit în mai 1989, iar sediul a revenit la Cairo în octombrie 1990 (Macdonald, f.a.). În această perioadă, organizația a fost condusă de Chedli Klibi (1979–1990) (MWNF, f.a.).

După 2000, Liga a încercat să-și contureze o agendă proprie. În 2002 a adoptat Inițiativa arabă de pace, propusă de Arabia Saudită, un plan pentru soluționarea conflictului arabo-israelian. În 2004, statele membre au adoptat Carta arabă a drepturilor omului, intrată în vigoare în 2008 (Masters și Sergie, 2023). Parlamentul arab a devenit instituție permanentă, iar prima sa sesiune ordinară a avut loc la 12 decembrie 2012 (DARPE, f.a.).

Revoltele arabe din 2011 au adus decizii neobișnuite pentru organizație. La 22 februarie 2011, Libia a fost suspendată din reuniunile Ligii (CNN, f.a.). La 12 martie 2011, Consiliul Ligii a cerut instituirea unei zone de interdicție aeriană deasupra Libiei. Rezoluția 1973 a Consiliului de Securitate al ONU, adoptată la 17 martie 2011, a luat act explicit de această cerere (ONU, 2011). În noiembrie 2011 a fost suspendată și Siria, reintegrată abia în mai 2023 (CNN, f.a.).

În fruntea Secretariatului se află, din 2016, diplomatul egiptean Ahmed Aboul Gheit, fost ministru de externe al Egiptului. Numirea lui a fost aprobată la 10 martie 2016, într-o sesiune extraordinară a Consiliului miniștrilor de externe, iar el urma să preia funcția de la Nabil El-Arabi, al cărui mandat se încheia la 30 iunie (SPA, 2016). La 3 martie 2021, mandatul său a fost reînnoit pentru încă cinci ani. Liga a fost condusă aproape mereu de diplomați egipteni, propuși tradițional de statul-gazdă (Al Jazeera, 2021).

Membri și structură

La 1 octombrie 2024, Liga are 22 de membri: cele șapte state fondatoare, cele 14 state admise ulterior și Palestina, primită în 1976 prin OEP (CNN, f.a.). Siria și-a reluat locul în mai 2023 (Masters și Sergie, 2023). Eritreea, India, Brazilia și Venezuela au statut de observator (CNN, f.a.).

Pactul limitează calitatea de membru la statele arabe independente. Cererea de aderare se depune la Secretariatul General și este examinată de Consiliu (Liga Arabă, 1945, art. 1; Macdonald, f.a.). Un stat se poate retrage anunțând Consiliul cu un an înainte. Statul care nu își respectă obligațiile poate fi exclus prin votul unanim al celorlalți membri (Liga Arabă, 1945, art. 18). Pactul nu prevede suspendarea. Consiliul a folosit-o totuși în practică: în cazul Egiptului, în 1979, Liga a invocat o rezoluție din 1959 (Macdonald, f.a.), iar în 2011 a suspendat Libia și Siria (CNN, f.a.).

Consiliul Ligii

Consiliul este organul suprem și reunește reprezentanții statelor membre, fiecare cu un vot (Liga Arabă, 1945, art. 3). Sesiunile ordinare au loc bianual, în martie și în octombrie (Liga Arabă, 1945, art. 11). Sesiuni extraordinare pot fi convocate la cererea a două state (Masters și Sergie, 2023). Lucrează de regulă la nivelul miniștrilor de externe, dar organizează și reuniuni la vârf, cum a fost cea de la Jeddah din mai 2023 (Arab News, 2023).

Regula de vot este esențială pentru înțelegerea organizației. Deciziile adoptate în unanimitate obligă toate statele. Cele adoptate cu majoritate obligă numai statele care le-au acceptat (Liga Arabă, 1945, art. 7). Majoritatea simplă este suficientă doar pentru chestiuni administrative, precum personalul, bugetul, regulamentul intern și încheierea sesiunilor (Liga Arabă, 1945, art. 16). Analiștii citați de

CFR consideră că această regulă lasă organizația fără mijloace de a-și impune deciziile (Masters și Sergie, 2023).

Secretariatul General

Secretariatul General este permanent și este condus de un secretar general numit de Consiliu cu o majoritate de două treimi (Liga Arabă, 1945, art. 12). Mandatul este de cinci ani și poate fi reînnoit (Macdonald, f.a.). Secretarul general pregătește proiectul de buget, pune în aplicare rezoluțiile Consiliului și reprezintă Liga în relațiile internaționale (Liga Arabă, 1945, art. 13; MWNF, f.a.).

Alte organe

Pe baza tratatului din 1950 funcționează Consiliul de apărare comună și Comisia militară permanentă (Macdonald, f.a.). Parlamentul arab, cu 88 de membri desemnați de parlamentele naționale, are sediul în Egipt și lucrează în cadrul Ligii (DARPE, f.a.). În jurul organizației s-au format peste 30 de agenții specializate. Printre ele se numără Fondul Monetar Arab, Fondul Arab pentru Dezvoltare Economică și Socială și organizația Ligii dedicată educației, culturii și științei (ALECSO) (Macdonald, f.a.).

Soluționarea disputelor

Pactul interzice folosirea forței în disputele dintre membri. Consiliul poate media sau arbitra, iar în caz de agresiune statul atacat poate cere o reuniune de urgență. Măsurile de răspuns necesită însă unanimitate (Liga Arabă, 1945, art. 5 și 6).

Obiective și activități

Pactul definește astfel scopul organizației: „apropierea relațiilor dintre statele membre și coordonarea activităților lor politice, în vederea unei colaborări strânse între ele, a apărării independenței și suveranității lor și a examinării, în mod general, a problemelor și intereselor țărilor arabe” (Liga Arabă, 1945, art. 2). Același articol enumeră domeniile de cooperare: economie și finanțe, comunicații, cultură, cetățenie și chestiuni juridice, protecție socială și sănătate. Pentru fiecare domeniu, Pactul prevede un comitet special (Liga Arabă, 1945, art. 4).

Un principiu la fel de important este neamestecul. Fiecare stat se obligă să respecte forma de guvernământ a celorlalți și să nu încerce să o schimbe (Liga Arabă, 1945, art. 8). Acest angajament explică de ce organizația a evitat mult timp să judece comportamentul guvernelor față de propriii cetățeni (Zenko, 2011).

Problema palestiniană. Palestina apare încă din anexa Pactului (Liga Arabă, 1945). Liga a sprijinit crearea OEP în 1964. În 2002 a adoptat Inițiativa arabă de pace, unul dintre rarele momente de consens larg între membri (Masters și Sergie, 2023). Contrastul cu refuzurile formulate la Khartoum în 1967 arată cât de mult s-a schimbat, în trei decenii și jumătate, poziția comună a statelor arabe față de conflictul cu Israelul (Masters și Sergie, 2023). Evoluția a continuat: în 2020, Bahrainul și Emiratele Arabe Unite și-au normalizat relațiile cu Israelul prin Acordurile Abraham, iar Marocul și Sudanul au făcut același lucru prin acorduri ulterioare (Masters și Sergie, 2023).

Securitate colectivă. Tratatul din 1950 a introdus principiul apărării comune, cu organe militare proprii (Masters și Sergie, 2023; Macdonald, f.a.). În practică,

disputele dintre membri, precum războiul civil din Liban, au fost rezolvate mai degrabă de state puternice, precum Siria și Arabia Saudită, decât de Ligă (Masters și Sergie, 2023).

Drepturile omului și reacția la crize. Carta arabă a drepturilor omului, adoptată în 2004, este principalul instrument regional în domeniu (Masters și Sergie, 2023). În 2011, Liga a luat o măsură rară: a sancționat state membre pentru comportamentul guvernelor pe propriul teritoriu, mai întâi Libia, apoi Siria (Zenko, 2011).

Cooperare cu ONU. Consiliul de Securitate a recunoscut rolul Ligii în menținerea păcii în regiune și a cerut statelor ei membre să coopereze la aplicarea Rezoluției 1973 privind Libia (ONU, 2011). În cazul Siriei, cele două organizații au numit trimiși speciali comuni în 2012 (ONU, 2012; ONU-DPPA, f.a.).

Educație și cultură. În acest domeniu, Liga lucrează prin ALECSO (Macdonald, f.a.) și prin parteneriate culturale, precum cel cu rețeaua de muzee virtuale Museum With No Frontiers (MWNF, f.a.).

Finanțare

Bugetul Ligii provine din contribuțiile statelor membre. Secretarul general pregătește proiectul de buget înaintea fiecărui an financiar, iar Consiliul îl aprobă și stabilește partea fiecărui stat (Liga Arabă, 1945, art. 13). Pentru buget este suficientă majoritatea (Liga Arabă, 1945, art. 16).

Sumele sunt modeste raportat la economia statelor membre. În 1991, bugetul era de 27 de milioane de dolari SUA. Cei mai mari contributori erau atunci Arabia Saudită și Kuweitul, cu câte 14%, Libia (12%) și Irakul (10%). În 2001, bugetul estimat urcase la circa 50 de milioane de dolari, dar colectarea contribuțiilor rămânea dificilă (Macdonald, f.a.).

Problema restanțelor s-a agravat în deceniul trecut. Potrivit lui Ahmed Aboul Gheit, Liga avea nevoie în 2017 de circa 120 de milioane de dolari pe an: 60 de milioane pentru Secretariat și alte 60 pentru agențiile specializate. În 2016, statele au plătit doar 44% din sumă, iar până la începutul lui mai 2017 intraseră doar 23% din contribuțiile anului. Unele state nu mai plătiseră de trei ani (Kane, 2017). Scăderea prețului petrolului a redus veniturile multor membri. Secretarul general a observat atunci că produsul intern brut cumulat al statelor Ligii era de aproximativ 2.300 de miliarde de dolari, în timp ce organizația cerea doar 120 de milioane (Kane, 2017).

Agențiile specializate, precum Fondul Monetar Arab și Fondul Arab pentru Dezvoltare Economică și Socială, funcționează ca organizații separate (Macdonald, f.a.). Dependența de plata la timp a contribuțiilor limitează însă activitatea Secretariatului, cu atât mai mult cu cât Pactul nu conține reguli speciale pentru statele restante (Liga Arabă, 1945).



Clădiri distruse în cartierul Jobar din Damasc. Siria a fost suspendată din Liga Arabă în noiembrie 2011 și reintegrată în mai 2023. *Foto: sherkeen/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Liga Arabă și războiul civil din Siria: suspendarea din 2011 și reintegrarea din 2023

Context

În martie 2011, în Siria au izbucnit proteste împotriva guvernului președintelui Bashar al-Assad. Represiunea violentă a transformat treptat criza într-un război civil (VOA, 2023). Oficiul ONU pentru Drepturile Omului a estimat că, între 1 martie 2011 și 31 martie 2021, au fost uciși 306.887 de civili, adică aproximativ 1,5% din populația de dinainte de război (OHCHR, 2022). Potrivit agenției AP, până în 2023 numărul total al morților se apropia de 500.000, iar jumătate din cei 23 de milioane de locuitori de dinainte de război fuseseră strămutați (Wagdy și Chehayeb, 2023).

Pentru Liga Arabă, criza a pus în conflict două principii. Pactul obligă statele să respecte forma de guvernământ a celorlalți (Liga Arabă, 1945, art. 8). Pe de altă parte, amploarea violenței și precedentul Libiei, suspendată în februarie 2011, cereau o reacție (Zenko, 2011). Actorii principali din interiorul Ligii au fost statele din Golf, între care Qatarul, al cărui premier a apărat public decizia de suspendare, și aliații regimului sirian, precum Libanul, Irakul și Algeria (Al Jazeera, 2011; Masters și Sergie, 2023). În afara regiunii, rolul Rusiei a cântărit tot mai mult (Al-Qassab et al., 2020).

Rolul organizației

Planul din noiembrie 2011. La 2 noiembrie 2011, Siria a acceptat un plan al Ligii. Guvernul se angaja să retragă armata din orașele afectate, să elibereze deținuții politici și să deschidă un dialog cu opoziția (Al Jazeera, 2011). Pentru că violențele au continuat, la 12 noiembrie Consiliul a votat suspendarea delegațiilor siriene

de la reuniunile Ligii, începând cu 16 noiembrie. Potrivit CFR, 18 state au votat pentru, Libanul și Yemenul s-au opus, iar Irakul s-a abținut (Zenko, 2011). Ambasadorul Siriei la Ligă, Youssef Ahmad, a calificat decizia drept ilegală și contrară Pactului, susținând că Damascul aplicase deja planul arab (Al Jazeera, 2011). Liga a cerut statelor membre să-și retragă ambasadorii de la Damasc, a amenințat cu sancțiuni economice și politice și a invitat grupările opoziției la Cairo pentru a discuta perioada de tranziție (Al Jazeera, 2011). Sancțiunile economice au fost ulterior adoptate (Al-Qassab et al., 2020).

Misiunea de observatori. Din decembrie 2011, Liga a trimis în Siria o misiune de observatori, condusă de generalul Mohammed al-Dabi. Raportul său pentru perioada 24 decembrie–18 ianuarie arăta că 22 de observatori renunțaseră, că unii nu aveau pregătirea necesară și că autoritățile siriene confiscaseră telefoanele prin satelit la frontieră. Misiunea cerea încă cel puțin 100 de observatori (Sands, 2012). La 28 ianuarie 2012, cu peste 20 dintre cei 166 de observatori deja plecați, Liga și-a suspendat activitatea misiunii, invocând deteriorarea situației (VOA, 2012).

Colaborarea cu ONU. Liga a mutat apoi medierea în cadrul ONU. La 23 februarie 2012, secretarul general al ONU, Ban Ki-moon, și secretarul general al Ligii, Nabil El-Arabi, l-au numit pe Kofi Annan trimis special comun pentru criza siriană (ONU, 2012). Annan a fost urmat de Lakhdar Brahimi, reprezentant special comun până în mai 2014. Din iulie 2014, trimișii pentru Siria au fost numiți doar de ONU (ONU-DPPA, f.a.).

Reintegrarea din 2023. Contextul regional s-a schimbat după cutremurul din 6 februarie 2023 și după apropierea dintre Arabia Saudită și Iran, mediată de China (Wagdy și Chehayeb, 2023). La 7 mai 2023, miniștrii de externe reuniți la Cairo au decis reluarea imediată a participării delegațiilor siriene la toate reuniunile Ligii și ale organizațiilor afiliate. Decizia a creat un comitet ministerial de legătură, format din Arabia Saudită, Iordania, Irak, Liban, Egipt și secretarul general. Comitetul trebuia să urmărească aplicarea Declarației de la Amman *pas cu pas*, în acord cu Rezoluția 2254 a Consiliului de Securitate. Textul menționa și povara refugiaților, terorismul și traficul de droguri (SPA, 2023). La 19 mai 2023, Assad a participat la summitul de la Jeddah, primul la care a fost prezent după suspendare (Al Jazeera, 2023).

Rezultate

Suspendarea nu a oprit războiul. Violențele au continuat ani la rând, cu sute de mii de victime civile (OHCHR, 2022). Misiunea de observatori a durat circa o lună, iar medierea comună cu ONU s-a încheiat în 2014 (Sands, 2012; ONU-DPPA, f.a.). Propunerea de a acorda locul Siriei opoziției nu s-a concretizat permanent, pentru că aliați ai regimului, precum Algeria, Irakul și Libanul, au blocat-o (Masters și Sergie, 2023). Cadrul de negociere rămas în vigoare este Rezoluția 2254 (2015) a Consiliului de Securitate, aplicată de trimisul special al ONU (ONU-DPPA, f.a.).

Reintegrarea din 2023 a readus Siria în organizație fără o soluție politică prealabilă. La reuniunea din 7 mai au participat doar 13 miniștri de externe din cei 22. Qatarul a declarat că normalizarea ar trebui legată de o soluție politică, dar că nu se va opune consensului arab (Wagdy și Chehayeb, 2023). Secretarul general Aboul Gheit a precizat că decizia „nu înseamnă că criza siriană a fost rezolvată”,

ci doar că statele arabe pot comunica din nou cu guvernul de la Damasc (Wagdy și Chehayeb, 2023). La Jeddah, prințul moștenitor saudit Mohammed bin Salman și-a exprimat speranța că revenirea Siriei va pune capăt crizei, iar emirul Qatarului a plecat fără să ia cuvântul. Statele Unite au anunțat că nu își vor normaliza relațiile cu guvernul Assad (Al Jazeera, 2023). Sancțiunile occidentale au rămas în vigoare (Wagdy și Chehayeb, 2023).

Evaluare

Decizia din 2011 a marcat, alături de cazul Libiei, o abatere rară de la tradiția neamestecului: Liga a sancționat un membru pentru felul în care își trata propria populație. Micah Zenko, de la CFR, a observat însă că 16 dintre cele 22 de state membre erau clasificate drept autocrații. În opinia sa, organizația risca să fie acuzată de comportament selectiv și ipocrit dacă nu aplica același standard și altor membri (Zenko, 2011). Radwan Ziadeh, citat de Arab Center Washington DC, susține că suspendarea s-a produs mai ales sub presiunea statelor din Golf. După eșecul medierilor lui Annan și Brahimi, Liga a devenit aproape absentă din dosarul sirian, pe fondul rolului dominant al Rusiei (Al-Qassab et al., 2020).

Instrumentele au fost slabe. Misiunea de observatori a avut personal insuficient și echipamente precare (Sands, 2012). Regula potrivit căreia deciziile majoritare obligă doar statele care le acceptă (Liga Arabă, 1945, art. 7) le-a permis statelor care au votat împotrivă, precum Libanul și Yemenul, să nu fie legate juridic de măsurile adoptate cu majoritate. Cel mai util rezultat a fost, probabil, legitimitatea regională oferită medierii ONU prin numirea trimișilor comuni (ONU, 2012).

Reintegrarea a fost prezentată ca un instrument de dialog. A fost însă contestată: Qatarul a cerut ca normalizarea să fie legată de o soluție politică, iar SUA au refuzat să își normalizeze relațiile cu Damascul (Wagdy și Chehayeb, 2023; Al Jazeera, 2023). Comitetul de legătură și abordarea *pas cu pas* arată că statele au preferat condiționalitatea graduală în locul condițiilor prealabile (SPA, 2023).

Se desprind două lecții. Prima: într-o organizație interguvernamentală fără mecanisme de constrângere, suspendarea este în primul rând un semnal politic, iar efectul ei depinde de sprijinul marilor puteri și al Consiliului de Securitate. A doua: pozițiile Ligii urmează interesele statelor membre influente, care se pot schimba în câțiva ani, de la izolarea unui guvern la reprimirea lui.

Referințe

Al Jazeera (2011, 13 noiembrie). Arab League decides to suspend Syria. https://www.aljazeera.com/news/2011/11/13/arab-league-decides-to-suspend-syria

Al Jazeera (2021, 3 martie). Arab League gives Egyptian Aboul Gheit second five-year term. https://www.aljazeera.com/news/2021/3/3/arab-league-gives-egyptian-aboul-gheit-second-five-year-term

Al Jazeera (2023, 19 mai). Assad gets warm welcome as Syria welcomed back into Arab League. https://www.aljazeera.com/news/2023/5/19/assad-gets-warm-welcome-as-syria-welcomed-back-into-arab-league

Al-Qassab, A.; Jahshan, K. E.; Kharroub, T.; Harb, I. K.; Ziadeh, R.; Khoury, N. A.; Carapico, S. (2020, 8 octombrie). *The Arab League's Many Failures*. Washington: Arab Center Washington DC. https://arabcenterdc.org/resource/the-arab-leagues-many-failures/

Arab News (2023). Arab League summit concludes with Assad and Zelensky in attendance. https://www.arabnews.com/node/2306531/middle-east

CNN (f.a.). *Arab League Fast Facts* (preluat de WRAL). https://wral.com/story/arab-league-fast-facts/21317911

DARPE (f.a.). *Arab Parliament*. https://darpe.me/aid-entries/arab-parliament/

Kane, F. (2017, 2 mai). Nations 'not paying their dues to Arab League'. *Arab News*. https://www.arabnews.com/node/1093341/media

Liga Arabă (1945). *Pact of the League of Arab States*. Cairo. Avalon Project, Yale Law School. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp

Macdonald, C. G. (f.a.). League of Arab States. Encyclopedia.com. https://www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/political-science-and-government/international-organizations/league-arab-states

Masters, J.; Sergie, M. A. (2023, 25 mai). *The Arab League*. New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounders/arab-league

MWNF (f.a.). *League of Arab States: Secretary General*. Museum With No Frontiers. https://www.museumwnf.org/league-of-arab-states/?page=LAS-secretary-general.php

OHCHR (2022, 28 iunie). *UN Human Rights Office estimates more than 306,000 civilians were killed over 10 years in Syria conflict*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/un-human-rights-office-estimates-more-306000-civilians-were-killed-over-10

ONU (2011). *Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*, SC/10200 (text reprodus de LSU Law Center). New York. https://biotech.law.lsu.edu/cases/nat-sec/UN-Resolution-1973.html

ONU (2012, 23 februarie). Syria: UN and Arab League appoint joint envoy to deal with crisis. *UN News*. https://news.un.org/en/story/2012/02/404402-syria-un-and-arab-league-appoint-joint-envoy-deal-crisis

ONU-DPPA (f.a.). *Special Envoy Syria*. New York: Department of Political and Peacebuilding Affairs. https://dppa.un.org/en/factsheet/special-envoy-syria

Sands, P. (2012, 2 februarie). Damning report on 'amateurish and under-resourced' observers in Syria. *The National*. https://www.thenationalnews.com/world/mena/damning-report-on-amateurish-and-under-resourced-observers-in-syria-1.359710

SPA (2016, 10 martie). Ahmed Aboul Gheit appointed as Arab League' Secretary General. Saudi Press Agency. https://www.spa.gov.sa/1476438

SPA (2023, 7 mai). Arab Foreign Ministers Decide to Resume Participation of Syrian Delegations in Meetings of Arab League. Saudi Press Agency (preluat de GlobalSecurity.org). https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/syria/2023/syria-230507-spa01.htm

VOA (2012, 28 ianuarie). Arab League suspends Syria observer mission. Voice of America (preluat de GlobalSecurity.org). https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/syria/2012/syria-120128-voa01.htm

VOA (2023, 7 mai). Arab League Agrees to Readmit Syria With Conditions. Voice of America. https://www.voanews.com/a/arab-league-readmits-syria-as-relations-with-assad-normalize-/7082309.html

Wagdy, M.; Chehayeb, K. (2023, 8 mai). Arab League meeting votes to restore Syria's membership. *The Christian Science Monitor* (Associated Press). https://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2023/0508/Syria-s-admission-back-into-Arab-League-exposes-member-divisions

Zenko, M. (2011, 14 noiembrie). *Arab League Principles and Precedents*. New York: Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/articles/arab-league-principles-and-precedents

Uniunea Africană (UA)

Denumire originală: African Union (AU)
Sediul: Addis Abeba, Etiopia
Înființare: 9 iulie 2002 (Actul constitutiv semnat la 11 iulie 2000)
Președintele Comisiei: Moussa Faki Mahamat
Web: au.int

Uniunea Africană (UA) este o organizație interguvernamentală regională din care fac parte 55 de state, adică toate țările continentului african (UA, f.a.-e). A luat locul Organizației Unității Africane (OUA) în iulie 2002, pe temeiul unui Act constitutiv adoptat la Lomé, în Togo, la 11 iulie 2000 (UA, 2000). Principalele sale instituții funcționează la Addis Abeba, capitala Etiopiei. Mandatul UA îmbină trei direcții: integrarea politică și economică a continentului, prevenirea și gestionarea conflictelor armate, precum și promovarea democrației, a bunei guvernări și a drepturilor omului. În plus, organizația exprimă pozițiile comune ale statelor africane în relațiile cu restul lumii.

Istoric

Predecesoarea UA, Organizația Unității Africane, a luat naștere în mai 1963, când reprezentanții a 32 de state independente s-au reunit la Addis Abeba și i-au semnat carta. În primele decenii, OUA s-a concentrat pe lichidarea colonialismului și pe lupta împotriva regimului de apartheid din Africa de Sud (UA, f.a.-e). Odată ce aceste obiective au fost în mare parte atinse, liderii africani au ajuns la concluzia că organizația trebuie reorientată spre dezvoltare economică și integrare.

Momentul de cotitură a fost reuniunea extraordinară de la Sirte (Libia). Declarația adoptată acolo la 9 septembrie 1999 cerea înființarea unei noi organizații continentale, capabile să grăbească integrarea și să permită Africii o participare mai activă la economia mondială (UA, f.a.-e). Textul juridic al noii structuri, Actul constitutiv al Uniunii Africane, a fost adoptat la summitul de la Lomé din 11 iulie 2000. Potrivit articolului 28, tratatul urma să intre în vigoare la 30 de zile după ce două treimi dintre state își depuneau instrumentele de ratificare, prag atins în primăvara anului următor: actul a devenit obligatoriu la 26 mai 2001 (UA, 2000; UA, f.a.-b). Lansarea politică a avut loc la Durban, în Africa de Sud, în iulie 2002. Tot atunci, la 9 iulie 2002, statele au adoptat Protocolul privind Consiliul pentru Pace și Securitate, noul organ de gestionare a crizelor (UA, f.a.-c).

Primii ani au fost dedicați construcției instituționale. Protocolul privind Consiliul pentru Pace și Securitate a intrat în vigoare în decembrie 2003, iar consiliul a devenit pe deplin funcțional la începutul lui 2004 (UA, f.a.-i). Aproape imediat, UA a fost pusă la încercare de războiul din Darfur, unde a desfășurat prima sa misiune de amploare (vezi studiul de caz). Noul tratat conținea și o schimbare de doctrină: articolul 4 permite Uniunii să intervină într-un stat membru în caz de genocid, crime de război sau crime împotriva umanității și condamnă explicit schimbările neconstituționale de guvern (UA, 2000).

La împlinirea a 50 de ani de la crearea OUA, în mai 2013, șefii de stat au semnat o declarație solemnă care a stat la baza unui plan pe termen lung (UA, f.a.-a). Acesta, numit Agenda 2063, a fost adoptat în ianuarie 2015, la a 24-a sesiune ordinară a Adunării, și este pus în aplicare prin planuri decenale: primul a acoperit perioada 2014–2023, iar al doilea se întinde între 2024 și 2033 (AUDA-NEPAD, f.a.).

Au urmat mai multe reforme. În 2015 și 2016 statele au adoptat decizii menite să reducă dependența de finanțatorii externi, inclusiv o taxă de 0,2% pe importuri (UA, 2023a). La 30 ianuarie 2017, Adunarea a decis admiterea Marocului ca stat membru (UA, 2023a). Din 2021, Comisia are o structură mai suplă, cu șase comisari, iar selecția conducerii a devenit mai transparentă (UA, 2023a). Pe plan economic, acordul privind Zona de Liber Schimb Continentală Africană (AfCFTA) a fost semnat la Kigali la 21 martie 2018, a intrat în vigoare la 30 mai 2019, iar comerțul în noul regim a început la 1 ianuarie 2021 (UA, f.a.-d).

Perioada recentă a adus atât recunoaștere externă, cât și tensiuni interne. La 9 septembrie 2023, la summitul de la New Delhi, UA a devenit membru permanent al G20, al doilea bloc regional cu acest statut după Uniunea Europeană (NPR, 2023). În paralel, un val de lovituri de stat a dus, între iunie 2019 și august 2023, la suspendarea a șase state membre: Sudan, Mali, Guineea, Burkina Faso, Niger și Gabon (Soumahoro, 2023).

Membri și structură

Calitatea de membru este deschisă oricărui stat african. Un stat care dorește să adere își notifică intenția președintelui Comisiei, iar admiterea se hotărăște cu majoritatea simplă a statelor membre (UA, 2000, art. 29). Retragerea este posibilă prin notificare scrisă și produce efecte după un an, timp în care obligațiile rămân în vigoare (art. 31). Tratatul prevede două tipuri de sancțiuni. Guvernele ajunse la putere pe căi neconstituționale nu pot participa la activitățile Uniunii (art. 30), iar statele care nu își plătesc contribuțiile pot pierde dreptul de a lua cuvântul, de a vota sau de a propune candidați (art. 23). Articolul 5 enumeră organele: Adunarea, Consiliul Executiv, Parlamentul Panafrican, Curtea de Justiție, Comisia, Comitetul Reprezentanților Permanenți, comitetele tehnice specializate, Consiliul Economic, Social și Cultural (ECOSOCC) și instituțiile financiare (UA, 2000).

Adunarea și Consiliul Executiv

Adunarea reunește șefii de stat și de guvern și este organul suprem. Ține cel puțin o sesiune ordinară anuală, iar președinția ei se stabilește prin consultări între state, pentru un mandat de un an (UA, 2000, art. 6). De exemplu, între februarie 2023 și februarie 2024 funcția a fost deținută de Azali Assoumani, președintele statului Comore (UA, 2023a). Regula de vot este consensul; dacă acesta nu poate fi obținut, decizia cere două treimi din statele membre. Chestiunile de procedură se aprobă cu majoritate simplă, iar cvorumul este de două treimi (art. 7). Consiliul Executiv, format din miniștrii de externe sau alți reprezentanți desemnați, are minimum două sesiuni ordinare anual și decide după aceeași regulă (art. 10–11). Munca sa este pregătită de Comitetul Reprezentanților Permanenți, alcătuit din ambasadorii statelor pe lângă UA (art. 21).

Comisia

Comisia este secretariatul Uniunii (art. 20). Ea reprezintă organizația, pune în aplicare deciziile celorlalte organe și administrează bugetul. Are în frunte un președinte și un vicepreședinte, alături de șase comisari; toți au mandate de patru ani, reînnoibile o singură dată. Adunarea îi alege pe președinte și pe vicepreședinte prin vot secret, cu o majoritate de două treimi, iar comisarii sunt aleși de Consiliul Executiv și numiți de Adunare (UA, f.a.-k). La 1 octombrie 2024, Comisia este condusă de Moussa Faki Mahamat, fost prim-ministru al Ciadului, reales în februarie 2021 pentru un al doilea mandat, cu 51 din 55 de voturi (Al Jazeera, 2021).

Consiliul pentru Pace și Securitate

Consiliul pentru Pace și Securitate (CPS) este organul permanent de decizie pentru prevenirea și gestionarea conflictelor. Are 15 membri cu drepturi egale: zece aleși pentru doi ani și cinci pentru trei ani, cu locuri repartizate pe cele cinci regiuni ale continentului. La alegere contează, printre altele, contribuția statului la menținerea păcii și respectarea ordinii constituționale. CPS se sprijină pe un Grup al înțelepților (cinci personalități africane), pe un sistem continental de avertizare timpurie, pe Forța africană în așteptare și pe Fondul pentru Pace (UA, f.a.-i). Protocolul cere ca deciziile să fie luate, în principiu, prin consens; când acesta lipsește, chestiunile de procedură se aprobă cu majoritate simplă, iar celelalte cu două treimi din membrii care votează (UA, 2002, art. 8 alin. 13).

Alte organe

Parlamentul Panafrican funcționează în orașul sud-african Midrand. Fiecare stat care a ratificat protocolul trimite cinci parlamentari desemnați de legislativul național, dintre care cel puțin o femeie. Deocamdată, parlamentul are doar atribuții consultative și de control bugetar; un protocol din 2014 care i-ar conferi puteri legislative nu a strâns încă ratificările necesare (UA, f.a.-h). ECOSOCC este un organ consultativ al societății civile (UA, 2000, art. 22). Protecția drepturilor omului revine Curții Africane a Drepturilor Omului și Popoarelor, cu 11 judecători aleși pentru șase ani, ale cărei hotărâri sunt obligatorii, și Comisiei Africane a Drepturilor Omului și Popoarelor, cu sediul la Banjul (UA, f.a.-f).

Obiective și activități

Articolul 3 al Actului constitutiv enumeră 14 obiective. Primele dintre ele cer Uniunii să realizeze „o mai mare unitate și solidaritate între țările africane și popoarele Africii", să apere suveranitatea și integritatea teritorială a membrilor și să „accelereze integrarea politică și socio-economică a continentului" (UA, 2000, art. 3). Lista continuă cu pacea și stabilitatea, principiile democratice, buna guvernare și drepturile omului. Printre principii, articolul 4 recunoaște, pe lângă neamestecul statelor în treburile altor state, „dreptul Uniunii de a interveni într-un stat membru în temeiul unei decizii a Adunării, în circumstanțe grave, și anume crime de război, genocid și crime împotriva umanității" (UA, 2000, art. 4 lit. h).

Cadrul strategic al activității este Agenda 2063, a cărei viziune declarată este un continent unit economic, prosper și în pace, al cărui drum să fie hotărât de propriii cetățeni (UA, f.a.-a). Agenda cuprinde 15 proiecte emblematice. Printre

ele se numără o rețea integrată de trenuri de mare viteză, pașaportul african și libera circulație a persoanelor, piața unică a transportului aerian, barajul Grand Inga din Republica Democrată Congo, estimat la 43.200 MW, și inițiativa „Silencing the Guns" (reducerea la tăcere a armelor) (UA, f.a.-g). Pentru al doilea plan decenal, AUDA-NEPAD, agenția de dezvoltare a UA, a formulat șapte ținte prioritare numite „moonshots" și a trecut accentul de la convergența politicilor la accelerarea implementării (AUDA-NEPAD, f.a.).

Unul dintre proiectele deja funcționale este AfCFTA. Acordul urmărește accelerarea comerțului dintre statele africane și întărirea poziției continentului în comerțul mondial, iar punerea lui în aplicare este coordonată de un secretariat cu sediul la Accra, în Ghana (UA, f.a.-d). Pentru restul programelor de integrare, Comisia lucrează împreună cu comunitățile economice regionale, cum ar fi grupările din Africa de Vest sau din Africa australă (UA, f.a.-k).

În domeniul păcii și securității, UA mediază în conflicte, trimite misiuni de observare și de sprijinire a păcii și aplică sancțiuni. După o lovitură de stat, CPS suspendă de regulă statul respectiv până la revenirea la ordinea constituțională. Cercetătorul Moussa Soumahoro de la Institute for Security Studies (ISS) observă însă că aceste sancțiuni au fost aplicate inegal, ceea ce a alimentat acuzațiile de dublu standard (Soumahoro, 2023). În 2024, UA a finanțat din Fondul pentru Pace inițiative de pace în state precum Sudan, Sudanul de Sud, Republica Democrată Congo, Libia, Mozambic, Mali, Burkina Faso și Niger (UA, 2024d).

Pe plan extern, UA negociază poziții comune africane în forumuri globale, iar din 2023 face acest lucru și ca membru al G20 (NPR, 2023).

Finanțare

UA se finanțează din contribuțiile obligatorii ale statelor membre, din fondurile partenerilor internaționali și, în mai mică măsură, din alte surse proprii. Pentru 2024, Consiliul Executiv, reunit la Nairobi în iulie 2023, a aprobat un buget total de 605,76 milioane USD. Din această sumă, 170,1 milioane USD reprezintă bugetul de funcționare, 274,0 milioane USD bugetul de programe, iar 161,6 milioane USD operațiunile de sprijinire a păcii (UA, 2023b).

Structura surselor arată o dependență accentuată de exterior. Contribuțiile statelor membre au fost plafonate la 200 milioane USD, adică aproximativ o treime din total. Partenerii internaționali urmau să asigure 370,1 milioane USD, circa 61%, iar diferența de aproximativ 35,7 milioane USD provenea din surse precum Fondul de întreținere, dobânzile Fondului pentru Pace și contribuțiile voluntare (UA, 2023b). În practică, statele achită în medie doar aproximativ 67% din contribuțiile datorate anual (UA, f.a.-j).

Pentru a schimba această situație, statele au decis în 2015 să acopere integral bugetul de funcționare, 75% din bugetul de programe și 25% din costul operațiunilor de pace. În 2016, la Kigali, au adoptat o taxă de 0,2% pe importurile eligibile care intră pe continent, destinată finanțării Uniunii. Grila de contribuții adoptată în 2019 stabilește că niciun stat nu plătește mai puțin de 350.000 USD sau mai mult de 35 milioane USD pe an pentru bugetul ordinar și Fondul pentru Pace luate împreună (UA, 2023a).

Pentru Fondul pentru Pace, summitul de la Kigali din iulie 2016 a stabilit o dotare-țintă de 400 milioane USD, strânsă din contribuțiile statelor (Security Council Report, 2024; UA, 2023a). În septembrie 2024, UA a anunțat a doua tranșă plătită din mecanismul de rezervă pentru crize al fondului, în valoare de 7 milioane USD (UA, 2024d). O schimbare importantă a venit de la ONU: Rezoluția 2719 a Consiliului de Securitate, adoptată la 21 decembrie 2023, permite ca operațiunile conduse de UA și autorizate de Consiliu să fie finanțate din contribuțiile obligatorii la ONU în proporție de până la 75% din bugetul lor anual (Security Council Report, 2024).



Imagine ilustrativă: tabără de persoane strămutate intern de un conflict armat, în Africa. În Darfur, protecția taberelor de strămutați a devenit una dintre principalele probleme ale misiunii AMIS. *Foto: Miros/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Misiunea Uniunii Africane în Sudan (AMIS) și criza din Darfur (2004–2007)

Context

Darfur este o regiune întinsă din vestul Sudanului, vecină cu Ciadul, Libia și Republica Centrafricană. Aici, conflictul armat s-a intensificat în februarie 2003, când două grupări rebele, Mișcarea/Armata de Eliberare a Sudanului (SLM/A) și Mișcarea pentru Justiție și Egalitate (JEM), au lansat atacuri împotriva forțelor guvernamentale (ONU, f.a.). Guvernul de la Khartoum a ripostat prin operațiuni militare de amploare. Luptele au provocat o criză umanitară gravă: o mare parte din populația rurală a ajuns în tabere de strămutați, a căror protecție avea să devină una dintre principalele probleme ale misiunii africane (HRW, 2006).

Pentru UA, criza a apărut la mai puțin de doi ani după lansare, când CPS abia începea să funcționeze. Actorii principali erau guvernul sudanez, cele două mișcări rebele, Ciadul (pe teritoriul căruia au avut loc primele negocieri), ONU și statele donatoare din afara Africii. Situația punea la încercare două promisiuni ale noii organizații: capacitatea de a gestiona singură conflictele de pe continent și angajamentul, înscris în Actul constitutiv, de a nu rămâne pasivă în fața crimelor grave împotriva civililor (UA, 2000, art. 4).

Rolul organizației

Baza juridică a intervenției a fost Acordul de încetare a focului umanitar, semnat la N'Djamena la 8 aprilie 2004. Prin acest document, părțile au încredințat UA monitorizarea armistițiului (ONU, f.a.; HRW, 2006). Prezența UA se sprijinea așadar pe consimțământul părților, inclusiv al guvernului sudanez. Misiunea Uniunii Africane în Sudan (AMIS) a devenit operațională în iunie 2004. La înce-

put, ea număra aproximativ 60 de observatori militari și o forță de protecție de 310 militari, însărcinată cu paza observatorilor (ONU, f.a.). În paralel, din iulie 2004, UA a găzduit la Abuja, în Nigeria, negocierile politice dintre guvern și rebeli (ONU, f.a.).

Deoarece violențele continuau, CPS a lărgit în mai multe etape dimensiunea și sarcinile misiunii. În octombrie 2004 a fost autorizat un efectiv de 3.320 de persoane, dintre care 2.341 de militari și 815 polițiști civili. Această formulă, numită AMIS II, a introdus trupe înarmate de protecție și observatori de poliție, iar mandatul cuprindea și elemente de protejare a civililor (ONU, f.a.; HRW, 2006). O evaluare comună UA–ONU din martie 2005 a arătat că și acest efectiv era prea mic. Drept urmare, la 28 aprilie 2005, CPS a autorizat 6.171 de militari și 1.560 de polițiști, în total peste 7.700 de persoane (ONU, f.a.; HRW, 2006).

Pentru o operațiune de această mărime, UA nu dispunea nici de bani, nici de mijloace de transport, astfel că a apelat la parteneri. Printr-o scrisoare din 26 aprilie 2005, președintele Comisiei, Alpha Oumar Konaré, a cerut ajutorul NATO. Alianța a aprobat sprijinul în iunie 2005 și, între iulie și octombrie a aceluiași an, a transportat pe calea aerului aproape 5.000 de militari africani; de asemenea, câteva sute de ofițeri ai UA au urmat cursuri NATO de planificare strategică. Transportul polițiștilor a fost preluat în principal de Uniunea Europeană (NATO, f.a.). Trupele proveneau mai ales din Nigeria, Rwanda, Senegal, Africa de Sud și Ghana, iar cei mai importanți donatori erau Canada, Uniunea Europeană și Statele Unite (Security Council Report, 2006). ONU a contribuit cu o celulă de asistență pentru planificare, instalată la Addis Abeba (ONU, f.a.).

Rezultate

Desfășurarea efectivă a rămas în urma deciziilor politice. La 20 octombrie 2005, în Darfur se aflau 5.618 militari și 1.176 de polițiști ai UA (Security Council Report, 2006). Termenul-țintă din septembrie 2005 nu a fost respectat: în decembrie același an erau pe teren 5.645 de militari, adică 91% din efectivul autorizat, și 1.320 de polițiști, adică 85% (HRW, 2006). Finanțarea a rămas și ea incompletă. Costul misiunii era estimat la 466 milioane USD, însă donatorii promiseseră doar 290 milioane USD, iar banii garantați ajungeau numai până în martie 2006 (Security Council Report, 2006).

Pe plan politic, CPS a acceptat, la 12 ianuarie 2006, principiul unei tranziții de la misiunea africană la o operațiune a ONU (Security Council Report, 2006). Negocierile de la Abuja au produs Acordul de pace pentru Darfur, semnat la 5 mai 2006 (ONU, f.a.). Acordul nu a stabilizat însă regiunea, iar căutarea unei forțe mai puternice a continuat. La 31 august 2006, prin Rezoluția 1706, Consiliul de Securitate al ONU a extins asupra Darfurului mandatul misiunii sale din Sudan (UNMIS), cu până la 17.300 de militari și 3.300 de polițiști (ONU, f.a.).

Formula finală a fost un compromis. Abia după ce Khartoumul a acceptat o operațiune comună UA–ONU, Consiliul de Securitate a creat, prin Rezoluția 1769 din 31 iulie 2007, Operațiunea hibridă Uniunea Africană–Națiunile Unite în Darfur (UNAMID) (ONU, f.a.). Noua misiune, condusă în comun de cele două organizații, urma să continue activitatea începută de AMIS, dar cu resursele și finanțarea sistemului ONU. Preluarea formală a autorității de la AMIS a avut loc la 31 decembrie 2007, printr-o ceremonie la cartierul general de la El Fasher. Până

atunci, peste 50 de militari ai UA își pierduseră viața în Darfur din 2004, dintre care 12 într-un atac de la Haskanita, în Darfurul de Sud, în septembrie 2007 (UNAMID, 2007).

Evaluare

AMIS a fost primul test major al arhitecturii de pace și securitate a UA. Principalul său merit este că a asigurat o prezență internațională pe teren într-o regiune greu accesibilă, capabilă să observe și să raporteze încălcările armistițiului. În mai puțin de un an, efectivul autorizat a crescut de la câteva sute de persoane la peste 7.700. Totodată, misiunea a scos la iveală limitele unei organizații tinere, dependente de alții pentru finanțare, transport și echipament.

Cea mai detaliată critică publicată în timpul misiunii aparține Human Rights Watch. Organizația considera mandatul, în principiu, suficient pentru protejarea civililor, dar aprecia că regulile de angajare erau ambigue în privința folosirii forței, astfel că trupele reacționau după producerea incidentelor în loc să le prevină. Concluzia raportului era că personalului îi lipseau „pregătirea, capacitatea operațională și inițiativa politică" necesare pentru îndeplinirea mandatului (HRW, 2006). Același raport arăta că guvernul sudanez refuzase luni de zile intrarea în Darfur a unor echipamente esențiale, iar transportoarele blindate oferite de Canada au sosit cu mari întârzieri (HRW, 2006). La acestea se adăuga incertitudinea financiară: fondurile erau asigurate doar pentru câteva luni, ceea ce îngreuna planificarea (Security Council Report, 2006).

Cazul AMIS sugerează două lecții despre funcționarea organizațiilor regionale. Prima privește consimțământul: o misiune desfășurată cu acordul statului gazdă depinde de bunăvoința acestuia, chiar și atunci când tratatul fondator prevede un drept de intervenție. UA nu a recurs la articolul 4 litera h, ci a lucrat în cadrul unui acord de încetare a focului acceptat de Khartoum, care a putut apoi să încetinească livrarea echipamentelor. A doua privește resursele: o organizație regională poate aduce legitimitate politică și trupe, însă fără finanțare predictibilă nu poate susține singură o operațiune de amploare. De aceea, finanțarea misiunilor de pace a rămas o temă centrală pentru UA până în decembrie 2023, când Rezoluția 2719 a ONU a deschis accesul acestor misiuni la contribuțiile obligatorii ale statelor membre ale ONU (Security Council Report, 2024).



Sediul Uniunii Africane din Addis Abeba, Etiopia. Între iunie 2019 și august 2023, UA a suspendat șase state membre după lovituri de stat. *Foto: Habte/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Uniunea Africană și valul de lovituri de stat din Africa (2019–2024)

Context

Actul constitutiv al UA condamnă și respinge schimbările neconstituționale de guvern (art. 4 lit. p) și interzice guvernelor ajunse astfel la putere să participe la activitățile Uniunii (art. 30) (UA, 2000). Regula venea din perioada OUA, de la summitul de la Alger din iulie 1999 și de la declarația adoptată la Lomé în iulie 2000 (*Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government*), iar în mai 2022 o sesiune extraordinară a Adunării, la Malabo, a discutat din nou tema (UA, 2023c). Protocolul din 2002 a dat CPS competența de a institui sancțiuni în aceste cazuri (UA, 2002, art. 7).

Regulile au fost precizate în Carta africană a democrației, alegerilor și guvernării (*African Charter on Democracy, Elections and Governance*), adoptată la Addis Abeba la 30 ianuarie 2007 și intrată în vigoare la 15 februarie 2012 (UA, 2007; UA, f.a.-l). Carta numește schimbare neconstituțională de guvern orice cale ilegală de a obține sau de a păstra puterea, de la lovitura de stat la refuzul de a preda puterea după alegeri libere sau la revizuirea constituției în dauna alternanței democratice (UA, 2007, art. 23). Dacă inițiativele diplomatice eșuează, CPS suspendă statul, iar autorii schimbării nu pot candida la alegerile care restabilesc ordinea democratică și nici ocupa funcții de răspundere (UA, 2007, art. 25).

Norma a fost pusă la încercare după 2019, când militarii au preluat puterea în mai multe state din Sahel, din Africa de Vest și Centrală. Între iunie 2019 și august 2023, CPS a suspendat șase state membre: Sudan, Mali, Guineea, Burkina Faso, Niger și Gabon (Soumahoro, 2023). Un alt actor important a fost Comunita-

tea Economică a Statelor din Africa de Vest (CEDEAO), din care făceau parte, între altele, Mali, Burkina Faso și Niger (IISS, 2024).

Rolul organizației

Instrumentul principal al UA a fost suspendarea. Ea nu scoate statul din organizație, ci îi blochează participarea la activitățile Uniunii până la revenirea la ordinea constituțională (UA, 2000, art. 30).

Primul caz a fost Mali: după lovitura din 18 august 2020, în care au fost reținuți președintele Ibrahim Boubacar Keita și prim-ministrul Boubou Cissé, CPS a suspendat țara a doua zi, la a 941-a reuniune, până la restabilirea ordinii constituționale (UA, 2020). Între iunie 2021 și ianuarie 2022, instrumentul a fost folosit de încă patru ori, de fiecare dată cu efect imediat. La a 1001-a reuniune, din 1 iunie 2021, Mali a fost suspendat din nou, deoarece militarii îi țineau în arest la domiciliu pe președintele și pe prim-ministrul tranziției, iar CPS a cerut alegeri la 27 februarie 2022 (UA, 2021a). Guineea a fost suspendată la 10 septembrie 2021, la a 1030-a reuniune, după lovitura din 5 septembrie împotriva președintelui Alpha Condé (UA, 2021b). În Sudan, armata a dizolvat la 25 octombrie 2021 guvernul de tranziție al prim-ministrului civil Abdallah Hamdok, iar a doua zi, la a 1041-a reuniune, CPS a suspendat țara până la restabilirea autorității de tranziție conduse de civili (UA, 2021c). Burkina Faso a urmat la 31 ianuarie 2022, la a 1062-a reuniune, după înlăturarea președintelui ales Kaboré (UA, 2022a). Ultimele două decizii invocau explicit și Carta din 2007 (UA, 2021c; UA, 2022a).

În Niger, militarii au preluat puterea la 26 iulie 2023. Răspunsul regional a fost condus de CEDEAO, care a hotărât să își desfășoare forța în așteptare (*Standby Force*) și a respins tranziția de trei ani anunțată de noile autorități (Sedji, 2023). La a 1168-a reuniune, din 14 august 2023, CPS a suspendat Nigerul până la restabilirea efectivă a ordinii constituționale, dar comunicatul a fost făcut public abia la 22 august. Consiliul a cerut și o listă a membrilor juntei pentru sancțiuni țintite, precum și un Înalt Reprezentant care să sprijine medierea CEDEAO. Față de o eventuală intervenție armată a rămas prudent: a luat doar act de decizia regională, a cerut Comisiei să-i evalueze consecințele și a insistat pe căile diplomatice (UA, 2023d).

În Gabon, unde UA a acționat direct, reacția a fost mult mai rapidă. Lovitura de stat din 30 august 2023 l-a înlăturat pe președintele Ali Bongo Ondimba, iar a doua zi, la a 1172-a reuniune, CPS a suspendat Gabonul cu efect imediat. Consiliul le-a cerut militarilor să se întoarcă în cazărmi, să-l elibereze pe președintele înlăturat și să restabilească ordinea constituțională prin alegeri libere și transparente, amenințând altfel cu sancțiuni țintite. A hotărât și trimiterea unei misiuni la nivel înalt, precum și crearea unui mecanism de monitorizare (UA, 2023c).

Rezultate

Suspendările au izolat noile regimuri în cadrul UA, dar nu au produs, în perioada analizată, o revenire rapidă la guvernarea civilă. La 14 aprilie 2022, la a 1076-a reuniune, CPS a trecut în revistă tranzițiile din Burkina Faso, Ciad, Guineea, Mali și Sudan fără să anunțe sancțiuni noi: cerea dialog, calendare ale tranziției în Mali și Guineea și un acord cu CEDEAO privind durata tranziției în Burkina Faso (UA, 2022b). În februarie 2023, după summitul din Etiopia, UA a anunțat că Bur-

kina Faso, Mali, Guineea și Sudanul rămân suspendate, iar Bankole Adeoye a reafirmat principiul toleranței zero (Africanews, 2023).

Comunicatele din 2024 nu anunțau ridicarea vreunei suspendări. La a 1212-a reuniune, din 20 mai 2024, CPS a examinat tranzițiile din Burkina Faso, Gabon, Guineea, Mali și Niger. S-a declarat îngrijorat de prelungirea lor, a cerut aplicarea foilor de parcurs în termenele convenite și a reamintit că membrii autorităților de tranziție nu pot candida la alegerile care le încheie. Pentru Gabon a respins orice prelungire a tranziției de 24 de luni, cu alegeri programate în august 2025 (UA, 2024b). Consiliul a luat act și de anunțul Maliului, al Burkinei Faso și al Nigerului că se retrag din CEDEAO, proces care, potrivit Institutului Internațional pentru Studii Strategice (*International Institute for Strategic Studies*, IISS), urma să se desfășoare pe parcursul anului următor, și le-a îndemnat să revină asupra deciziei (IISS, 2024; UA, 2024b). Pentru Sudanul aflat în război, CPS a cerut, la 18 aprilie și la 21 iunie 2024, încetarea imediată a luptelor și un dialog politic incluziv, reafirmând sprijinul pentru restabilirea ordinii constituționale printr-un guvern civil; reuniunea din iunie, la nivel de șefi de stat și de guvern, a cerut și constituirea unui comitet prezidențial ad-hoc condus de președintele Ugandei, Yoweri Museveni (UA, 2024a; UA, 2024c).

Evaluare

Cazul arată, în primul rând, că norma împotriva loviturilor de stat a devenit o practică. UA a reacționat în fiecare dintre cele șase situații prin suspendare (Soumahoro, 2023), iar în Mali (2020), în Sudan și în Gabon decizia a venit chiar a doua zi după lovitură (UA, 2020; UA, 2021c; UA, 2023c). Pentru o organizație care a moștenit tradiția de neamestec a OUA, această regularitate contează. Suspendarea are și un avantaj practic: îi vizează pe guvernanți, nu populația.

Limitele sunt însă evidente. Succesiunea rapidă a loviturilor de stat arată că perspectiva suspendării nu i-a descurajat pe militari. Moussa Soumahoro, cercetător la Institute for Security Studies (ISS), observă că sancțiunile UA au fost aplicate inegal și că această inconsecvență a alimentat acuzațiile de dublu standard (Soumahoro, 2023). Într-o analiză din septembrie 2024, Solomon Ayele Dersso (Amani Africa) aprecia că, față de cele șase state suspendate, reuniunile CPS nu depășeau exprimarea îngrijorării, că termenele tranzițiilor și interdicția de candidatură erau adesea ignorate, iar tăcerea față de Ciad, unde membri ai autorităților de tranziție fuseseră aleși, slăbea credibilitatea consiliului (Dersso, 2024).

A doua limită privește relația dintre UA și organizațiile regionale. În cazul Nigerului, CPS a sprijinit medierea CEDEAO, dar nu și opțiunea ei militară (UA, 2023d). Prudența a ferit UA de asocierea cu o intervenție armată, dar a arătat că cele două organizații nu vorbeau cu aceeași voce. Anunțul de retragere din 2024 (IISS, 2024) arată un alt risc: statele vizate pot ieși din organizația care exercită presiunea. Statele suspendate au rămas însă în UA, care și-a păstrat astfel un canal de dialog.

Se desprind două lecții. Prima: în fața unei lovituri de stat, puterea unei organizații regionale ține mai ales de legitimitatea pe care o conferă și de accesul la forurile ei, nu de constrângere. A doua: reacțiile organizațiilor continentale și regionale trebuie coordonate, altfel regimurile vizate pot folosi în favoarea lor diferențele de ritm și de mijloace.

Referințe

Africanews (2023, 20 februarie). African Union reaffirms suspension of Burkina Faso, Mali, Guinea and Sudan. https://www.africanews.com/2023/02/20/african-union-reaffirms-suspension-of-burkina-faso-mali-guinea-and-sudan/

Al Jazeera (2021, 6 februarie). Faki re-elected head of AU Commission at summit focused on COVID. https://www.aljazeera.com/news/2021/2/6/au-leader-faki-re-elected-for-second-four-year-term-at-summit

AUDA-NEPAD (f.a.). *Second Ten-Year Implementation Plan*. https://www.nepad.org/agenda2063-story/second-ten-year-implementation-plan

Dersso, S. A. (2024, 16 septembrie). Is the African Union failing countries in complex political transition? Insights from the Peace and Security Council's recent session. *Amani Africa*. https://amaniafrica-et.org/is-the-african-union-failing-countries-in-complex-political-transition-insights-from-the-peace-and-security-councils-recent-session/

HRW (2006). *Sudan: Imperatives for Immediate Change: The African Union Mission in Sudan*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/report/2006/01/19/sudan-imperatives-immediate-change/african-union-mission-sudan

IISS (2024, iunie). The withdrawal of three West African states from ECOWAS. *Strategic Comments*. International Institute for Strategic Studies. https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2024/06/the-withdrawal-of-three-west-african-states-from-ecowas/

NATO (f.a.). *Sudan: NATO's assistance to the African Union for Darfur*. ReliefWeb. https://reliefweb.int/report/sudan/sudan-natos-assistance-african-union-darfur

NPR (2023, 9 septembrie). The G20 has agreed to make the African Union a permanent member, Indian PM Modi says. https://www.npr.org/2023/09/09/1198619865/g20-african-union-permanent-member

ONU (f.a.). *UNMIS: Background*. United Nations Peacekeeping. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unmis/background.shtml

Security Council Report (2006, 13 ianuarie). Update Report No. 3: Sudan/Darfur. https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_1352475.php

Security Council Report (2024, februarie). In Hindsight: The Financing of AU-led Peace Support Operations: Assessing Council Dynamics and Anticipating Future Action. *Monthly Forecast*. https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2024-02/in-hindsight-the-financing-of-au-led-peace-support-operations-assessing-council-dynamics-and-anticipating-future-action.php

Sedji, V. (2023, 23 august). African Union: Peace and Security Council suspends Niger, takes note of ECOWAS standby force deployment. *Ecofin Agency*. https://www.ecofinagency.com/public-management/2308-44794-african-union-peace-and-security-council-suspends-niger-takes-note-of-ecowas-standby-force-deployment

Soumahoro, M. (2023, 20 noiembrie). Why aren't sanctions preventing coups in Africa? *ISS Today*. Institute for Security Studies. https://issafrica.org/iss-today/why-arent-sanctions-preventing-coups-in-africa

UA (2000). *Constitutive Act of the African Union*. Lomé. https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf

UA (2002). *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. Durban. https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Protocol_peace_and_security.pdf

UA (2007). *African Charter on Democracy, Elections and Governance*. Addis Abeba. https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-african-charter-on-democracy-and-governance.pdf

UA (2020). *Communiqué of the 941st meeting of the PSC held on 19 August 2020 on the situation in Mali*. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-941st-meeting-of-the-psc-held-on-19-august-2020-on-the-situation-in-mali

UA (2021a). *Communiqué of the 1001st meeting of the African Union Peace and Security Council on the situation in Mali*, 1 iunie 2021. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://peaceau.org/en/article/communique-of-1001st-meeting-of-the-african-union-peace-and-security-council-on-the-situation-in-mali-1st-of-june-2021

UA (2021b). *Communiqué of the 1030th meeting held on 10 September 2021 on the situation in the Republic of Guinea*. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-1030th-meeting-held-on-10-september-2021-on-the-situation-in-the-republic-of-guinea

UA (2021c). *Communiqué of the 1041st meeting of the Peace and Security Council on the situation in Sudan*, 26 octombrie 2021. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://peaceau.org/uploads/eng-final-communique-of-the-1041st-psc-meeting-in-sudan-26-october-2021.pdf

UA (2022a). *Communiqué of the 1062nd meeting of the Peace and Security Council on the situation in Burkina Faso*, 31 ianuarie 2022. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://peaceau.org/uploads/eng-communique-1062nd-psc-meeting-on-burkina-faso-31-jan-2022.pdf

UA (2022b). *Communiqué of the 1076th meeting of the PSC held on 14 April 2022: follow-up on the political transition processes in Burkina Faso, Chad, Guinea, Mali and Sudan*. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://peaceau.org/en/article/communique-of-the-1076th-meeting-of-the-psc-held-on-14-april-2022-follow-up-on-the-political-transition-processes-in-burkina-faso-chad-guinea-mali-and-sudan

UA (2023a). *African Union Handbook 2023*. Addis Abeba: African Union Commission. https://au.int/sites/default/files/documents/31829-doc-African_Union_Handbook_2023_ENGLISH.pdf

UA (2023b). *Decision on the African Union Budget for 2024*, EX.CL/Dec.1217(XLIII). A 43-a sesiune ordinară a Consiliului Executiv, Nairobi, 13–14 iulie 2023. https://au.int/sites/default/files/decisions/44091-EX_CL_Dec_1217-1232_XLIII_E.pdf

UA (2023c). *Communiqué of the 1172nd of the PSC held on 31 August 2023 on the situation in the Republic of Gabon*, PSC/PR/COMM.1172 (2023). Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-1172nd-of-the-psc-held-on-31-august-2023-on-the-situation-in-the-republic-of-gabon

UA (2023d). *Communiqué of the 1168th meeting of the PSC held on 14 August 2023 on updated briefing on the situation in Niger*, PSC/PR/COMM.1168 (2023). Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://aupaps.org/en/article/communique-of-the-1168th-meeting-of-the-psc-held-on-14-august-2023-on-updated-briefing-on-the-situation-in-niger

UA (2024a). *Communique of the 1209th Meeting of the PSC held on 18 April 2024, on Briefing on the Situation in Sudan*. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-1209th-meeting-of-the-psc-held-on-18-april-2024-on-briefing-on-the-situation-in-sudan

UA (2024b). *Communique of the 1212th Meeting of the PSC held on 20 May 2024, on the Updated Briefing on the political transition in Burkina Faso, Gabon, Guinea, Mali, and Niger*, PSC/PR/COMM.1212 (2024). Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://www.peaceau.org/en/article/communique-de-la-1212eme-reunion-du-cps-tenue-le-20-mai-2024-sur-l-expose-actualise-sur-la-transition-politique-au-burkina-faso-au-gabon-en-guinee-au-mali-et-au-niger

UA (2024c). *Communique of the 1218th meeting of the PSC, held at the level of Heads of State and Government, on 21 June 2024, on Consideration of the Situation in Sudan*. Addis Abeba: Consiliul pentru Pace și Securitate al Uniunii Africane. https://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-1218th-meeting-of-the-psc-held-at-the-level-of-heads-of-state-and-government-on-21-june-2024-on-consideration-of-the-situation-in-sudan

UA (2024d, 17 septembrie). *African Union Peace Fund allocates USD 7 million to boost peace efforts on the continent*. https://au.int/en/pressreleases/20240917/african-union-peace-fund-allocates-usd-7-million-boost-peace-efforts

UA (f.a.-a). *Agenda 2063: Overview*. https://au.int/en/agenda2063/overview

UA (f.a.-b). *Constitutive Act of the African Union* (fișa tratatului). https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union

UA (f.a.-c). *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* (fișa tratatului). https://au.int/en/treaties/protocol-relating-establishment-peace-and-security-council-african-union

UA (f.a.-d). *African Continental Free Trade Area*. https://au.int/en/african-continental-free-trade-area
UA (f.a.-e). *Overview*. https://au.int/en/overview
UA (f.a.-f). *Judicial, Human Rights and Legal Organs*. https://au.int/en/legal-organs
UA (f.a.-g). *Flagship Projects of Agenda 2063*. https://au.int/en/agenda2063/flagship-projects
UA (f.a.-h). *Pan-African Parliament*. https://au.int/en/pap
UA (f.a.-i). *Peace and Security Council*. https://au.int/en/psc
UA (f.a.-j). *Program Budget*. https://au.int/en/program-budget
UA (f.a.-k). *The Commission*. https://au.int/en/commission
UA (f.a.-l). *African Charter on Democracy, Elections and Governance* (fișa tratatului). https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance
UNAMID (2007, 28 decembrie). African Union Mission in Sudan to transfer authority on 31 December 2007. https://unamid.unmissions.org/en/news/african-union-mission-sudan-transfer-authority-31-december-2007-0

Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO)

Denumire originală: North Atlantic Treaty Organization (NATO); Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)
Sediul: Bruxelles, Belgia
Înființare: 4 aprilie 1949
Secretar general: Mark Rutte
Web: www.nato.int

Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) este o alianță politico-militară interguvernamentală, întemeiată pe Tratatul Atlanticului de Nord, pe care 12 state din Europa Occidentală și America de Nord l-au semnat la Washington, la 4 aprilie 1949. Sediul politic al organizației se află la Bruxelles, iar la 1 octombrie 2024 alianța avea 32 de state membre. Nucleul mandatului său este apărarea colectivă: fiecare aliat acceptă să trateze un atac armat împotriva unuia dintre ei ca pe un atac împotriva tuturor. În plus, NATO gestionează crize, conduce operații în afara teritoriului aliaților și cooperează cu numeroase state partenere (NATO, 1949; NATO, f.a.i).

Istoric

Alianța s-a născut în primii ani ai Războiului Rece. Statele vest-europene ieșiseră din al Doilea Război Mondial cu economii slăbite și priveau cu neliniște extinderea influenței sovietice în centrul și estul continentului. Ele doreau un angajament ferm al Statelor Unite, iar Washingtonul a acceptat să intre într-o alianță militară permanentă în timp de pace. Istoricul Timothy Sayle arată că, dincolo de valorile comune invocate oficial, durabilitatea alianței s-a sprijinit mult pe munca zilnică a diplomaților și funcționarilor care au menținut-o în funcțiune (Sayle, 2019).

Tratatul a intrat în vigoare la 24 august 1949, după depunerea tuturor instrumentelor de ratificare. Textul este scurt, 14 articole, dar articolul 5, clauza de apărare reciprocă, a devenit piatra de temelie a întregii construcții (NATO, 1949). Primele extinderi au urmat repede: Grecia și Turcia au aderat în 1952, iar Republica Federală Germania în 1955. Spania a devenit membră în 1982 (NATO, f.a.i). În deceniile de confruntare cu blocul sovietic, doctrina militară a trecut prin mai multe concepte strategice, de la cel din 1957, bazat pe riposta nucleară masivă, la cel din 1968, care a introdus riposta flexibilă (NATO, f.a.p).

Sfârșitul Războiului Rece a obligat alianța să își redefinească rostul. Conceptul strategic din 1991 a pus accentul pe dialog și cooperare cu foștii adversari, iar cel din 1999 a adăugat printre sarcinile de bază gestionarea crizelor și parteneriatele. În anii 1990, NATO a intervenit pentru prima dată în luptă, în Bosnia și Herțegovina și apoi în Kosovo (vezi primul studiu de caz). Tot atunci a început extinderea spre est: Cehia, Polonia și Ungaria au aderat în 1999, iar în 2004 a urmat cel mai mare val, cu șapte state, între care și România. Albania și Croația au intrat în 2009, Muntenegru în 2017, iar Macedonia de Nord în 2020 (NATO, f.a.i; NATO, f.a.p).

Atentatele din 11 septembrie 2001 au dus la singura invocare de până acum a articolului 5. La 2 octombrie 2001, Consiliul Nord-Atlantic a stabilit că atacurile asupra SUA intră sub incidența clauzei de apărare colectivă, iar aliații au trimis avioane de supraveghere AWACS deasupra teritoriului american și nave de patrulare în Mediterana (NATO, f.a.a). Din august 2003, NATO a preluat comanda misiunii ISAF (International Security Assistance Force) din Afghanistan, care la apogeu a numărat peste 130.000 de militari din 51 de state aliate și partenere. Misiunea de luptă s-a încheiat la finalul lui 2014 și a fost urmată de o misiune de instruire, Resolute Support (NATO, f.a.e). Aceasta s-a încheiat în 2021, pe fondul retragerii trupelor aliate și al prăbușirii forțelor guvernamentale afgane, iar evaluarea internă a alianței a recunoscut ulterior că ambițiile comunității internaționale depășiseră cu mult obiectivul inițial, limitat la combaterea terorismului (NATO, f.a.h).

După ce Rusia a anexat Crimeea în 2014, apărarea teritoriului aliat a revenit în centrul agendei. Invazia pe scară largă a Ucrainei, din februarie 2022, a accelerat schimbarea: NATO a extins prezența militară multinațională pe flancul estic la opt state, inclusiv România, iar Conceptul strategic adoptat la Madrid în 2022 a numit Rusia cea mai importantă amenințare la adresa securității aliaților (NATO, f.a.a; NATO, f.a.p). Finlanda (4 aprilie 2023) și Suedia (7 martie 2024) au renunțat la neutralitatea militară și au aderat (NATO, f.a.i). La summitul de la Washington din iulie 2024, care a marcat 75 de ani de la înființare, liderii au decis crearea unei structuri de coordonare a asistenței de securitate pentru Ucraina (NATO, 2024b). La 26 iunie 2024, Consiliul Nord-Atlantic l-a desemnat pe prim-ministrul Țărilor de Jos, Mark Rutte, ca succesor al lui Jens Stoltenberg, care condusese alianța timp de zece ani; Rutte urma să preia funcția la 1 octombrie 2024 (NATO, 2024c).

Membri și structură

Membrii NATO sunt state suverane. În 1949, alianța a fost fondată de Statele Unite și Canada, alături de zece state europene: Regatul Unit, Franța, Italia, Țările de Jos, Belgia, Luxemburg, Norvegia, Danemarca, Islanda și Portugalia. Prin zece valuri de extindere, numărul lor a ajuns la 32 în martie 2024, dintre care 30 sunt state europene, iar două se află în America de Nord (NATO, f.a.i).

Aderarea este reglementată de articolul 10 al tratatului: aliații pot invita, numai cu acordul tuturor, orice alt stat european capabil să promoveze principiile tratatului și să contribuie la securitatea zonei nord-atlantice (NATO, 1949, art. 10). În practică, statul candidat poartă discuții de aderare cu experții alianței și confirmă în scris angajamentele asumate; aliații semnează apoi un protocol de aderare, pe care fiecare dintre ei trebuie să îl ratifice. Procesul se încheie când noul membru depune instrumentul de aderare la guvernul SUA, depozitarul tratatului. Candidații trebuie să aibă, între altele, instituții democratice, economie de piață, control civil asupra armatei și un tratament corect al minorităților. În 2024, Bosnia și Herțegovina, Georgia și Ucraina își declaraseră aspirația de a adera (NATO, f.a.c).

Consiliul Nord-Atlantic

Consiliul Nord-Atlantic, creat prin articolul 9 al tratatului, este principalul organ politic de decizie. Fiecare stat are un reprezentant permanent cu rang de ambasador, iar consiliul se reunește cel puțin săptămânal. De mai multe ori pe an, el se întrunește la nivelul miniștrilor de externe sau al apărării, iar periodic se reunesc chiar liderii statelor și guvernelor, la summituri. Pentru politica nucleară există un organ cu autoritate echivalentă în domeniul său, Grupul de Planificare Nucleară (NATO, f.a.l).

Nicio decizie nu se ia prin vot. Încă din 1949, singura regulă acceptată este consensul: consultările continuă până când soluția devine acceptabilă pentru toți, iar statele pot, în caz de blocaj, să constate că rămân în dezacord asupra unui subiect. Regula se aplică la toate nivelurile, de la consiliu până la comitetele subordonate (NATO, f.a.b).

Comitetul Militar

Comitetul Militar reunește reprezentanți militari ai șefilor apărării din fiecare stat membru (Islanda, care nu are armată, este reprezentată de un civil). El oferă consiliului recomandări militare obținute tot prin consens și se reunește cel puțin o dată pe săptămână; de trei ori pe an, se întrunesc chiar șefii apărării. Statul Major Militar Internațional pregătește analizele comitetului și urmărește aplicarea deciziilor (NATO, f.a.g).

Secretarul general și Secretariatul Internațional

Secretarul general este cel mai înalt funcționar internațional al alianței. El prezidează Consiliul Nord-Atlantic și principalele comitete, vorbește public în numele organizației și conduce Secretariatul Internațional de la Bruxelles. Desemnarea se face prin consens, mandatul durează patru ani și se poate prelungi, iar funcția a revenit tradițional unui politician european de prim rang (NATO, f.a.o).

Structura de comandă

Operațiile sunt planificate și conduse de Comandamentul Aliat pentru Operații, al cărui cartier general strategic (SHAPE) se află la Mons, în Belgia. Comandantul suprem aliat în Europa (SACEUR) este, prin tradiție, un general sau amiral american. La nivel operativ funcționează trei comandamente de forțe întrunite, la Brunssum, Napoli și Norfolk, iar la nivel tactic câte un comandament pentru forțele terestre, navale și aeriene. Un al doilea comandament strategic, Comandamentul Aliat pentru Transformare, se ocupă de adaptarea forțelor. În urma reformei din 2012, personalul structurii de comandă a fost redus de la aproximativ 13.000 la 8.800 de persoane (NATO, f.a.q).

Obiective și activități

Tratatul fixează scopul alianței în termenii Cartei ONU. În preambul, statele semnatare își reafirmă încrederea în scopurile și principiile Cartei și declară că doresc „să trăiască în pace cu toate popoarele și cu toate guvernele” (NATO, 1949, preambul, trad. n.). Articolul 5 precizează că un atac armat împotriva unuia sau mai multor aliați din Europa sau America de Nord „va fi considerat un atac împotriva tuturor” și că fiecare aliat va sprijini statul atacat prin măsurile pe care le socotește-

te necesare, inclusiv prin folosirea forței armate (NATO, 1949, art. 5, trad. n.). Formularea lasă deci fiecărui stat libertatea de a alege tipul de ajutor.

Conceptul strategic din 2022 grupează activitatea alianței în trei sarcini de bază: descurajare și apărare, prevenirea și gestionarea crizelor și securitate prin cooperare (NATO, f.a.p).

Descurajarea și apărarea ocupă astăzi cea mai mare parte a resurselor. După 2014, aliații au staționat grupuri de luptă multinaționale în statele de pe flancul estic; după 2022, numărul acestor state a crescut la opt, de la țările baltice până în Bulgaria și România. Tot aici intră poliția aeriană, prin care avioane de vânătoare aliate supraveghează spațiul aerian al membrilor, precum și apărarea antiaeriană și antirachetă (NATO, f.a.a).

Gestionarea crizelor cuprinde operațiile desfășurate în afara teritoriului aliat. Cele mai cunoscute au fost cele din Balcani, Afghanistan și Irak (vezi studiile de caz), dar alianța a condus și operații navale, cum a fost Active Endeavour, o misiune de patrulare antiteroristă în Mediterana lansată în octombrie 2001 și încheiată în 2016 (NATO, f.a.a). În Kosovo, forța KFOR este prezentă neîntrerupt din 1999 (NATO, f.a.k).

Securitatea prin cooperare înseamnă parteneriate cu state din afara alianței, programe de consolidare a capacităților de apărare și menținerea deschisă a posibilității de aderare pentru noi membri. Cel mai important caz din 2024 este Ucraina. La summitul de la Washington, aliații au decis ca NATO să coordoneze livrările de echipament și instruirea pentru armata ucraineană prin structura NATO Security Assistance and Training for Ukraine (NSATU). Ei au anunțat și intenția de a asigura Ucrainei, în anul următor, asistență de securitate de cel puțin 40 de miliarde de euro, iar declarația finală afirmă că viitorul Ucrainei se află în NATO (NATO, 2024b). Aceeași reuniune a aprobat înființarea unui centru de apărare cibernetică integrată, semn că spațiul cibernetic este tratat ca domeniu operațional alături de uscat, mare și aer (NATO, 2024b).

Finanțare

NATO se finanțează pe două căi. Finanțarea indirectă, de departe cea mai mare, constă în forțele și echipamentele pe care statele le pun la dispoziția alianței pentru operații, fiecare suportând costurile propriului contingent (NATO, f.a.d). Finanțarea directă acoperă bugetele comune, administrate de organizație.

Pentru 2024, Consiliul Nord-Atlantic a aprobat, la 13 decembrie 2023, un buget civil de 438,1 milioane de euro (cu 18,2% mai mult decât în 2023) și un buget militar de 2,03 miliarde de euro (plus 12%). Plafonul Programului NATO de Investiții în Securitate (NSIP) a fost fixat la 1,3 miliarde de euro, cu 30% peste nivelul anului anterior. Creșterile au fost justificate prin deciziile summiturilor de la Madrid (2022) și Vilnius (2023) de a întări descurajarea după invazia Ucrainei (NATO, 2023b). Bugetul civil acoperă cheltuielile Secretariatului Internațional de la sediul din Bruxelles, cel militar plătește funcționarea structurii de comandă, iar NSIP finanțează construcții și sisteme de comandă și control folosite în comun, de exemplu pentru apărarea antiaeriană (Davis, 2024).

Împreună, bugetele comune însumează puțin sub 3,8 miliarde de euro, adică circa 0,3% din cheltuielile militare totale ale statelor membre. Contribuțiile se calculează după o formulă bazată pe venitul național brut. Formula convenită în 2019 pentru perioada 2021–2024 a redus cota SUA de la circa 22% la aproximativ 16%, aceeași cu a Germaniei (Davis, 2024).

Cheltuielile naționale de apărare arată adevărata dimensiune a alianței. Potrivit estimărilor NATO din iunie 2024, statele membre urmau să cheltuiască în 2024 aproximativ 1.474 de miliarde de dolari SUA, dintre care circa 968 de miliarde reveneau Statelor Unite, adică aproape două treimi. Tot în 2024, 23 de aliați urmau să atingă ținta de 2% din PIB pentru apărare; România era estimată la 2,25%, iar Polonia la 4,12% (NATO, 2024a).

Principala problemă a finanțării este împărțirea sarcinilor între SUA și ceilalți aliați. Institutul SIPRI amintește că, la reuniunea liderilor din 2019, doar nouă state atingeau pragul de 2%, și semnalează și o transparență redusă: NATO publică cifrele globale ale bugetelor comune, dar nu și date comparabile despre programele finanțate în comun de grupuri de state (Davis, 2024).



Centrul orașului Sarajevo, pe râul Miljacka, în prezent. La 28 august 1995, un atac al forțelor sârbilor bosniaci asupra unei piețe din oraș a ucis 38 de civili. *Foto: a_medvedkov/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Bosnia și Herțegovina (1995) și Kosovo (1999), primele intervenții militare ale NATO

Context

Destrămarea Iugoslaviei, începută în 1991, a readus războiul în Europa. În Bosnia și Herțegovina, conflictul dintre forțele sârbilor bosniaci, ale croaților și ale bosniacilor (musulmanilor bosnieci) a durat din 1992 până la sfârșitul lui 1995. ONU a trimis o forță de protecție (UNPROFOR) și a declarat mai multe orașe zone protejate, dar trupele sale erau puțin numeroase și slab înarmate. Căderea enclavei Srebrenica, în iulie 1995, urmată de uciderea în masă a bărbaților bosniaci, a devenit simbolul acestui eșec. Secretarul general al ONU a publicat în 1999 un raport amplu despre aceste evenimente, care analizează și felul în care a fost folosită forța aeriană (ONU, 1999).

Kosovo, provincie a Serbiei cu populație majoritar albaneză, a intrat în criză în 1998, când confruntările dintre forțele iugoslave și gherila albaneză s-au transformat într-o campanie de represiune. Până la sfârșitul anului, peste 300.000 de locuitori își părăsiseră casele. În ianuarie 1999, potrivit NATO, 40 de civili albanezi au fost uciși în satul Račak. Negocierile de la Rambouillet și Paris, din februarie și martie 1999, au eșuat (NATO, f.a.f). Actorii principali erau guvernul de la Belgrad condus de Slobodan Milošević, marile puteri, ONU și NATO, care număra 16 membri în 1995 și 19 din martie 1999 (NATO, f.a.i).

Rolul organizației

În Bosnia, NATO a acționat mai întâi în sprijinul ONU. Din iulie 1992, navele aliate au monitorizat în Marea Adriatică respectarea embargoului, iar din octombrie 1992 avioanele AWACS au supravegheat zona de interdicție aeriană. Din aprilie

1993, operația Deny Flight a impus această interdicție. La 28 februarie 1994, avioane NATO au doborât patru aparate care o încălcaseră, primul angajament de luptă din istoria alianței (NATO, f.a.m).

La 28 august 1995, un atac al forțelor sârbilor bosniaci asupra unei piețe din Sarajevo a ucis 38 de civili. Alianța a răspuns cu operația Deliberate Force, desfășurată de la sfârșitul lui august până la 20 septembrie 1995. Avioane din opt state membre au efectuat 2.470 de misiuni de atac și de escortă și 1.045 de misiuni de sprijin, lansând 1.026 de bombe asupra a 386 de ținte (DND Canada, f.a.). Campania s-a oprit când comandanții ONU și NATO au considerat că zonele protejate nu mai erau amenințate.

După semnarea acordului de pace, NATO a desfășurat Forța de Implementare (IFOR), de circa 60.000 de militari, care a preluat misiunea la 20 decembrie 1995 pentru un an. Ea a fost urmată, din decembrie 1996, de Forța de Stabilizare (SFOR), cu aproximativ 31.000 de militari la început (NATO, f.a.m).

În Kosovo, alianța a mers mai departe. La 24 martie 1999 a început operația Allied Force, o campanie aeriană împotriva Republicii Federale Iugoslavia fără autorizarea Consiliului de Securitate al ONU. În 78 de zile, aviația aliată a efectuat peste 38.000 de misiuni, dintre care 10.484 de atac, fără să piardă niciun militar în luptă. La 9 iunie 1999 s-a semnat Acordul tehnico-militar privind retragerea forțelor iugoslave, iar la 10 iunie Consiliul de Securitate a adoptat Rezoluția 1244, care a pus Kosovo sub administrație internațională și a cerut o prezență de securitate cu participare substanțială a NATO (NATO, f.a.f). Forța KFOR a intrat în provincie la 12 iunie 1999, cu aproximativ 50.000 de militari (NATO, f.a.k).

Rezultate

În Bosnia, presiunea militară a contribuit la încheierea negocierilor de pace. Acordul de la Dayton, semnat oficial la Paris la 14 decembrie 1995, a păstrat Bosnia și Herțegovina ca stat unic, alcătuit din două entități. Luptele nu au mai reizbucnit, iar efectivele SFOR au putut fi reduse treptat: 19.000 de militari în 2001, 12.000 la sfârșitul lui 2002 și circa 7.000 în 2004. La 2 decembrie 2004, misiunea a fost predată Uniunii Europene (operația EUFOR Althea), iar NATO a păstrat doar un cartier general la Sarajevo (NATO, f.a.m).

În Kosovo, forțele iugoslave s-au retras, iar refugiații albanezi au putut reveni. Costul uman al campaniei nu a fost însă neglijabil. Human Rights Watch a documentat 90 de incidente în care bombardamentele au ucis civili, cu un total estimat între 489 și 528 de morți, în Kosovo, Serbia și Muntenegru (HRW, 2000). Prezența militară s-a dovedit de durată: KFOR a scăzut la 17.500 de militari în 2003 și la circa 5.000 în 2011, dar în 2023 alianța a trimis până la 1.000 de militari suplimentari după incidente violente în nordul Kosovo, iar în 2024 misiunea număra peste 4.500 de militari (NATO, f.a.k).

Evaluare

Cele două intervenții au arătat că NATO poate folosi forța pentru a opri un război și pentru a sprijini apoi o pace fragilă. Deliberate Force a durat doar câteva săptămâni, iar Allied Force nu a costat nicio viață aliată în luptă. IFOR și SFOR au asigurat nouă ani de stabilitate militară, timp în care efectivele au scăzut de la

60.000 la circa 7.000, iar predarea misiunii către UE în 2004 a fost un exemplu de cooperare între organizații (NATO, f.a.m).

Limitele au fost însă importante. În Bosnia, alianța a acționat cu adevărat abia după Srebrenica, iar raportul ONU din 1999 a supus unei analize critice întreaga gestionare a zonelor protejate, inclusiv rolul forței aeriene (ONU, 1999). În Kosovo, problema principală a fost legalitatea. Comisia Internațională Independentă pentru Kosovo, condusă de judecătorul sud-african Richard Goldstone, a conchis că intervenția a fost ilegală, pentru că nu avea acordul Consiliului de Securitate, dar legitimă din punct de vedere politic și moral; comisia a legat acest decalaj de blocarea Consiliului prin opoziția Rusiei și a Chinei (ONU, 2000). Human Rights Watch a criticat folosirea munițiilor cu dispersie, bombardarea de la mare altitudine și atacul asupra sediului televiziunii publice sârbe (HRW, 2000). Analiștii Ivo Daalder și Michael O'Hanlon au arătat că președintele american Bill Clinton a exclus public o operație terestră, iar piloții au primit restricții de altitudine; potrivit lor, forța aeriană a fost necesară, dar nu suficientă, iar Milošević a cedat abia când alianța, unită, a început să discute serios varianta terestră (Daalder și O'Hanlon, 2000; Fedyszyn, 2002).

Din aceste episoade rezultă două lecții despre funcționarea NATO. Prima: regula consensului încetinește reacția, dar, odată atinsă, dă deciziei o greutate politică mare, pentru că toți aliații o susțin. A doua: succesul militar rapid nu rezolvă singur conflictul, iar alianța rămâne adesea prezentă decenii întregi; în 2024, la 25 de ani de la intrarea în Kosovo, KFOR era încă acolo.



Monumentul Al Shaheed din Bagdad, ridicat în memoria militarilor irakieni uciși în războiul cu Iranul (1980–1988). Misiunea NATO în Irak a fost înființată la Bagdad în octombrie 2018. *Foto: Анастасия Смирнова/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Misiunea NATO în Irak (NMI), consiliere fără luptă (2018–2024)

Context

Irakul a fost multă vreme un subiect sensibil pentru NATO, deoarece războiul început în 2003 de o coaliție condusă de SUA a produs dezacorduri serioase între aliați. Alianța s-a implicat totuși după 2004, cu un rol limitat. Decizia a fost luată la summitul de la Istanbul, în iunie 2004, iar misiunea de instruire NTM-I, activă până în 2011, a pregătit peste 15.000 de membri ai forțelor irakiene, dintre care mai mult de 10.000 erau polițiști (NATO, f.a.n).

Situația s-a schimbat radical în 2014, când gruparea Statul Islamic (ISIS/Daesh) a ocupat o mare parte din nordul și vestul țării. O coaliție globală condusă de SUA a sprijinit forțele irakiene în luptă. NATO nu a condus operații de luptă în Irak, dar în 2015 a aprobat un pachet de consolidare a capacităților de apărare pentru Irak, cu cursuri pentru instructori irakieni organizate în Iordania, iar din ianuarie 2017 o mică echipă de opt persoane a lucrat la Bagdad (NATO, f.a.j; NATO, f.a.n). Pentru aliați, o misiune de instruire oferea o formă de implicare cu valoare politică, fără angajare în luptă (Lorenz, 2018).

Rolul organizației

Misiunea NATO în Irak (NMI) a fost decisă la summitul de la Bruxelles din iulie 2018, la cererea guvernului irakian, și a fost înființată la Bagdad în octombrie 2018 (NATO, 2022). Este o misiune de consiliere și de consolidare a capacităților, fără rol de luptă. Consilierii aliați lucrează cu funcționari din Ministerul Apărării, din Biroul consilierului pentru securitate națională și din centrul național de operații

al prim-ministrului, precum și cu instituțiile de învățământ militar din zona Bagdadului (NATO, 2023a).

Comanda se schimbă prin rotație între aliați. Canada a condus misiunea în primii doi ani, din noiembrie 2018 până în noiembrie 2020, cu până la 250 de militari canadieni pentru comandament, protecție și sprijin (DND Canada, 2020). Au urmat, printre altele, Danemarca și, din mai 2022, Italia (NATO, 2022). Din mai 2023 misiunea a fost condusă de Spania, iar la 24 mai 2024, la Bagdad, generalul-locotenent Lucas Schreurs, din Țările de Jos, a preluat comanda de la generalul-locotenent spaniol José Antonio Agüero Martínez (NATO, 2024d). Activitatea a fost întreruptă de două ori în 2020. După ce un atac aerian american l-a ucis pe generalul iranian Qassem Soleimani la Bagdad, la începutul lui ianuarie 2020, secretarul general Stoltenberg a anunțat suspendarea temporară a instruirii pe teren, pentru protecția personalului (DoD News, 2020). În primăvara aceluiași an, instruirea a fost oprită din nou din cauza pandemiei de COVID-19 (DND Canada, 2020).

În februarie 2021, miniștrii apărării au decis extinderea misiunii. Stoltenberg a anunțat că efectivele vor crește de la aproximativ 500 la circa 4.000 de persoane și că activitatea va cuprinde mai multe instituții irakiene și zone din afara Bagdadului, subliniind că totul se face la cererea Irakului și cu respectarea suveranității sale (France 24, 2021). În august 2023, tot la solicitarea autorităților irakiene, Consiliul Nord-Atlantic a extins mandatul la Ministerul de Interne și la Comandamentul Poliției Federale (NATO, 2023a).

Rezultate

Cifrele anunțate trebuie citite cu prudență. Analiștii Michael Knights și Pierre Morcos au explicat, la scurt timp după anunțul din 2021, că nu era vorba de o creștere bruscă: misiunea urma să primească inițial doar câteva sute de consilieri în plus, iar plafonul de 4.000 ar fi fost atins numai dacă NMI prelua sarcinile de sprijin îndeplinite până atunci de structurile conduse de SUA. Ei au amintit și votul Parlamentului irakian din ianuarie 2020, care cerea retragerea trupelor străine, ca motiv pentru care orice extindere trebuia negociată discret (Knights și Morcos, 2021).

Misiunea a rezistat totuși schimbărilor politice de la Bagdad. În 2023, guvernul irakian a cerut chiar lărgirea ei, ceea ce indică o relație de lucru stabilă (NATO, 2023a). La 27 septembrie 2024, SUA și Irakul au anunțat că misiunea militară a coaliției împotriva ISIS în Irak se va încheia cel târziu la sfârșitul lui septembrie 2025 și va fi înlocuită de parteneriate bilaterale de securitate (SUA și Irak, 2024). Declarația nu menționa NATO, iar misiunea alianței nu era vizată de acest calendar.

Rezultatele concrete sunt mai greu de măsurat decât în cazul unei operații de luptă. Paginile oficiale ale misiunii descriu domeniile de consiliere, de la politica de apărare și gestionarea resurselor la formarea liderilor și buna guvernare, dar nu publică indicatori despre schimbările produse în instituțiile irakiene (NATO, f.a.j). Tocmai această lipsă de măsurători de rezultat este criticată în literatura de specialitate (Malouf, 2024).

Evaluare

Susținătorii misiunii subliniază costul redus și valoarea ei politică. Ministrul canadian al apărării, Harjit Sajjan, a prezentat comanda NMI ca pe o contribuție la împărțirea sarcinilor în alianță (DND Canada, 2020). Încă din 2018, analistul Wojciech Lorenz, de la Institutul Polonez de Afaceri Internaționale, aprecia că o prezență NATO în Irak ar permite o împărțire mai echilibrată a eforturilor între europeni și americani. El avertiza însă că o misiune mai mare ar putea încărca excesiv structura de comandă și că, la fel ca în Afghanistan, corupția și lipsa reformelor ar putea limita eficiența sprijinului (Lorenz, 2018).

Cea mai detaliată critică vine de la Andrea Malouf, care a analizat două decenii de sprijin NATO pentru Ministerul de Interne irakian. Potrivit ei, alianța s-a concentrat pe numărul de persoane instruite, nu pe obiective clare privind organizarea instituțiilor, și a tratat politica internă irakiană ca pe un obstacol de gestionat, nu ca pe un factor esențial. Autoarea recomandă o abordare sistemică, cu evaluări integrate în instituțiile irakiene și cu măsurarea efectelor, nu doar a activităților (Malouf, 2024).

Cazul NMI arată cum funcționează NATO atunci când nu poate sau nu vrea să folosească forța. Misiunea depinde complet de consimțământul statului-gazdă, iar declarațiile oficiale revin constant la respectarea suveranității irakiene. Ea depinde și de contextul creat de SUA: după cum observau Knights și Morcos, ritmul extinderii era legat de sarcinile îndeplinite de forțele americane (Knights și Morcos, 2021). A doua lecție este că misiunile de consiliere pot dura mult cu resurse modeste, dar succesul lor rămâne greu de demonstrat în lipsa unor indicatori publici.

Referințe

Daalder, I. H.; O'Hanlon, M. E. (2000). *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Davis, I. (2024, 7 iunie). *NATO's direct funding arrangements: Who decides and who pays?* Stockholm: SIPRI. https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2024/natos-direct-funding-arrangements-who-decides-and-who-pays

DND Canada (2020, 25 noiembrie). *Canada transfers command of NATO Mission Iraq to Denmark*. Ottawa: National Defence. https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2020/11/canada-transfers-command-of-nato-mission-iraq-to-denmark.html

DND Canada (f.a.). *Operation DELIBERATE FORCE*. Ottawa: National Defence. https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/europe/deliberate-force.html

DoD News (2020, 7 ianuarie). NATO Temporarily Suspends Training Mission in Iraq. U.S. Department of Defense. https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/2051803/nato-temporarily-suspends-training-mission-in-iraq/

Fedyszyn, T. (2002). Recenzie la *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. *Naval War College Review*, 55(1), 153. https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2326&context=nwc-review

France 24 (2021, 18 februarie). NATO to expand Iraq mission to around 4,000 personnel. https://www.france24.com/en/europe/20210218-nato-to-expand-iraq-mission-to-around-4-000-personnel

HRW (2000). *Civilian Deaths in the NATO Air Campaign*, 12(1). New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/2000/nato/

Knights, M.; Morcos, P. (2021, 5 martie). *NATO in Iraq: Not a Surge*. Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/nato-iraq-not-surge

Lorenz, W. (2018, 1 martie). *Political and Military Significance of NATO's Mission to Iraq*. Varșovia: PISM. https://pism.pl/publications/Political_and_Military_Significance_of_NATO_s_Mission_to_Iraq

Malouf, A. (2024). Iraq's Ministry of Interior: NATO, Capability Building, and Reform. *Parameters*, 54(2), 72–91. https://doi.org/10.55540/0031-1723.3288

NATO (1949). *The North Atlantic Treaty*. Washington, DC. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm

NATO (2022, 10 mai). *Italy assumes command of NATO Mission Iraq*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195106.htm

NATO (2023a, 17 august). *NATO Mission Iraq takes on additional advisory and capacity-building tasks*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_217942.htm

NATO (2023b, 13 decembrie). *NATO agrees 2024 budgets, demonstrating Allied solidarity in addressing shared security challenges*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_221440.htm

NATO (2024a). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)*. Bruxelles: NATO. https://www.nato.int/content/dam/nato/legacy-wcm/media_pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf

NATO (2024b, 10 iulie). *Washington Summit Declaration*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

NATO (2024c, 26 iunie). *NATO Allies select Mark Rutte as next Secretary General*. https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2024/06/26/nato-allies-select-mark-rutte-as-next-secretary-general

NATO (2024d, 24 mai). *The Netherlands takes command of NATO Mission Iraq*. https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2024/05/24/the-netherlands-takes-command-of-nato-mission-iraq

NATO (f.a.a). *Collective defence and Article 5*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm

NATO (f.a.b). *Consensus decision-making at NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49178.htm

NATO (f.a.c). *Enlargement and Article 10*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm

NATO (f.a.d). *Funding NATO*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm

NATO (f.a.e). *ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

NATO (f.a.f). *Kosovo air campaign (March-June 1999)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm

NATO (f.a.g). *Military Committee (MC)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm

NATO (f.a.h). *NATO and Afghanistan*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm

NATO (f.a.i). *NATO member countries*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm

NATO (f.a.j). *NATO Mission Iraq*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_166936.htm

NATO (f.a.k). *NATO's role in Kosovo*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm

NATO (f.a.l). *North Atlantic Council (NAC)*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm

NATO (f.a.m). *Peace support operations in Bosnia and Herzegovina*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52122.htm

NATO (f.a.n). *Relations with Iraq*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_88247.htm

NATO (f.a.o). *Secretary General*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50094.htm

NATO (f.a.p). *Strategic Concepts*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm

NATO (f.a.q). *The NATO Command Structure*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52091.htm

ONU (1999). *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: the fall of Srebrenica* (A/54/549). New York: Organizația Națiunilor Unite. https://digitallibrary.un.org/record/372298

ONU (2000, 23 octombrie). *Press briefing on Kosovo Commission*. New York: Organizația Națiunilor Unite. https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2000/10/mil-001023-unconf01.htm

Sayle, T. A. (2019). *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

SUA și Irak (2024, 27 septembrie). *Joint Statement Announcing the Timeline for the End of the Military Mission of the Global Coalition to Defeat ISIS in Iraq*. Washington, DC: U.S. Department of State. https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2024/09/mil-240927-state04.htm

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)

Denumire originală: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
Sediul: Viena, Austria
Înființare: 1973, ca CSCE (Actul final de la Helsinki, 1975); OSCE din 1995
Președinția în exercițiu (2024): Malta
Web: www.osce.org

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), cu sediul Secretariatului la Viena, reunește 57 de state participante din Europa, America de Nord și Asia și are 11 parteneri pentru cooperare (OSCE, f.a.-d). Această organizație interguvernamentală regională provine din Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE), proces diplomatic început în 1973 și încununat de Actul final de la Helsinki, semnat în 1975 de 35 de state (CSCE, 1975). Numele actual este folosit din 1 ianuarie 1995 (CSCE, 1994). OSCE tratează securitatea în sens larg, de la armament la drepturile omului, iar deciziile sale, adoptate prin consens, sunt obligatorii politic, nu juridic (OSCE, f.a.-b).

Istoric

Originea OSCE se află în perioada de destindere dintre blocurile Războiului Rece. La începutul anilor 1970, statele din Est și din Vest au acceptat să negocieze un cadru comun de principii pentru relațiile dintre ele, iar conferința consacrată acestui scop a fost deschisă în 1973. Rezultatul a fost Actul final al Conferinței, semnat la Helsinki la 1 august 1975 de 35 de state: aproape toate statele europene, plus Statele Unite și Canada (CSCE, 1975).

Documentul nu era un tratat, ci un angajament politic. Partea sa cea mai cunoscută este o declarație cu zece principii, printre care egalitatea suverană a statelor, renunțarea la forță, inviolabilitatea frontierelor, integritatea teritorială, respectarea drepturilor omului (principiul VII), neintervenția în afacerile interne ale altui stat și autodeterminarea popoarelor (principiul VIII). Restul textului era organizat pe capitole tematice, numite informal „coșuri": securitatea în Europa, cooperarea economică, științifică și de mediu, securitatea în Mediterana și cooperarea în domeniul umanitar (CSCE, 1975). Actul prevedea și reuniuni periodice pentru evaluarea aplicării angajamentelor. Timp de 15 ani, CSCE a rămas o serie de conferințe și reuniuni de acest fel, fără sediu și fără personal permanent, până la crearea primelor structuri în 1990 (CSCE, 1990).

Sfârșitul Războiului Rece a schimbat natura procesului. Prin *Charter of Paris for a New Europe* (Carta de la Paris pentru o Europă nouă), adoptată la 21 noiembrie 1990, statele au creat primele structuri permanente: un Consiliu al miniștrilor de externe, un Comitet al înalților funcționari, un Secretariat la Praga, un Centru de Prevenire a Conflictelor la Viena și un Birou pentru Alegeri Libere la Varșovia. Același document cerea înființarea unei adunări parlamentare a CSCE (CSCE, 1990).

Războaiele din fosta Iugoslavie și din Caucaz au împins statele spre instrumente operaționale. Documentul de la Helsinki din 10 iulie 1992 a creat postul de Înalt Comisar pentru Minoritățile Naționale, a stabilit reguli pentru operațiuni de menținere a păcii ale CSCE, a înființat Forumul pentru Cooperare în Domeniul Securității și a declarat CSCE un aranjament regional în sensul capitolului VIII din Carta ONU (CSCE, 1992). Tot în 1992, Iugoslavia a fost exclusă de la luarea deciziilor printr-o procedură excepțională, singura aplicare a regulii „consens minus unu" (OSCE, f.a.-b).

Summitul de la Budapesta din decembrie 1994 a transformat Conferința într-o organizație: CSCE a primit numele de OSCE de la 1 ianuarie 1995, iar Comitetul Permanent a devenit Consiliul Permanent, organul obișnuit de consultare și decizie. Tot atunci, statele au cerut numirea unor copreședinți pentru negocierile privind Nagorno-Karabah, formulă din care a rezultat copreședința Grupului de la Minsk (CSCE, 1994).

În anii 1990 și 2000, OSCE a deschis numeroase misiuni în Balcani, în Europa de Est și în Asia Centrală. Cea mai recentă aderare este cea a Mongoliei, care a devenit la 21 noiembrie 2012 al 57-lea stat participant (OSCE, 2012). După 2010, ultimul an în care s-a ținut un summit al șefilor de stat, influența organizației a scăzut, pe fondul tensiunilor dintre Rusia și statele occidentale (Schuette și Dijkstra, 2023). Criza din Ucraina din 2014 a dus la cea mai mare operațiune din istoria OSCE, Misiunea Specială de Monitorizare, închisă în 2022 după invazia rusă pe scară largă (OSCE, 2022a). În 2024, organizația funcționa fără buget aprobat din 2021, iar la 4 septembrie 2024 mandatele secretarului general și ale conducătorilor celor trei instituții au expirat fără să fie numiți succesori (Liechtenstein, 2024).

Membri și structură

Statele OSCE se numesc „state participante", nu „state membre", termen care reflectă originea organizației într-o conferință diplomatică. Cele 57 de state includ aproape toate statele europene, Statele Unite, Canada și statele din Asia Centrală. Organizația întreține relații speciale cu 11 parteneri pentru cooperare: șase state mediteraneene (Algeria, Egipt, Israel, Iordania, Maroc, Tunisia) și cinci state asiatice (Afganistan, Australia, Japonia, Republica Coreea, Thailanda) (OSCE, f.a.-d). Toate statele participante au statut egal, iar deciziile se adoptă prin consens, definit ca lipsa oricărei obiecții exprimate de un stat față de adoptarea unei decizii (OSCE, 2006). Deciziile adoptate astfel sunt obligatorii din punct de vedere politic, nu juridic (OSCE, f.a.-b).

Organele de decizie

Regulile de procedură din 2006 enumeră patru organe de decizie (OSCE, 2006). **Summitul** șefilor de stat sau de guvern este nivelul cel mai înalt, dar se reunește neregulat. **Consiliul Ministerial**, format din miniștrii de externe, este organul central de conducere și se întrunește anual în anii fără summit. În **Consiliul Permanent**, reprezentanții permanenți ai statelor se întâlnesc în fiecare săptămână la Viena pentru a gestiona activitatea curentă, inclusiv mandatele misiunilor și bugetul. **Forumul pentru Cooperare în Domeniul Securității** se reunește tot săptămânal și tratează aspectele militare ale securității. Unele decizii se adoptă prin „procedura tăcerii": textul este considerat aprobat dacă niciun stat nu obiectează

până la un termen stabilit. Există și două derogări de la consens: „consens minus unu", folosit o singură dată, în 1992, și „consens minus doi", prin care Consiliul Ministerial poate obliga două state aflate în dispută să recurgă la conciliere, procedură nefolosită până acum (OSCE, f.a.-b).

Președinția și Troica

Președinția revine pentru un an calendaristic statului desemnat de Consiliul Ministerial. Ministrul său de externe devine Președinte în exercițiu pentru anul respectiv (OSCE, f.a.-c). Președinția lucrează în „Troică" împreună cu statul care a deținut-o anterior și cu cel care o va prelua (OSCE, 2006). În 2024 Troica era formată din Macedonia de Nord (2023), Malta (2024) și Finlanda (2025) (OSCE, f.a.-c).

Secretariatul și instituțiile

Secretariatul de la Viena, condus de un secretar general, gestionează administrația, bugetul și Centrul de Prevenire a Conflictelor. Secretarul general are însă atribuții politice reduse, iar puterea este împărțită cu trei instituții autonome (Schuette și Dijkstra, 2023): Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR, Varșovia), continuatorul Biroului pentru Alegeri Libere, Înaltul Comisar pentru Minoritățile Naționale (Haga) și Reprezentantul pentru libertatea presei. În septembrie 2024, cele patru posturi de conducere erau vacante, iar activitatea era asigurată de funcționari interimari (Liechtenstein, 2024).

Adunarea Parlamentară și operațiunile în teren

Adunarea Parlamentară reunește parlamentari din toate statele participante și, spre deosebire de organele guvernamentale, votează cu majoritate (OSCE, f.a.-b). Cea mai mare parte a personalului lucrează în 12 operațiuni în teren din Europa de Sud-Est, Europa de Est și Asia Centrală, înființate numai cu acordul statului gazdă și cu mandate adaptate fiecărei situații (OSCE, f.a.-e).

Obiective și activități

OSCE nu are un tratat constitutiv. Mandatul său rezultă din documentele politice adoptate prin consens, începând cu cele zece principii din 1975. La Budapesta, în 1994, statele au descris CSCE drept „o structură de securitate care cuprinde statele de la Vancouver la Vladivostok" (CSCE, 1994). Organizația aplică o concepție largă despre securitate, care leagă stabilitatea militară de situația economică, de mediu și de drepturile omului. Această concepție provine din capitolele Actului final (CSCE, 1975) și este descrisă astăzi prin trei dimensiuni.

Dimensiunea politico-militară. Forumul pentru Cooperare în Domeniul Securității negociază măsuri de control al armamentelor și de creștere a încrederii între forțele armate (CSCE, 1992). Centrul de Prevenire a Conflictelor analizează riscurile și sprijină operațiunile în teren. OSCE a participat la medierea unor conflicte prelungite, de pildă prin Grupul de la Minsk pentru Nagorno-Karabah (CSCE, 1994).

Dimensiunea economică și de mediu. Activitățile vizează buna guvernare, combaterea corupției, gestionarea resurselor comune și riscurile de mediu care

pot genera tensiuni între state. Ideea de bază vine tot din 1975: cooperarea economică, științifică și de mediu era considerată parte a securității (CSCE, 1975).

Dimensiunea umană. ODIHR, înființat inițial pentru a facilita schimbul de informații privind alegerile (CSCE, 1990), organizează misiuni de observare a alegerilor în statele participante și oferă asistență pentru legislația electorală și pentru statul de drept. Înaltul Comisar pentru Minoritățile Naționale acționează pentru prevenirea conflictelor interetnice (CSCE, 1992), iar Reprezentantul pentru libertatea presei monitorizează situația jurnaliștilor.

Pentru că deciziile sunt obligatorii doar politic (OSCE, f.a.-b), respectarea angajamentelor nu este verificată de o instanță, ci prin presiunea reciprocă a statelor. Reuniunile săptămânale de la Viena permit oricărui stat să ridice o problemă legată de respectarea principiilor, iar rapoartele instituțiilor, de exemplu cele de observare a alegerilor, sunt publice. Mecanismul funcționează ca un sistem de transparență: costul pentru un guvern care își încalcă angajamentele este mai ales unul de reputație.

Operațiunile în teren traduc aceste obiective în proiecte concrete: reforma poliției, sprijin pentru instituțiile electorale, educație, combaterea traficului de persoane sau de armament ușor. În 2010, după violențele interetnice din sudul Kârgâzstanului, OSCE a decis trimiterea unui grup internațional de polițiști neînarmați, dar abia la circa șase săptămâni după izbucnirea violențelor (HRW, 2010). Cea mai amplă operațiune a fost Misiunea Specială de Monitorizare în Ucraina, cu 1.291 de membri în martie 2022 (OSCE, 2022a).

Finanțare

OSCE este finanțată în principal din contribuțiile obligatorii ale statelor participante, stabilite prin două grile de contribuții: o grilă generală și o grilă specială pentru operațiunile în teren (Rechnungshof, 2024). Bugetul unificat, care acoperă Secretariatul, instituțiile și misiunile, este adoptat anual de Consiliul Permanent prin consens (OSCE, f.a.-a). La acesta se adaugă contribuții voluntare, numite „extrabugetare", pe care statele le direcționează spre proiecte anume. Misiunea din Ucraina a avut în 2021 un buget de 108,7 milioane de euro, din care 91,3 milioane din contribuții obligatorii și 17,4 milioane din contribuții extrabugetare (OSCE, 2022d).

Bugetul a scăzut în timp: de la 209 milioane de euro în 2000 la 138 de milioane în 2021 (Schuette și Dijkstra, 2023). Pentru 2015, de exemplu, Consiliul Permanent aprobase 141,1 milioane de euro (OSCE, f.a.-a). Bugetul pe 2021, de 138,2 milioane de euro, a fost adoptat cu opt luni întârziere și fără nicio creștere nominală (OSCE, 2022d; Rechnungshof, 2024).

Principala problemă a finanțării este regula consensului. Orice stat poate bloca bugetul, iar după 2021 nu s-a mai adoptat niciun buget anual. În 2022 și 2023, organizația a funcționat pe baza unor alocări lunare egale cu o douăsprezecime din bugetul pe 2021. În 2023, cheltuielile din bugetul unificat au fost de 133,5 milioane de euro, dintre care 67% costuri de personal (Rechnungshof, 2024). Situația continua în septembrie 2024 (Liechtenstein, 2024). Norvegia, de exemplu, acuza încă din 2022 unele state că folosesc bugetul ca monedă de schimb pentru interese naționale înguste și țin astfel organizația captivă (Norvegia, 2022). Blocajul redu-

ce capacitatea OSCE de a planifica și de a lansa activități noi, iar inflația micșorează valoarea reală a sumelor disponibile.



Autovehicule ale Misiunii Speciale de Monitorizare a OSCE la Ujhorod, Ucraina, pe 14 iunie 2021. *Foto: Denis Rozhnovsky/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Misiunea Specială de Monitorizare în Ucraina (2014–2022)

Context

La începutul anului 2014, Ucraina a trecut printr-o criză politică profundă. După protestele de la Kiev și schimbarea guvernului, Crimeea a trecut sub control rus, iar în regiunile Donețk și Luhansk grupări armate, pe care Ucraina și statele occidentale le considerau sprijinite de Rusia, au preluat controlul asupra unor localități. Rusia a negat că ar fi implicată direct și a prezentat conflictul din Donbas ca pe un război civil ucrainean (Umland, 2021). Guvernul ucrainean a cerut prezența unei misiuni internaționale (OSCE, 2022a). OSCE avea un avantaj față de alte organizații: includea toate statele implicate, inclusiv Rusia (Neukirch, 2015).

Pentru a trimite o misiune, OSCE avea nevoie de acordul tuturor statelor participante, inclusiv al Rusiei. Acordul a fost obținut la 21 martie 2014, când Consiliul Permanent a adoptat Decizia nr. 1117 privind Misiunea Specială de Monitorizare (SMM, după denumirea engleză). Misiunea urma să contribuie, pe întreg teritoriul țării, „la reducerea tensiunilor și la promovarea păcii, stabilității și securității" (OSCE, 2014). Mai multe state, între care Ucraina, Statele Unite, Canada și Rusia, au anexat deciziei declarații interpretative, semn că părțile nu citeau mandatul în același fel (OSCE, 2014).

Rolul organizației

Decizia inițială prevedea 100 de monitori civili, neînarmați, care puteau fi suplimentați cu cel mult încă 400, pentru o perioadă de șase luni, prelungibilă. Sarcinile erau culegerea de informații despre securitate, stabilirea faptelor în cazul incidentelor, observarea respectării drepturilor omului și facilitarea dialogului

(OSCE, 2014). Prima finanțare a venit din fondul de rezervă al organizației, din excedentele bugetare ale unor ani anteriori și din contribuții voluntare (OSCE, 2014).

Desfășurarea a fost rapidă. În patru zile au sosit primii 41 de angajați detașați din Secretariat și din alte misiuni, iar pragul de 100 de monitori a fost atins la 22 aprilie 2014 (Neukirch, 2015). Situația s-a schimbat însă repede: echipe ale misiunii au fost reținute de grupări armate în primăvara lui 2014, iar doborârea zborului MH17, la 17 iulie 2014, a adus misiunii o nouă urgență (Neukirch, 2015). Protocolul de la Minsk din septembrie 2014 a atribuit misiunii supravegherea încetării focului, o sarcină pentru care, în mod normal, se folosesc forțe militare de menținere a păcii (Neukirch, 2015).

Rolul a fost consolidat prin „Pachetul de măsuri" semnat la Minsk la 12 februarie 2015 și aprobat de Consiliul de Securitate al ONU prin Rezoluția 2202 din 17 februarie 2015. Documentul prevedea ca OSCE să monitorizeze și să verifice încetarea focului și retragerea armamentului greu, cu ajutorul sateliților, dronelor și radarelor (ONU, 2015). Misiunea a folosit astfel o tehnologie rară pentru o operațiune civilă: în 2021 avea 27 de camere instalate în 23 de locuri, de ambele părți ale liniei de contact, drone de diferite dimensiuni și imagini din satelit (Umland, 2021).

Misiunea a devenit cea mai mare operațiune OSCE. În 2021, bugetul ei era de 108,7 milioane de euro (OSCE, 2022d), iar la 31 martie 2022 avea 1.291 de membri, dintre care 814 internaționali și 477 ucraineni angajați local (OSCE, 2022a). Rapoartele sale zilnice, publice, ofereau informații verificate despre securitate și despre situația umanitară (OSCE, 2022a).

Rezultate

Între 2014 și 2022, SMM a publicat 2.432 de rapoarte zilnice și 242 de rapoarte speciale. Numai în 2021, monitorii au efectuat aproape 18.000 de patrule și au facilitat circa 400 de încetări locale ale focului, numite „ferestre de liniște", pentru ca echipele tehnice să poată repara conducte de apă, linii electrice și alte elemente de infrastructură (OSCE, 2022a). În 2018, misiunea a înregistrat 312.554 de încălcări ale încetării focului, date care au permis analiza evoluției conflictului în timp (Umland, 2021).

Misiunea a avut și costuri umane. La 23 aprilie 2017, un vehicul al unei patrule a trecut peste o mină antitanc lângă Pryshyb, în regiunea Luhansk; un paramedic al misiunii a murit, iar doi colegi au fost răniți. O anchetă independentă, organizată de Comisia Internațională Umanitară de Stabilire a Faptelor, a concluzionat că mina fusese pusă recent și că misiunea probabil nu fusese ținta atacului (OSCE, 2017).

După invazia rusă din 24 februarie 2022, personalul internațional a fost evacuat, iar activitatea de monitorizare a fost suspendată din 7 martie 2022 (Liechtenstein, 2022). Mandatul expira la 31 martie 2022. Rusia a refuzat prelungirea, iar președintele în exercițiu, ministrul polonez de externe Zbigniew Rau, a pus eșecul negocierilor pe seama poziției Federației Ruse. Potrivit aceleiași declarații, misiunea își păstra deocamdată statutul administrativ de operațiune în teren, pentru a asigura siguranța personalului și a bunurilor (OSCE, 2022a). Potrivit di-

plomaților citați de presa de specialitate, delegația rusă a susținut că, în lipsa consensului, misiunea trebuia să își înceteze existența și că procedurile de închidere trebuiau începute fără întârziere (Liechtenstein, 2022). La 28 aprilie 2022, OSCE a anunțat închiderea misiunii (OSCE, 2022c). În Consiliul Permanent, la 12 mai 2022, reprezentantul permanent adjunct al Rusiei, Aleksandr Volgarev, a calificat drept neregulamentară amânarea cu patru săptămâni a începerii închiderii și a cerut informații detaliate despre cheltuielile unei misiuni rămase fără mandat (Federația Rusă, 2022). În aceeași perioadă, patru membri ucraineni ai misiunii erau reținuți fără acuzații în zonele din Donețk și Luhansk aflate în afara controlului guvernului (OSCE, 2022b). Pentru lichidare, între aprilie și decembrie 2022 s-a folosit un buget revizuit de 22,8 milioane de euro (Rechnungshof, 2024).

Evaluare

SMM a demonstrat că OSCE poate desfășura rapid o misiune civilă mare într-o zonă de conflict. Claus Neukirch, într-o analiză publicată în anuarul OSCE, subliniază că OSCE era în 2014 singurul actor acceptat de toate părțile pentru o astfel de sarcină (Neukirch, 2015). Andreas Umland apreciază că prezența permanentă a monitorilor a descurajat probabil unele escaladări și abuzuri și că datele misiunii au oferit o imagine fără egal asupra conflictului (Umland, 2021).

Limitele au fost însă importante. Același autor arată că 93% dintre restricțiile de circulație impuse monitorilor apăreau în zonele necontrolate de guvern, că formațiunile armate distrugeau camere și bruiau semnalul GPS al dronelor și că regula consensului împiedica OSCE să califice conflictul drept unul interstatal (Umland, 2021). Misiunea putea observa și raporta, dar nu putea impune respectarea acordurilor. Închiderea ei în 2022 a arătat că un singur stat, parte a conflictului, poate opri o operațiune susținută de toate celelalte. Reacțiile au fost dure: ambasadorul SUA a calificat blocajul drept iresponsabil și nejustificat, iar Regatul Unit a respins acuzațiile de parțialitate aduse misiunii de Moscova și a afirmat că Rusia se teme de raportarea imparțială (Liechtenstein, 2022). În declarația sa din 31 martie 2022, ambasadorul britanic Neil Bush a descris SMM drept principala sursă de observații a comunității internaționale în Ucraina și a acuzat Moscova că încearcă să arunce asupra altora vina pentru neprelungirea mandatului (Regatul Unit, 2022). Schuette și Dijkstra (2023) consideră închiderea SMM unul dintre semnele declinului OSCE.

Cazul arată două trăsături ale organizației. Prima: OSCE poate acționa acolo unde alte organizații nu sunt acceptate de toate părțile, pentru că include și Rusia. A doua: aceeași includere o face vulnerabilă, pentru că mandatul, bugetul și durata oricărei misiuni depind de acordul fiecărui stat participant.



Drapelele statelor participante la sediul OSCE din Viena. Biroul Înaltului Comisar pentru Minoritățile Naționale se află la Haga. *Foto: Elnur/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Înaltul Comisar pentru Minoritățile Naționale și prevenirea conflictelor interetnice

Context

La începutul anilor 1990, dispariția Uniunii Sovietice și a Iugoslaviei a lăsat milioane de oameni să trăiască, peste noapte, ca minorități în state noi. Tensiunile privind cetățenia, limba, educația și reprezentarea politică au degenerat în mai multe locuri în conflicte armate, iar potrivit biroului Înaltului Comisar, conflictele etnice amenințau stabilitatea întregului spațiu CSCE (HCNM, f.a.-a). Războaiele din fosta Iugoslavie și din Caucaz arătau cât de costisitoare devine gestionarea unui conflict după ce acesta a izbucnit.

Răspunsul a fost un instrument de prevenire. Documentul de la Helsinki din iulie 1992 a creat postul de Înalt Comisar pentru Minoritățile Naționale (ÎCMN), definit ca „instrument de prevenire a conflictelor în stadiul cel mai timpuriu posibil" (CSCE, 1992). Biroul funcționează la Haga, cu aproximativ 30 de angajați (HCNM, f.a.-a).

Rolul organizației

Mandatul din 1992 stabilește atât ce face, cât și ce nu face Înaltul Comisar. El oferă avertizare timpurie și, când este cazul, acțiune timpurie în situațiile care implică minorități naționale și care nu au depășit încă stadiul de tensiune, dar pot evolua spre conflict (CSCE, 1992). În schimb, Înaltul Comisar nu examinează plângeri individuale privind încălcarea drepturilor unei persoane aparținând unei minorități și nu se ocupă de situațiile care implică terorism organizat (CSCE, 1992). Nu este deci un ombudsman al minorităților și nici un tribunal, ci un diplomat însărcinat cu prevenirea conflictelor. Formal, el lucrează sub egida organelor politi-

ce ale organizației (în 1992, Comitetul înalților funcționari; CSCE, 1992) și le alertează atunci când o situație depășește posibilitățile sale de acțiune (HCNM, f.a.-a). În practică, decide singur când și unde se implică, iar această autonomie este esențială pentru rapiditatea intervenției (HCNM, f.a.-a).

Metoda de lucru se bazează pe independență și confidențialitate. Înaltul Comisar vizitează statele, discută cu autoritățile și cu reprezentanții comunităților, apoi trimite guvernelor recomandări confidențiale, fără să aibă nevoie de acordul prealabil al statului vizat pentru a se implica (HCNM, f.a.-a). Această abordare, numită adesea „diplomație discretă", pornește de la ideea că un guvern acceptă mai ușor o schimbare legislativă dacă nu este criticat public.

Pe lângă intervențiile în țări anume, biroul a formulat recomandări tematice, elaborate cu experți independenți, care traduc standardele internaționale în soluții practice. Până în 2023, fuseseră publicate zece asemenea documente (HCNM, f.a.-b):

- Recomandările de la Haga privind educația minorităților (1996);
- Recomandările de la Oslo privind drepturile lingvistice (1998);
- Recomandările de la Lund privind participarea la viața publică (1999);
- ghiduri privind limbile minorităților în audiovizual (2003) și poliția în societăți multietnice (2006);
- Recomandările de la Bolzano/Bozen privind minoritățile în relațiile dintre state (2008);
- Ghidurile de la Ljubljana (2012), despre integrare în societățile cu diversitate etnică;
- Recomandările de la Graz (2017), despre accesul minorităților la justiție;
- Ghidurile de la Tallinn privind mass-media în era digitală (2019);
- recomandări privind participarea la viața socială și economică (2023).

Când diplomația discretă nu mai este suficientă, Înaltul Comisar poate emite o avertizare timpurie oficială către organele politice ale OSCE. Acest instrument a fost folosit numai de două ori: în 1999, în legătură cu Macedonia (astăzi Macedonia de Nord), și în 2010, în legătură cu Kârgâzstanul (HCNM, f.a.-a).

Rezultate

Cazul Kârgâzstanului arată atât utilitatea, cât și limitele instrumentului. Între 10 și 14 iunie 2010, în regiunile Oș și Jalal-Abad au avut loc violențe între kârgâzi și uzbeci. Ministerul kârgâz al Sănătății a raportat 371 de morți, dar un oficial a sugerat că numărul deceselor înregistrate se apropia de 900. Câteva sute de mii de oameni au fost strămutați, iar imaginile din satelit ale ONU au arătat peste 2.600 de case distruse, majoritatea aparținând uzbecilor (HRW, 2010). În 2010, Înaltul Comisar a emis a doua avertizare timpurie oficială din istoria instituției (HCNM, f.a.-a). Statele OSCE au convenit însă abia la circa șase săptămâni după izbucnirea violențelor să trimită un grup de polițiști internaționali neînarmați (HRW, 2010).

Rezultatele muncii de zi cu zi sunt mai greu de măsurat, pentru că succesul prevenirii înseamnă că un conflict nu are loc. Recomandările tematice oferă totuși o urmă vizibilă a activității: ele sunt gândite ca repere pentru guvernele și experții

care redactează legi privind educația, limbile minoritare sau participarea politică, iar seria a ajuns la zece titluri între 1996 și 2023 (HCNM, f.a.-b). Instrumentul a rezistat și crizelor instituționale ale OSCE: după 4 septembrie 2024, când mandatul Înaltului Comisar a expirat fără numirea unui succesor, biroul a continuat să funcționeze sub conducerea unui funcționar interimar (Liechtenstein, 2024).

Evaluare

Punctul forte al ÎCMN este intervenția timpurie și discretă, cu costuri reduse. Un birou mic, fără putere de constrângere, poate influența legislația privind cetățenia, limba sau educația, dacă guvernele acceptă dialogul. Independența îi permite să se implice fără aprobarea prealabilă a statului vizat și fără să aștepte o decizie a tuturor statelor participante (HCNM, f.a.-a).

Limitele sunt legate de aceeași natură non-coercitivă. Recomandările nu sunt obligatorii, iar confidențialitatea face ca publicul să afle rar ce s-a obținut. Când violența izbucnește, instrumentele de care dispune Înaltul Comisar nu mai sunt suficiente, iar reacția depinde de statele participante. În cazul Kârgâzstanului, Human Rights Watch a observat că OSCE a avut nevoie de șase săptămâni pentru a aproba o misiune de poliție și a documentat abuzuri comise ulterior, în timpul anchetelor, în special împotriva uzbecilor (HRW, 2010). Mai general, Schuette și Dijkstra (2023) arată că fragmentarea autorității între Secretariat și instituțiile autonome și dependența de consens slăbesc capacitatea OSCE de a acționa unitar, iar vacanța posturilor de conducere din 2024 a confirmat această vulnerabilitate (Liechtenstein, 2024).

Cazul ilustrează o lecție despre organizațiile interguvernamentale: un instrument poate fi eficient tocmai pentru că este modest. Înaltul Comisar nu judecă și nu sancționează, ci oferă guvernelor soluții pe care le pot adopta fără să pară că cedează presiunii externe. Această formulă funcționează în perioade de tensiune, dar nu înlocuiește voința politică a statelor în momentele de criză acută.

Referințe

CSCE (1975). *Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act*. Helsinki. https://www.osce.org/helsinki-final-act

CSCE (1990). *Charter of Paris for a New Europe*. Paris. https://www.osce.org/mc/39516

CSCE (1992). *CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*. Helsinki. https://www.osce.org/mc/39530

CSCE (1994). *Budapest Document 1994: Towards a Genuine Partnership in a New Era*. Budapesta. https://www.osce.org/mc/39554

Federația Rusă (2022, 12 mai). *Statement by the Delegation of the Russian Federation on the closure of the Special Monitoring Mission to Ukraine*, PC.DEL/697/22. Viena: OSCE Permanent Council. https://www.osce.org/node/532595

HCNM (f.a.-a). *About us*. Haga: OSCE High Commissioner on National Minorities. https://hcnm.osce.org/hcnm/about-us

HCNM (f.a.-b). *Thematic Recommendations and Guidelines*. Haga: OSCE High Commissioner on National Minorities. https://hcnm.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines

HRW (2010, 16 august). *"Where Is the Justice?" Interethnic Violence in Southern Kyrgyzstan and its Aftermath*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/report/2010/08/16/where-justice/interethnic-violence-southern-kyrgyzstan-and-its-aftermath

Liechtenstein, S. (2022, 31 martie). Russia blocks mandate extension of OSCE monitoring mission to Ukraine. *Security and Human Rights Monitor*. https://www.shrmonitor.org/russia-blocks-mandate-extension-of-osce-monitoring-mission-to-ukraine/

Liechtenstein, S. (2024, 4 septembrie). OSCE faces renewed leadership vacuum. *Security and Human Rights Monitor*. https://www.shrmonitor.org/osce-faces-renewed-leadership-vacuum/

Neukirch, C. (2015). The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons. În IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2014* (pp. 183–197). Baden-Baden: Nomos. https://www.ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/14/Neukirch-en-2014_S.pdf

Norvegia (2022, 20 octombrie). *Statement on the 2023 Unified Budget Proposal*. Viena: OSCE Permanent Council. https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/0/7/530932.pdf

ONU (2015). *Rezoluția 2202 (2015) a Consiliului de Securitate*, S/RES/2202 (2015). New York. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf

OSCE (f.a.-a). *Funding and budget*. https://www.osce.org/who/86

OSCE (f.a.-b). *Decision-making in the OSCE*. https://www.osce.org/decision-making

OSCE (f.a.-c). *Chairpersonship*. https://www.osce.org/chairpersonship

OSCE (f.a.-d). *Participating States*. https://www.osce.org/participating-states

OSCE (f.a.-e). *Where we are*. https://www.osce.org/where-we-are

OSCE (2006). *Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe*, MC.DOC/1/06. Bruxelles. https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/5/0/22775.pdf

OSCE (2012, 21 noiembrie). *Mongolia becomes the 57th participating State of the Organization for Security and Co-operation in Europe*. https://www.osce.org/cio/97372

OSCE (2014). *Decision No. 1117: Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, PC.DEC/1117. Viena: Permanent Council. https://www.osce.org/pc/116747

OSCE (2017, 7 septembrie). *OSCE Special Monitoring Mission was not targeted, concludes Independent Forensic Investigation into tragic incident of 23 April 2017*. https://www.osce.org/secretary-general/338436

OSCE (2022a, 31 martie). *Chairman-in-Office and Secretary General expressed regret that no consensus reached on extension of mandate of Special Monitoring Mission to Ukraine*. https://www.osce.org/chairpersonship/514958

OSCE (2022b, 24 aprilie). *OSCE Chairman-in-Office and Secretary General call for immediate release of detained OSCE officials in areas of Donetsk and Luhansk*. https://www.osce.org/chairpersonship/516447

OSCE (2022c, 28 aprilie). *OSCE Chairman-in-Office and Secretary General announce upcoming closure of Special Monitoring Mission to Ukraine*. https://www.osce.org/chairpersonship/516933

OSCE (2022d). *OSCE Annual Report 2021*. Viena: OSCE Secretariat. https://www.osce.org/annual-report/2021

Rechnungshof (2024). *Audit Report on the Financial Statements 2023 of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. Viena: Austrian Court of Audit. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Audit_report_OSCE.pdf

Regatul Unit (2022, 31 martie). *Russia blocks decision on the mandate extension of OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine: UK statement to the OSCE, 31 March 2022*. GOV.UK. https://www.gov.uk/government/speeches/russia-blocks-decision-on-the-mandate-extension-of-osces-special-monitoring-mission-to-ukraine-uk-statement-to-the-osce-31-march-2022

Schuette, L.; Dijkstra, H. (2023). When an International Organization Fails to Legitimate: The Decline of the OSCE. *Global Studies Quarterly*, 3(4), ksad057. https://academic.oup.com/isagsq/article/3/4/ksad057/7431409

Umland, A. (2021). *Achievements and Limitations of the OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine* (SCEEUS Report No. 3). Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies. https://sceeus.se/en/publications/achievements-and-limitations-of-the-osces-special-monitoring-mission-to-ukraine/

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)

Denumire originală: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)
Sediul: Strasbourg, Franța (secretariatul); sesiunile plenare au loc la Veneția
Înființare: 10 mai 1990
Președinte: Claire Bazy Malaurie
Web: www.venice.coe.int

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, numită de obicei Comisia de la Veneția, este organismul consultativ al Consiliului Europei pentru chestiuni constituționale. Juridic, este un acord parțial lărgit: un cadru interguvernamental din interiorul Consiliului Europei, deschis și statelor din afara acestuia. A fost creată în mai 1990, la inițiativa Italiei, de 18 state membre ale Consiliului Europei. Secretariatul lucrează la Strasbourg, iar plenul se reunește la Veneția. În 2024 avea 61 de state membre. Oferă statelor expertiză juridică independentă privind constituțiile, alegerile, justiția și drepturile fundamentale (Comisia de la Veneția, f.a.a; Comisia de la Veneția, f.a.i; Reprezentanța Permanentă a Italiei pe lângă Consiliul Europei, f.a.).

Istoric

Comisia s-a născut în momentul în care regimurile comuniste din Europa Centrală și de Est se prăbușeau. Noile democrații aveau nevoie rapid de constituții, legi electorale și curți constituționale, iar Italia a propus un for de experți care să le ofere consultanță. În mai 1990, 18 state ale Consiliului Europei au creat comisia sub forma unui acord parțial, la care participau doar statele interesate (Comisia de la Veneția, f.a.i; Reprezentanța Permanentă a Italiei pe lângă Consiliul Europei, f.a.). În primul deceniu, activitatea sa principală a fost sprijinirea redactării constituțiilor din fostele state comuniste, astfel încât acestea să corespundă standardelor pe care Consiliul Europei le numește „patrimoniul constituțional european" (Consiliul Europei, f.a.).

Din 1996, comisia a început să colaboreze cu grupurile regionale și lingvistice ale curților constituționale. Această rețea a dus, în 2009, la primul congres al Conferinței Mondiale de Justiție Constituțională, ținut la Cape Town, cu participarea a 93 de curți constituționale. Conferința a devenit un organism permanent, iar statutul ei a intrat în vigoare în septembrie 2011 (Comisia de la Veneția, f.a.e).

O schimbare instituțională importantă a avut loc în 2002. Prin Rezoluția Res(2002)3, Comitetul Miniștrilor a adoptat un statut revizuit, care a transformat comisia într-un acord parțial lărgit, deschis și statelor nemembre ale Consiliului Europei (Comisia de la Veneția, 2002). Până la sfârșitul acelui an, toate statele membre ale Consiliului Europei aderaseră (Comisia de la Veneția, f.a.j). Tot în 2002 a fost adoptat *Code of Good Practice in Electoral Matters* (Codul bunelor practici în materie electorală), folosit de atunci ca reper la evaluarea legilor electorale (Comisia de la Veneția, f.a.d).

În anii următori, componența s-a extins dincolo de Europa. Au aderat, printre altele, Kârgâzstanul (2004), Chile (2005), Republica Coreea (2006), Marocul și Algeria (2007), Israelul (2008), Brazilia și Peru (2009), Tunisia și Mexicul (2010), Kazahstanul (2012), SUA (2013) și Costa Rica (2016) (Reprezentanța Permanentă a Italiei pe lângă Consiliul Europei, f.a.). Până în iulie 2016, numărul membrilor ajunsese la 61 (Comisia de la Veneția, f.a.j).

Pe plan normativ, comisia a adoptat documente de referință care au depășit cazurile individuale: lista de criterii privind statul de drept (*Rule of Law Checklist*, 2016) și principiile privind protecția instituției ombudsmanului, cunoscute ca „Principiile de la Veneția" (2019) (Comisia de la Veneția, f.a.d). Italianul Gianni Buquicchio, care contribuise la înființarea comisiei, a condus-o ca președinte din 2009 până în 2021 (Consiliul Europei, 2019b). La 10 decembrie 2021 a fost aleasă președintă Claire Bazy Malaurie, membră a Consiliului Constituțional al Franței, pentru un mandat de doi ani (Consiliul Europei, 2021). Ea a condus comisia și în 2024 (Comisia de la Veneția, 2024).

Războiul declanșat de Rusia împotriva Ucrainei a schimbat și componența comisiei. După ce Rusia a încetat să mai fie membră a Consiliului Europei, la 16 martie 2022, Comitetul Miniștrilor a stabilit că ea iese și din Comisia de la Veneția (Consiliul Europei, 2022). Numărul membrilor a scăzut astfel de la 62, cât era în 2019, la 61 (Consiliul Europei, 2019b; Comisia de la Veneția, 2023a). În mai 2023, la summitul de la Reykjavik, liderii statelor membre s-au angajat să întărească rolul comisiei și să îi sporească vizibilitatea (Comisia de la Veneția, f.a.a). În același an au fost revizuite regulamentul de procedură și principiile de conduită ale membrilor (Comisia de la Veneția, f.a.i).

Membri și structură

În 2024, comisia avea 61 de state membre: cele 46 de state ale Consiliului Europei și alte 15 state (Comisia de la Veneția, f.a.a). Printre membrii din afara Europei se numără Brazilia, Canada, Chile, Israelul, Kazahstanul, Mexicul, Republica Coreea și SUA (Comisia de la Veneția, f.a.h). Pe lângă membrii cu drepturi depline, alte zece state și entități erau asociate formal la lucrări în 2022, ca observatori sau cu statut special de cooperare (Comisia de la Veneția, 2023a). Uniunea Europeană (UE) și Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/BIDDO) participă și ele la lucrări (Comisia de la Veneția, f.a.j).

Particularitatea comisiei este că statele nu trimit diplomați, ci experți. Fiecare stat numește un membru și un membru supleant (Hoffmann-Riem, 2014, p. 582). Mandatul este de patru ani și poate fi reînnoit. Membrii lucrează în nume propriu și sunt independenți față de guvernele care i-au desemnat. Printre ei se află profesori de drept, judecători și parlamentari (Comisia de la Veneția, f.a.i; Comisia de la Veneția, f.a.j).

Plenul

Organul de decizie este sesiunea plenară, la care participă membrii tuturor statelor. Plenul are patru sesiuni anuale (martie, iunie, octombrie și decembrie), găzduite de Scuola Grande San Giovanni Evangelista din Veneția (Comisia de la Veneția, f.a.a). Aici se adoptă avizele și rapoartele pregătite de raportori. Avizele se

adoptă cu majoritate de voturi, însă, în practică, textele trec aproape întotdeauna cu unanimitate (Hoffmann-Riem, 2014, p. 583).

Președintele și Biroul

Plenul alege președintele pentru un mandat de doi ani, care poate fi reînnoit (Consiliul Europei, 2021). Din Birou fac parte președintele, cei trei vicepreședinți și câțiva membri aleși. Împreună cu președinții subcomisiilor, acesta alcătuiește Biroul lărgit, care pregătește lucrările plenului (Comisia de la Veneția, f.a.b).

Subcomisii și organe mixte

Lucrările de fond sunt împărțite între subcomisii tematice: drepturi fundamentale, sistemul judiciar, instituții democratice, protecția minorităților naționale, statul de drept, drept internațional și altele (Comisia de la Veneția, f.a.b). Pentru alegeri există Consiliul pentru Alegeri Democratice, singurul organism tripartit al Consiliului Europei. În el lucrează împreună membri ai comisiei, ai Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) și ai Congresului Autorităților Locale și Regionale, iar OSCE/BIDDO participă cu regularitate. Toate textele generale din domeniul electoral trec prin acest consiliu înainte de a ajunge în plen (Comisia de la Veneția, f.a.c). Legătura cu curțile constituționale este asigurată de Consiliul Mixt pentru Justiție Constituțională (Comisia de la Veneția, f.a.b).

Secretariatul

Secretariatul funcționează la sediul Consiliului Europei din Strasbourg (Comisia de la Veneția, f.a.a). În 2016 avea 28 de angajați, dintre care 14 juriști, împărțiți în patru divizii: instituții democratice, alegeri, justiție constituțională și cooperare cu statele vecine (Comisia de la Veneția, f.a.j). Secretariatul pregătește documentele, organizează vizitele în țări și asigură continuitatea între sesiuni.

Obiective și activități

Potrivit prezentării oficiale, comisia are menirea să „adune, să dezvolte și să răspândească experiența constituțională și juridică a statelor sale membre" și să ajute statele care doresc să își alinieze structurile juridice și instituționale la standardele europene și internaționale privind democrația, drepturile omului și statul de drept (Comisia de la Veneția, f.a.a).

Instrumentul principal este avizul (*opinion*) asupra unei constituții, a unei legi sau a unui proiect de lege. Comisia nu se autosesizează decât rar. De regulă, avizele sunt cerute de parlamentul, guvernul sau alte autorități ale unui stat membru, de organele Consiliului Europei (secretarul general, Comitetul Miniștrilor, APCE, Congresul Autorităților Locale și Regionale) sau de organizații precum UE și OSCE (Comisia de la Veneția, f.a.j; Hoffmann-Riem, 2014, p. 580). Procedura obișnuită are mai multe etape: numirea unui grup de raportori, o vizită în țară și discuții cu autoritățile, opoziția și societatea civilă, redactarea proiectului, adoptarea lui în plen și publicarea (Comisia de la Veneția, f.a.a; Comisia de la Veneția, f.a.j). Când situația o impune, un aviz urgent poate fi emis între sesiuni, pe baza unui protocol adoptat în 2018 (Comisia de la Veneția, f.a.i). Avizele nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic. Autoritatea lor vine din calitatea expertizei și din faptul că alte instituții europene le preiau (Hoffmann-Riem, 2014).

Volumul de lucru este mare. În 2022, comisia a adoptat 50 de texte (47 de avize și 3 rapoarte) privind 20 de țări, printre care Armenia, Georgia, Kazahstanul, Republica Moldova, România, Tunisia și Ucraina (Comisia de la Veneția, 2023a).

Principalele domenii de activitate sunt:

- **Instituții democratice și drepturi fundamentale**: organizarea puterilor în stat, independența justiției, libertatea de întrunire și de asociere, protecția minorităților.
- **Alegeri, referendumuri și partide politice**: pe lângă Codul bunelor practici din 2002, comisia a elaborat o versiune revizuită a codului privind referendumurile (2022) și ghiduri privind finanțarea și reglementarea partidelor (Comisia de la Veneția, f.a.d).
- **Justiție constituțională**: comisia administrează baza de date CODICES, care adună jurisprudență constituțională, și publică buletine de jurisprudență (Comisia de la Veneția, f.a.k). Ea colaborează strâns cu Conferința Mondială de Justiție Constituțională, la al cărei congres din Bali, din 2022, au participat 94 de delegații (Comisia de la Veneția, f.a.e).
- **Cooperare în afara Europei**: programe în Asia Centrală și în sudul Mediteranei (Comisia de la Veneția, f.a.f; Comisia de la Veneția, f.a.g).

Comisia poate trimite și opinii de tip *amicus curiae* (memorii prin care un terț neutru ajută o instanță să interpreteze o normă) către instanțe din statele membre sau internaționale (Comisia de la Veneția, f.a.k).

Finanțare

Ca orice acord parțial al Consiliului Europei, comisia se sprijină în primul rând pe contribuțiile statelor care participă la acord, iar obligațiile de plată decurg din calitatea de membru. De exemplu, când Rusia a părăsit Consiliul Europei în 2022, Comitetul Miniștrilor a precizat că trebuie să își plătească integral contribuțiile datorate pentru acordurile parțiale până la data ieșirii, inclusiv partea din anul 2022 calculată proporțional (Consiliul Europei, 2022).

Bugetul este modest în comparație cu vizibilitatea comisiei. O prezentare oficială din 2016 indica un buget anual de aproximativ 4,4 milioane de euro (Comisia de la Veneția, f.a.j). În 2022, bugetul a fost de 4.296.400 de euro. Numărul angajaților plătiți din bugetul ordinar urma să crească de la 23 în 2022 la 25 în 2023 (Comisia de la Veneția, 2023a).

A doua sursă sunt contribuțiile voluntare. Raportul pe 2022 arată că o parte importantă a acestora este folosită pentru activități cu state din afara Europei (Comisia de la Veneția, 2023a). Multe proiecte sunt finanțate împreună cu UE. Programul comun UE–Consiliul Europei pentru sudul Mediteranei (*South Programme*) a susținut cooperarea cu opt state, între care Maroc, Tunisia și Iordania. Tot cu fonduri comune au fost derulate un proiect de sprijin pentru autoritățile independente din Tunisia (2019–2022) și unul pentru reforma judiciară din aceeași țară (2019–2023). În Asia Centrală, activitățile din perioada 2020–2024 au fost finanțate prin Programul pentru statul de drept din Asia Centrală, susținut de UE și de Consiliul Europei. Anterior, Finlanda și Germania contribuiseră la unele proiecte regionale (Comisia de la Veneția, f.a.f; Comisia de la Veneția, f.a.g).

Această structură are o limită evidentă: cooperarea în afara Europei depinde în mare măsură de bani temporari, legați de proiecte. În același timp, activitatea comisiei s-a extins, iar în 2023 a crescut numărul avizelor de urmărire, prin care comisia verifică dacă recomandările anterioare au fost puse în aplicare (Comisia de la Veneția, 2023d). Angajamentul luat la Reykjavik în 2023, de a întări comisia, și creșterea personalului finanțat din bugetul ordinar arată că statele membre au recunoscut această presiune (Comisia de la Veneția, f.a.a; Comisia de la Veneția, 2023a).



Imagine ilustrativă: ghiozdanul unui elev, cu drapelul Ucrainei, într-o sală de clasă. Legea educației adoptată de Ucraina în 2017 a limitat predarea integrală în limbile minorităților la ciclul primar. *Foto: Halfpoint/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Comisia de la Veneția și legislația Ucrainei privind limba de predare și minoritățile naționale (2017–2023)

Context

Ucraina are numeroase minorități naționale, iar multe dintre ele au avut, după 1991, școli în limba proprie. Potrivit politologului Volodîmîr Kulîk, în jurul anului 2017 aproximativ 305.000 de elevi învățau în școli cu predare într-o limbă minoritară. Dintre aceștia, 91% studiau în limba rusă, 5% în română și 3% în maghiară. Numai în Transcarpatia funcționau 53 de școli cu predare în maghiară, frecventate de 15.400 de elevi (Kulyk, 2018).

La 5 septembrie 2017, Rada Supremă a adoptat o nouă lege a educației (Comisia de la Veneția, 2017). Articolul 7 limita predarea integrală în limba minorității la ciclul primar. După acest ciclu, predarea urma să se facă în ucraineană, iar în limbile minorităților care sunt limbi oficiale ale UE se puteau preda doar una sau mai multe discipline. Pentru limba rusă nu exista o asemenea excepție (Kulyk, 2018). Susținătorii legii au argumentat că mulți absolvenți ai școlilor minoritare nu stăpâneau suficient ucraineana ca să poată urma o facultate (Newton, 2018).

Reacțiile externe au fost dure. Premierul ungar Viktor Orbán a anunțat că Ungaria va bloca integrarea europeană și euro-atlantică a Ucrainei până la modificarea legii. Președintele României, Klaus Iohannis, și-a anulat vizita programată în Ucraina, ca semnal diplomatic de nemulțumire (Kulyk, 2018). Pentru că NATO decide prin consens, Budapesta a putut bloca reuniunile Comisiei NATO–Ucraina. În februarie 2018, secretarul general al NATO, Jens Stoltenberg, a cerut celor două state să găsească un echilibru între dreptul minorităților de a învăța în lim-

ba maternă și interesul statului ca toți copiii să cunoască limba oficială (RFE/RL, 2018). Blocajul a continuat și în toamna lui 2018 (Newton, 2018).

Rolul organizației

Ministerul ucrainean de Externe a cerut un aviz al Comisiei de la Veneția asupra articolului 7. Avizul a fost adoptat la cea de-a 113-a sesiune plenară, la 8–9 decembrie 2017 (Comisia de la Veneția, 2017). Comisia nu a contestat în sine ideea unui regim mixt, în care ucraineana capătă mai mult spațiu în școlile minorităților (Kulyk, 2018). Recomandările sale au mers în altă direcție: folosirea deplină a posibilităților oferite de articolul 7, păstrarea unei proporții suficiente de predare în limbile minorităților, îmbunătățirea predării limbii ucrainene, prelungirea termenului de aplicare pentru o reformă mai treptată, scutirea școlilor private și dialogul cu reprezentanții minorităților (Euromaidan Press, 2017).

Subiectul a revenit în 2019, după adoptarea legii privind funcționarea limbii ucrainene ca limbă de stat. La cererea Comisiei de monitorizare a APCE, comisia a adoptat un nou aviz la 6–7 decembrie 2019 (Comisia de la Veneția, 2019). Concluzia a fost că legea nu reușește să echilibreze consolidarea limbii ucrainene cu protecția drepturilor lingvistice ale minorităților. Comisia a cerut adoptarea rapidă a unei legi a minorităților și amânarea unor prevederi până atunci. A mai cerut ca perioada de tranziție din educație, prelungită de la septembrie 2020 la septembrie 2023 doar pentru limbile oficiale ale UE, să fie extinsă la toate minoritățile. În opinia ei, tratamentul diferit al limbilor, după cum sunt sau nu limbi ale UE, nu avea o justificare obiectivă (Consiliul Europei, 2019a).

Legea privind minoritățile naționale (comunitățile) a fost adoptată la 13 decembrie 2022 (Nieczypor, 2023). La solicitarea Comisiei de monitorizare a APCE, comisia a analizat-o în cea de-a 135-a sesiune plenară, la 9–10 iunie 2023 (Comisia de la Veneția, 2023b). Avizul a reluat recomandările din 2017. Comisia a constatat o reducere considerabilă a predării în limbile minorităților, care punea în pericol școlile minoritare, și a considerat tratamentul inegal al limbilor minoritare o discriminare fără justificare suficientă. Ea a recomandat și o nouă amânare a aplicării legii educației (HHRF, 2023; Dinnyés, 2023).

În septembrie 2023, președintele Radei Supreme și Comisia de monitorizare a APCE au cerut un aviz urgent asupra amendamentelor votate la 21 septembrie. Avizul ulterior, adoptat la 6–7 octombrie 2023, a salutat mai multe îmbunătățiri. Printre acestea se numărau eliminarea termenului „tradițional" din definiția minorităților și prelungirea de la 48 la 72 de ore a termenului pentru cererile de interpretare la evenimentele publice. Comisia a constatat totuși că recomandările privind educația nu fuseseră abordate. De asemenea, a apreciat că restricțiile privind folosirea limbii ruse, prevăzute să rămână în vigoare încă cinci ani după încetarea legii marțiale, probabil nu îndeplinesc condițiile unei limitări legitime a drepturilor (Comisia de la Veneția, 2023c).

Rezultate

Avizele au căpătat greutate atunci când UE le-a transformat în condiții de aderare. La 8 noiembrie 2023, Comisia Europeană a recomandat deschiderea negocierilor cu Ucraina. Una dintre cele patru măsuri cerute Kievului era adoptarea unei

legi care să răspundă recomandărilor Comisiei de la Veneția din iunie și octombrie 2023 privind legea minorităților (Sydorenko, 2023).

Rada Supremă a votat noile modificări la 8 decembrie 2023, cu 317 voturi pentru și niciunul împotrivă (Khalilova, 2023). Limbile minorităților, cu excepția rusei, puteau fi folosite ca limbi de predare în școlile și universitățile private, iar materialele de campanie electorală puteau fi redactate în aceste limbi, cu condiția traducerii în ucraineană (Khalilova, 2023; Jędrysiak și Nieczypor, 2023). Pentru elevii din minoritățile care folosesc o limbă oficială a UE, disciplinele pe care școlile secundare trebuie să le predea în ucraineană au fost limitate la limba și literatura ucraineană, istoria Ucrainei și pregătirea pentru apărare. Proiectul inițial prevedea că, la cinci ani după încetarea legii marțiale, vorbitorii de rusă ar fi primit aceleași drepturi ca celelalte minorități. Prevederea a fost eliminată, astfel că restricțiile pentru limba rusă au devenit nelimitate în timp (Jędrysiak și Nieczypor, 2023). Anterior, aplicarea noilor reguli din gimnaziu fusese amânată din septembrie 2023 în septembrie 2024 (Nieczypor, 2023).

La 14 decembrie 2023, Consiliul European a decis deschiderea negocierilor de aderare. Viktor Orbán a acceptat să iasă din sală în momentul deciziei, astfel încât aceasta să poată fi luată fără opoziția Ungariei (Al Jazeera, 2023). Prima conferință interguvernamentală UE–Ucraina a avut loc la 25 iunie 2024. Potrivit analiștilor Centrului de Studii Estice (OSW), Ungaria a acceptat cadrul de negociere în urma presiunii celorlalte state și a concesiilor Ucrainei privind minoritățile, deși le considera în continuare insuficiente (Nieczypor, 2024).

Evaluare

Cazul arată atât punctele forte, cât și limitele unui organism consultativ. Comisia a oferit un punct de referință juridic acceptat de toate părțile. După avizul din 2017, atât Kievul, cât și Budapesta au declarat că le-a fost dată dreptate. Ministerul ucrainean al Educației a numit concluziile „echitabile și echilibrate" și a acceptat prelungirea termenului de aplicare (Euromaidan Press, 2017). Recomandările au fost repetate consecvent între 2017 și 2023, iar o parte a lor a ajuns în lege: termene mai lungi, excepții pentru școlile private și mai mult spațiu pentru limbile UE.

Limitele au fost la fel de vizibile. Avizele nu sunt obligatorii. În decembrie 2017, președintele Radei Supreme, Andrii Parubii, declara că articolul 7 nu va fi modificat (Euromaidan Press, 2017). Recomandarea de a trata la fel toate limbile minoritare nu a fost urmată, iar în decembrie 2023 restricțiile pentru limba rusă au devenit nelimitate în timp. Organizația Minority Rights Group observa în 2023 că limbi precum belarusa, idișul sau romani rămân, ca și rusa, doar discipline de studiu, nu limbi de predare (Dinnyés, 2023). În sens opus, Ungaria a cerut mai mult decât recomandase comisia. Ministrul de externe Péter Szijjártó a solicitat revenirea la situația juridică de dinainte de 2015 (Jędrysiak și Nieczypor, 2023).

Prima lecție este că influența unui organism de *soft law* depinde de instituțiile care îi preiau concluziile. Juristul german Wolfgang Hoffmann-Riem observa că avizele sunt aplicate mai bine atunci când alte organizații europene le susțin (Hoffmann-Riem, 2014). În acest caz, avizele din 2017 și 2019 au produs schimbări limitate, iar cele din 2023 au avut efect rapid, pentru că UE le-a legat de negocierile de aderare. A doua lecție este că expertiza juridică nu poate închide sin-

gură un conflict politic. Comisia a putut spune ce standarde trebuie respectate, dar nu a putut împiedica statele să folosească subiectul minorităților în propriile negocieri.

Referințe

Al Jazeera (2023, 14 decembrie). Zelenskyy claims „victory" as EU agrees to open Ukraine membership talks. https://www.aljazeera.com/news/2023/12/14/zelenskyy-hails-victory-as-eu-agrees-to-open-membership-talks-for-ukraine

Comisia de la Veneția (2002). *Resolution Res(2002)3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law* (CDL(2002)027). Strasbourg: Consiliul Europei. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL(2002)027-e

Comisia de la Veneția (2017). *Ukraine: Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which concern the use of the State language and Minority and other languages in Education* (CDL-AD(2017)030). https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-902

Comisia de la Veneția (2019). *Ukraine: Opinion on the Law ensuring the Functioning of the Ukrainian language as State Language* (CDL-AD(2019)032). https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-960

Comisia de la Veneția (2023a). *Annual Report of Activities 2022*. Strasbourg: Consiliul Europei. https://rm.coe.int/0900001680aaaf07

Comisia de la Veneția (2023b). *Ukraine: Opinion on the Law on National Minorities* (*Communities*) (CDL-AD(2023)021). https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1123

Comisia de la Veneția (2023c). *Ukraine: Follow-up Opinion to the Opinion on the Law on National Minorities* (*Communities*) (*Draft Law #9610*) (CDL-AD(2023)028). https://docs-venice.coe.int/api/Document?pdffile=CDL-AD%282023%29028-e

Comisia de la Veneția (2023d, 8 noiembrie). *President of Venice Commission holds exchange of views with Committee of Ministers*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/event-3594

Comisia de la Veneția (2024, 5 iunie). *Meeting of the Venice Commission President with Mr Miroslav Lajčák*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/event-3684

Comisia de la Veneția (f.a.a). *About*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/about

Comisia de la Veneția (f.a.b). *Bureau and Sub-Commissions*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/bureau-and-sub-commissions

Comisia de la Veneția (f.a.c). *Council for Democratic Elections*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/council-for-democratic-elections

Comisia de la Veneția (f.a.d). *Main reference documents*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/main-reference-documents

Comisia de la Veneția (f.a.e). *History* (Conferința Mondială de Justiție Constituțională). https://www.coe.int/en/web/venice-commission/history

Comisia de la Veneția (f.a.f). *Southern Mediterranean*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/southern-mediterranean

Comisia de la Veneția (f.a.g). *Central Asia*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/central-asia

Comisia de la Veneția (f.a.h). *Member states*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/member-states

Comisia de la Veneția (f.a.i). *Mandate and founding documents*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/mandate-and-founding-documents

Comisia de la Veneția (f.a.j). *The European Commission for Democracy through Law: the Venice Commission of the Council of Europe* (prezentare). Strasbourg: Consiliul Europei. https://rm.coe.int/16806aa690

Comisia de la Veneția (f.a.k). *What we do*. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/what-we-do

Consiliul Europei (2019a, 6 decembrie). *State Language Law of Ukraine fails to strike balance between strengthening Ukrainian and safeguarding minorities' linguistic rights, says Venice Commission*. https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/state-language-law-of-ukraine-fails-to-strike-balance-between-strengthening-ukrainian-and-safeguarding-minorities-linguistic-rights-says-venice-commis

Consiliul Europei (2019b, 9 decembrie). *Venice Commission: Gianni Buquicchio re-elected president*. https://www.coe.int/en/web/portal/-/venice-commission-gianni-buquicchio-re-elected-preside-1

Consiliul Europei (2021, 10 decembrie). *Claire Bazy Malaurie elected as new Venice Commission President*. https://www.coe.int/en/web/portal/-/claire-bazy-malaurie-elected-as-new-venice-commission-president

Consiliul Europei (2022). *Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe*. https://rm.coe.int/resolution-cm-res-2022-3-legal-and-financial-conss-cessation-membershi/1680a5ee99

Consiliul Europei (f.a.). *Statute of the European Commission for Democracy through Law*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. https://book.coe.int/en/constitutional-law/2399-statute-of-the-european-commission-for-democracy-through-law.html

Dinnyés, Á. (2023, 11 octombrie). Caught in the crossfire: Minority languages in Ukraine. Minority Rights Group. https://minorityrights.org/caught-in-the-crossfire-minority-languages-in-ukraine/

Euromaidan Press (2017, 11 decembrie). Ukraine and Hungary both claim victory in Ukrainian education language argument. https://euromaidanpress.com/2017/12/12/ukraine-and-hungary-both-claim-victory-after-venice-commission-conclusion-on-education-law/

HHRF (2023, 21 august). Council of Europe's Venice Commission Publishes Opinion on Ukraine's New Law on National Minorities (Communities). Hungarian Human Rights Foundation. https://hhrf.org/2023/08/21/hhrf-issues-summary-and-analysis-of-venice-commission-opinion-on-ukraines-law-on-national-minorities-communities/

Hoffmann-Riem, W. (2014). The Venice Commission of the Council of Europe: Standards and Impact. *European Journal of International Law*, 25(2), 579–597. https://doi.org/10.1093/ejil/chu029

Jędrysiak, M.; Nieczypor, K. (2023, 13 decembrie). Ukraine: another amendment to the law on national minorities. OSW Centre for Eastern Studies. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-12-13/ukraine-another-amendment-to-law-national-minorities

Khalilova, D. (2023, 8 decembrie). Parliament approves additional amendments to law on national minorities. *The Kyiv Independent*. https://kyivindependent.com/parliament-approves-additional-amendments-to-law-on-national-minorities/

Kulyk, V. (2018, 19 aprilie). Ukraine's 2017 Education Law Incites International Controversy Over Language Stipulation. PONARS Eurasia. https://www.ponarseurasia.org/ukraine-s-2017-education-law-incites-international-controversy-over-language-stipulation/

Newton, C. (2018, 5 octombrie). „High treason": Hungary, Ukraine in dispute over language laws. *Al Jazeera*. https://www.aljazeera.com/news/2018/10/5/high-treason-hungary-ukraine-in-dispute-over-language-laws

Nieczypor, K. (2023, 2 octombrie). The changes that change nothing. Ukraine amends the Law on National Minorities. OSW Centre for Eastern Studies. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-10-02/changes-change-nothing-ukraine-amends-law-national-minorities

Nieczypor, K. (2024, 26 iunie). Ukraine opens accession negotiations with the EU. OSW Centre for Eastern Studies. https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-06-26/ukraine-opens-accession-negotiations-eu

Reprezentanța Permanentă a Italiei pe lângă Consiliul Europei (f.a.). *Venice Commission*. https://rpcoe.esteri.it/en/litalia-e-il-coe/accordi-parziali/venice-commission/

RFE/RL (2018, 14 februarie). U.S., NATO Urge Hungary, Ukraine To Settle Language-Law Dispute. https://www.rferl.org/a/us-nato-urge-hungary-ukraine-settle-language-law-dispute-blocking-nato-meeting-ministerial/29038565.html

Sydorenko, S. (2023, 9 noiembrie). How Did European Commission's Report on Start of Accession Negotiations Surprise Ukraine? *European Pravda*. https://www.eurointegration.com.ua/eng/news/2023/11/9/7173179/

Partea a II-a. Organizații internaționale neguvernamentale

Amnesty International

Sediul: Londra, Regatul Unit
Înființare: iulie 1961
Secretar general: Agnès Callamard
Web: www.amnesty.org

Amnesty International (AI) este o mișcare globală, de tip neguvernamental, dedicată apărării drepturilor omului. A pornit în 1961 ca o campanie de presă lansată la Londra de Peter Benenson și a devenit, în același an, o mișcare permanentă. Secretariatul Internațional funcționează la Londra, iar mișcarea cuprindea în 2022 un număr de 68 de entități naționale (AI, 2023c). Organizația afirmă că reunește peste 10 milioane de membri, susținători și activiști (AI, f.a.a). Misiunea sa este să cerceteze și să acționeze pentru prevenirea și încetarea abuzurilor grave împotriva drepturilor consacrate de Declarația Universală a Drepturilor Omului (AI, 2021).

Istoric

Punctul de plecare a fost un articol publicat în ziarul britanic *The Observer* la 28 mai 1961, care lansa campania *Appeal for Amnesty, 1961*. Benenson fusese revoltat de știrea că doi prieteni portughezi fuseseră arestați doar pentru că criticaseră guvernul țării lor în timpul unei cine. Apelul le cerea cititorilor să intervină, prin scrisori și presiune publică, pentru eliberarea celor închiși din cauza opiniilor lor (AI, 1962).

Reacția a depășit așteptările. La 22–23 iulie 1961, susținători din Belgia, Franța, Germania de Vest, Irlanda și Marea Britanie s-au întâlnit la Luxemburg și au hotărât că este nevoie de o organizație permanentă, nu de o campanie de un an (AI, 1962). Campania se ocupa de ceea ce avea să fie numit „prizonier de conștiință”: persoana închisă pentru idei pe care guvernul său nu le acceptă.

Metoda inițială reflecta contextul Războiului Rece. Fiecare grup local „adopta” trei prizonieri: unul din blocul estic, unul din Occident și unul din statele Asiei și Africii. Astfel, organizația putea demonstra că nu ține partea niciunei tabere. Până la jumătatea lui 1962 existau secțiuni în nouă țări și peste 70 de grupuri locale, iar primii anchetatori fuseseră trimiși în Ghana, Cehoslovacia, Portugalia și Germania de Est. Studenții au jucat un rol important în această etapă: numai la Oxford funcționau 12 grupuri (AI, 1962).

Creșterea a fost rapidă. Raportul anual din 1978 menționa peste 2.000 de grupuri de adopție și secțiuni naționale în 35 de țări, plus membri individuali în alte 74 de state, deci o prezență în peste o sută de țări la mai puțin de două decenii de la fondare. Același document amintea că Premiul Nobel pentru Pace pe 1977 a venit la încheierea „Anului prizonierului de conștiință” (AI, 1978). Tot în 1977, AI și-a asumat campania pentru abolirea pedepsei cu moartea; la acea dată, doar 16 state renunțaseră complet la ea (AI, f.a.c).

În deceniile următoare, mandatul s-a lărgit treptat de la prizonierii politici la ansamblul drepturilor din Declarația Universală. Astăzi, cercetările AI privesc și conflictele armate, comerțul cu arme, conduita companiilor sau efectele crizei climatice asupra drepturilor omului (AI, 2007; AI, 2021).

Creșterea a adus și tensiuni interne. După moartea a doi angajați în 2018, AI a comandat o evaluare externă a bunăstării personalului. Raportul KonTerra, publicat în ianuarie 2019, a descris o cultură organizațională toxică, marcată de suprasolicitare, probleme de management și discriminare; 39% dintre angajații chestionați spuneau că au dezvoltat probleme de sănătate din cauza muncii (AI, 2019).

În septembrie 2021, mișcarea a adoptat Cadrul strategic global 2022–2030, care stabilește prioritățile pentru acest deceniu (AI, 2021). În 2022, cercetările despre războiul din Ucraina au declanșat una dintre cele mai serioase controverse din istoria organizației, analizată în al doilea studiu de caz de mai jos.

Membri și structură

AI este o mișcare globală cu structură federală. Oamenii aderă de regulă prin secțiunea sau structura națională din țara lor, unde pot participa la conferințe, campanii și alegeri interne (AI, f.a.a). În 2022 existau 68 de entități naționale, dintre care 64 cu membri proprii și 4 fără membri, la care se adaugă Secretariatul Internațional (AI, 2023c). Secțiunile strâng fonduri pe plan național și contribuie la bugetul comun al mișcării (AI, 2023c).

Adunarea Globală

Adunarea Globală este organul suprem. Se întrunește anual și reunește reprezentanți ai entităților naționale din peste 60 de țări, care votează direcția strategică a mișcării și celelalte decizii importante (AI, f.a.a; AI, 2023c). Tot Adunarea alege membrii Consiliului Internațional. Prin acest mecanism, membrii individuali influențează indirect deciziile globale: ei participă la alegerile și conferințele structurii naționale, care își trimite apoi reprezentanții la Adunare.

Consiliul Internațional

Consiliul Internațional (*International Board*) are nouă membri aleși de reprezentanții entităților naționale cu membri (AI, 2023c) și poate coopta încă doi, deci cel mult 11. Membrii aleși au mandate de trei ani, eșalonate, astfel încât o treime din locuri se reînnoiește în fiecare an. Nimeni nu poate deține mai mult de două mandate consecutive, iar din aceeași țară poate proveni cel mult un membru. Membrii cooptați stau cel mult doi ani într-un mandat, tot de maximum două ori. Consiliul se întrunește de cel puțin patru ori pe an, propune Adunării politicile financiare și de guvernanță, supraveghează finanțele, riscurile și respectarea statutului, aprobă bugetul Secretariatului Internațional, aprobă auditorii acestuia și îl numește pe secretarul general (AI, f.a.b). Consiliul face astfel legătura dintre membrii mișcării și aparatul executiv: răspunde în fața Adunării și controlează activitatea Secretariatului.

Secretarul general și Secretariatul Internațional

Secretarul general este principalul purtător de cuvânt al mișcării și conducătorul executiv al Secretariatului Internațional. El conduce echipa de conducere superioară (*Senior Leadership Team*), formată din directori seniori care răspund de programele Secretariatului și care stabilesc, alături de secretarul general, direcția strategică operațională. Funcția este deținută de Agnès Callamard, fostă raportoare specială a ONU pentru execuțiile extrajudiciare și fostă directoare executivă a

organizației Article 19, specializată în libertatea de exprimare (AI, f.a.b). Numirea ei a fost anunțată la 28 martie 2021, cu efect imediat, după o perioadă în care Julie Verhaar condusese interimar Secretariatul (Amnesty International USA, 2021).

Secretariatul Internațional funcționează juridic sub forma societății britanice Amnesty International Limited. În 2022, activitatea sa era distribuită în 21 de birouri, cel mai mare fiind cel din Londra (AI, 2023c). Secretariatul coordonează cercetarea publicată sub numele AI și campaniile globale, în timp ce secțiunile adaptează aceste campanii la contextul național.

Principii de funcționare

Organizația afirmă că întreaga sa activitate se sprijină pe trei principii: imparțialitate, independență și acuratețe. Ea se declară independentă de orice instituție, ideologie, interes economic sau religie (AI, f.a.a). În practică, deciziile sunt negociate între nivelul global și cel național, ceea ce asigură legitimitate, dar poate încetini reacțiile și poate crea conflicte între centru și secțiuni.

Obiective și activități

Viziunea organizației este formulată astfel: „o lume în care fiecare persoană se bucură de toate drepturile omului consacrate în Declarația Universală a Drepturilor Omului" (AI, 2021). Pentru a o realiza, AI își propune să facă cercetare și să acționeze pentru prevenirea și încetarea abuzurilor grave. Documentul nu fixează doar teme, ci și modul de evaluare: sunt prevăzute bilanțuri intermediare în 2025 și 2028 (AI, 2021).

Cadrul strategic 2022–2030 descrie patru metode principale de lucru (AI, 2021):

- **cercetarea**: anchete imparțiale despre încălcări comise de state și de companii, bazate pe interviuri cu victime și martori, pe documente și pe expertiză tehnică;
- **advocacy**: presiunea directă asupra guvernelor, organismelor ONU și companiilor pentru schimbarea legilor și practicilor;
- **campaniile publice**: mobilizarea membrilor și susținătorilor prin petiții, scrisori și acțiuni de stradă;
- **educația pentru drepturile omului**: formarea activiștilor și a publicului, pentru ca aceștia să poată participa în cunoștință de cauză la acțiunile organizației.

Cadrul pune accent pe faptul că nu doar statele, ci și companiile pot contribui la încălcarea drepturilor omului, de aceea cercetarea și advocacy vizează ambele categorii de actori (AI, 2021).

Printre prioritățile tematice ale actualului cadru strategic se află libertatea de exprimare și spațiul civic (online și offline), precum și egalitatea și nediscriminarea, inclusiv justiția de gen și rasială și protecția persoanelor afectate de criza climatică (AI, 2021).

Câteva direcții de activitate sunt constante de decenii. Prima este apărarea prizonierilor de conștiință prin campanii de scrisori adresate autorităților, metodă folosită încă din 1961 (AI, 1962). A doua este campania împotriva pedepsei cu

moartea, pe care AI o respinge fără excepții și despre care publică anual date privind execuțiile din lume (AI, f.a.c). A treia este documentarea crimelor comise în conflicte armate, de la Darfur la Ucraina. Pentru astfel de situații, organizația are un program de răspuns la crize, ai cărui cercetători ajung în zonele afectate la scurt timp după izbucnirea violențelor (AI, 2023b). A patra este urmărirea transferurilor de arme care alimentează aceste conflicte: AI identifică producătorii și rutele de livrare și cere statelor să oprească exporturile sau să extindă embargourile existente (AI, 2007; AI, 2024). Recomandările din rapoarte se adresează guvernelor, organismelor ONU, companiilor și grupurilor armate, iar presa le preia frecvent.

Finanțare

AI se finanțează în principal din donații private, ceea ce consideră o garanție a independenței sale. În 2023, peste 1,7 milioane de persoane au donat organizației, cu o donație medie lunară de 13,30 euro. Veniturile totale ale mișcării globale au fost de 384 de milioane de euro în 2022 și de 370 de milioane de euro în 2023, cu 4% mai puțin. Aproximativ 91% din venituri nu sunt condiționate de un anumit proiect, astfel încât pot fi alocate după prioritățile stabilite intern (AI, f.a.d).

Banii sunt strânși în mare parte de secțiunile naționale, care transferă o parte către Secretariatul Internațional după o formulă comună, numită *Distribution Model*. În 2022, Secretariatul a avut venituri de 94,9 milioane de lire sterline, dintre care 78,3 milioane au provenit din aceste contribuții (circa 83%). Restul, 15,7 milioane, a venit din strângeri de fonduri directe: donatori importanți, moșteniri, fundații și trusturi. Cheltuielile Secretariatului au fost de 81,9 milioane de lire sterline, iar rezervele libere au ajuns la 52,7 milioane (AI, 2023c).

Evoluția pe termen lung a fost pozitivă: veniturile mișcării au crescut de la 301 milioane de euro în 2017 la 384 de milioane în 2022 (AI, 2023c). Datele pentru 2023 semnalează însă presiuni. Donația medie a scăzut cu 13% față de anul anterior, iar cheltuielile globale, de 383 de milioane de euro, au depășit veniturile (AI, f.a.d). Dependența de micile donații individuale protejează independența organizației, dar o face vulnerabilă la fluctuațiile donațiilor și la crizele de imagine, cum a fost cea din 2022.



Imagine ilustrativă: tabără pentru persoane strămutate de un conflict armat, în Africa. La începutul lui 2004, AI estima că aproximativ 670.000 de oameni fuseseră strămutați în interiorul Darfurului. *Foto: Miros/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Amnesty International și conflictul din Darfur (2003–2024)

Context

Darfur este o regiune întinsă din vestul Sudanului, la granița cu Ciadul. La începutul anului 2003, grupuri armate din regiune au declanșat o rebeliune împotriva guvernului de la Khartoum. Răspunsul autorităților a combinat bombardamente aeriene cu atacuri terestre ale armatei și ale unor miliții aliate, cunoscute sub numele de Janjawid. Satele erau incendiate, recoltele distruse, iar vitele furate, astfel încât comunitățile rămâneau fără mijloace de trai (AI, 2004a).

Primele cifre disponibile arătau deja o criză majoră. La începutul lui 2004, AI estima circa 3.000 de morți, aproximativ 670.000 de persoane strămutate în interiorul Darfurului și până la 100.000 de refugiați ajunși în estul Ciadului (AI, 2004a). În anii următori, bilanțul uman a crescut mult, iar conflictul a devenit unul dintre cele mai mediatizate dezastre umanitare ale deceniului.

Actorii principali erau guvernul sudanez al președintelui Omar al-Bashir, milițiile Janjawid, grupurile rebele, statele vecine, Uniunea Africană și ONU. Pe lângă ele, organizațiile neguvernamentale pentru drepturile omului au încercat să documenteze ce se întâmpla într-o zonă în care accesul jurnaliștilor și al anchetatorilor era sever limitat. Criza nu s-a încheiat cu adevărat: după aprilie 2023, războiul dintre armata sudaneză și Forțele de Sprijin Rapid (RSF) a readus Darfurul în centrul violențelor (AI, 2024).

Rolul organizației

AI a urmărit situația înainte ca Darfurul să devină un subiect de primă pagină. În ianuarie 2003, o delegație a organizației a mers la El Fasher, capitala Darfurului

de Nord, unde s-a întâlnit cu oficiali și cu victime. Au urmat declarații publice în februarie și aprilie 2003, un memorandum adresat guvernului în mai și un raport public în iulie 2003 (AI, 2004b).

Instrumentul central a fost cercetarea pe teren, urmată de rapoarte și recomandări. În noiembrie 2003, delegați ai AI au intervievat peste 100 de refugiați sudanezi în nouă localități din estul Ciadului, pe o porțiune de graniță lungă de peste 300 de kilometri. Raportul rezultat, publicat la 3 februarie 2004, descria execuții extrajudiciare, violuri, răpiri și bombardarea satelor de către aviația guvernamentală. Organizația cerea o comisie internațională și independentă de anchetă, trimiterea de observatori pentru drepturile omului și acces umanitar fără restricții (AI, 2004a).

Au urmat documente tematice. În iunie 2004, AI a descris detenția fără legătură cu exteriorul, tortura și procesele sumare din fața unor instanțe speciale (AI, 2004b). În iulie 2004, un raport dedicat violenței sexuale a concluzionat că violul era folosit ca armă de război, pentru a umili, pedepsi și alunga comunitățile, și a apreciat că asemenea fapte pot constitui atât crime de război, cât și crime împotriva umanității (AI, 2004c). Potrivit unui responsabil al organizației, citat de agenția IRIN, cercetătorii discutaseră cu aproximativ 400 de victime sau martori (The New Humanitarian, 2004).

O a doua direcție a vizat armele. În mai 2007, AI a arătat că guvernul încălca embargoul impus de Consiliul de Securitate asupra Darfurului, că arme provenite din China și Rusia ajungeau în regiune și că unele aeronave militare fuseseră vopsite în alb, asemenea celor ale ONU și ale Uniunii Africane (AI, 2007). În septembrie 2016, raportul despre ofensiva din masivul Jebel Marra a susținut, pe baza mărturiilor și a analizei unor experți, că forțele guvernamentale ar fi folosit arme chimice în cel puțin 30 de atacuri, soldate cu aproximativ 200 de morți (AI, 2016; NBC News, 2016). În iulie 2024, în plin război civil, AI a documentat arme noi, fabricate în mai multe state, care intrau în Sudan și în Darfur, și a cerut extinderea embargoului la întreaga țară (AI, 2024).

Rezultate

Mai multe dintre măsurile cerute de AI și de alte organizații au fost adoptate la nivel internațional. La cererea Consiliului de Securitate, secretarul general al ONU a înființat o comisie internațională de anchetă, care a raportat la începutul lui 2005. Comisia a constatat ucideri în masă, tortură, violențe sexuale și strămutări forțate, pe care le-a încadrat drept crime împotriva umanității și crime de război. Ea a apreciat însă că guvernul nu urmărise o politică de genocid, pentru că lipsea dovada intenției specifice de a distruge un grup (Kirgis, 2005).

La 31 martie 2005, Consiliul de Securitate a adoptat Rezoluția 1593, cu 11 voturi pentru, niciunul împotrivă și 4 abțineri, prin care situația din Darfur de după 1 iulie 2002 a fost deferită procurorului Curții Penale Internaționale (CPI) (ONU, 2005). A fost prima deferire de acest fel făcută de Consiliu (Kirgis, 2005). La 4 martie 2009, Camera preliminară a CPI a emis un mandat de arestare pe numele lui Omar al-Bashir, pentru cinci capete de acuzare de crime împotriva umanității și două de crime de război; acuzația de genocid nu a fost reținută atunci, dar judecătorii au admis că mandatul poate fi completat ulterior (ONU, 2009). Al-Bashir devenea primul șef de stat în funcție inculpat de Curte, iar AI a cerut Sudanu-

lui să îl predea imediat și oricărui stat în care ar călători să îl aresteze (ONU, 2009; AI, 2009).

Alte rezultate au fost mai modeste. Guvernul sudanez a respins în mod repetat acuzațiile. În 2016, ambasadorul Sudanului la ONU a declarat că afirmațiile privind armele chimice sunt „fabricate" și a contestat metoda organizației, ai cărei cercetători nu vizitaseră zona. Departamentul de Stat al SUA a calificat acuzațiile drept „înfiorătoare", iar Organizația pentru Interzicerea Armelor Chimice a anunțat doar că va examina raportul (NBC News, 2016). Embargoul asupra armelor, în vigoare de aproape două decenii, a continuat să fie ocolit, după cum constata chiar AI în 2024 (AI, 2024).

Evaluare

Contribuția principală a AI a fost documentarea timpurie și sistematică. Rapoartele din 2003 și 2004 au oferit guvernelor, ONU și presei informații verificate despre natura abuzurilor, într-un moment în care accesul în regiune era aproape imposibil. Încadrarea juridică din rapoartele AI, care vorbeau despre crime de război și despre crime împotriva umanității, a fost apropiată de concluziile comisiei ONU din 2005 (AI, 2004c; Kirgis, 2005). Cererea pentru o comisie internațională de anchetă, formulată de AI încă din februarie 2004, s-a regăsit în deciziile ulterioare ale Consiliului de Securitate, chiar dacă acestea au fost rezultatul presiunii mai multor state și organizații, nu doar al AI (AI, 2004a; Kirgis, 2005).

Limitele sunt la fel de vizibile. Cercetarea s-a făcut adesea de la distanță, prin interviuri cu refugiați și cu martori aflați în afara zonei de conflict, ceea ce a permis guvernului sudanez să conteste metodele (NBC News, 2016). Organizația nu are putere de constrângere: poate cere un embargo, dar nu îl poate aplica. Faptul că în 2024 AI documenta din nou încălcări ale aceluiași embargo și atrocități în aceeași regiune arată cât de puțin s-a schimbat pe teren (AI, 2024).

Literatura de specialitate confirmă că efectul acestor campanii este incert. Analizând 145 de state între 1975 și 2000, Emilie Hafner-Burton a constatat că guvernele expuse public pentru abuzuri reduc uneori anumite încălcări, dar le continuă sau chiar le intensifică pe altele (Hafner-Burton, 2008).

Cazul Darfur ilustrează două trăsături ale ONG-urilor pentru drepturile omului. Prima: puterea lor provine din informație și credibilitate, nu din resurse materiale, de aceea calitatea dovezilor contează mai mult decât volumul declarațiilor. A doua: rezultatele depind de voința statelor, iar documentarea poate pregăti justiția internațională pe termen lung chiar și atunci când nu oprește violența pe termen scurt.



Blocuri de locuințe din Borodianka, în regiunea Kiev, distruse în timpul ofensivei ruse din 2022. Cea mai mare parte a documentării AI în Ucraina a privit atacurile forțelor ruse asupra civililor. *Foto: Anton/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Comunicatul din 4 august 2022 despre tacticile armatei ucrainene și controversa care a urmat

Context

După invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia, la 24 februarie 2022, AI și-a trimis echipele de răspuns la crize să documenteze încălcările dreptului internațional umanitar. Cea mai mare parte a acestei munci privea atacurile forțelor ruse asupra civililor. Cercetarea despre comportamentul armatei ucrainene nu a pornit dintr-un proiect separat: ea s-a conturat treptat, pe măsură ce cercetătorii strângeau informații pe teren despre încălcările rusești (AI, 2023b).

Problema juridică în discuție ține de așa-numitele „precauții pasive". Dreptul internațional umanitar nu cere doar atacatorului să evite civilii, ci și celui care se apără să ia, în măsura în care este posibil, măsuri pentru a-și proteja propria populație, de exemplu să nu își amplaseze trupele în zone locuite fără necesitate sau să evacueze civilii (AI, 2023a). Aplicarea acestei reguli într-un război defensiv, purtat în mare parte în orașe, este însă dificilă și depinde mult de context.

Actorii principali au fost Secretariatul Internațional al AI și secretara generală Agnès Callamard, secțiunea națională din Ucraina, guvernul ucrainean, presa de stat rusă și, ulterior, un grup de experți în drept internațional.

Rolul organizației

La 4 august 2022, AI a publicat un comunicat extins intitulat *Ukraine: Ukrainian fighting tactics endanger civilians* („Ucraina: tacticile de luptă ucrainene pun în pericol civilii"). Documentul se baza pe cercetări făcute între aprilie și iulie 2022 în regiunile Harkov, Donbas și Mikolaiv. Potrivit AI, forțele ucrainene operaseră din zone rezidențiale în 19 orașe și sate, folosiseră cinci spitale drept baze militare de

facto, iar în 22 dintre cele 29 de școli vizitate existau urme de activitate militară (Amnesty International UK, 2022).

Agnès Callamard a rezumat poziția organizației astfel: „Faptul de a se afla în poziție defensivă nu scutește armata ucraineană de obligația de a respecta dreptul internațional umanitar" (Amnesty International UK, 2022). Ea cerea guvernului de la Kiev fie să își mute forțele departe de zonele populate, fie să evacueze civilii din zonele în care operează armata. Comunicatul preciza totodată că aceste încălcări nu justifică în niciun fel atacurile nediscriminatorii ale Rusiei (Amnesty International UK, 2022; Meduza, 2022).

AI trimisese constatările guvernului ucrainean la 29 iulie, cu doar câteva zile înainte de publicare. Pe 7 august, în fața reacțiilor, organizația și-a exprimat regretul pentru suferința și furia provocate, dar a precizat că își menține constatările (Al Jazeera, 2022; AI, 2022). În lunile următoare, conducerea a comandat o evaluare organizațională externă și o analiză juridică independentă a comunicatului (Kyiv Independent, 2023).

Rezultate

Reacțiile au fost imediate. Președintele Volodimir Zelenski a acuzat organizația că încearcă să mute responsabilitatea de pe agresor pe victimă. Oksana Pokalciuk, directoarea secțiunii ucrainene, și-a anunțat demisia, susținând că documentul ajunsese să servească propagandei ruse (Al Jazeera, 2022). Demisia a devenit efectivă la 26 septembrie 2022 (AI, 2023b). Presa de stat rusă, inclusiv agențiile RIA Novosti și TASS, a preluat selectiv comunicatul, omițând pasajele despre responsabilitatea Rusiei, pentru a susține teza oficială că armata ucraineană folosește civilii drept „scuturi umane" (Meduza, 2022). Potrivit raportului intern publicat ulterior, AI a pierdut parteneriate, iar personalul a primit amenințări cu moartea și a fost confruntat cu proteste (AI, 2023b).

Grupul de cinci experți în drept internațional umanitar (Emanuela-Chiara Gillard, Kevin Jon Heller, Eric Talbot Jensen, Marko Milanovic și Marco Sassòli) și-a încheiat analiza în februarie 2023 (Schmitt, 2023). Concluzia sa unanimă: observațiile factuale erau, în general, susținute, dar concluzia că armata ucraineană a încălcat dreptul umanitar fusese formulată în termeni prea categorici, fără informații de la autoritățile ucrainene despre alternativele pe care le aveau. Afirmația că Ucraina nu își avertizase civilii nu era suficient fundamentată, iar formatul unui comunicat de circa 1.700 de cuvinte nu permitea analiza juridică necesară (AI, 2023a).

Raportul nu a fost făcut public imediat. La sfârșitul lui aprilie 2023, *The New York Times* a relatat conținutul evaluării, potrivit căreia comunicatul folosise un limbaj „ambiguu, imprecis și, în unele privințe, discutabil din punct de vedere juridic" (Kyiv Independent, 2023). AI a publicat analiza juridică la 28 aprilie 2023 (AI, 2023a), iar în mai 2023 consiliul de conducere internațional (*International Board*) a prezentat un raport cu lecțiile învățate, inclusiv proceduri mai clare de control al calității și consultarea structurilor naționale afectate (AI, 2023b).

Evaluare

Cazul are două fețe. Pe de o parte, AI a aplicat același standard juridic tuturor părților la conflict, ceea ce face parte din mandatul unei organizații imparțiale.

Experții nu au contestat faptul că regula precauțiilor se aplică și statului care se apără și nici nu au considerat inventate observațiile de pe teren (AI, 2023a).

Pe de altă parte, modul de lucru a fost deficitar. Juristul Michael N. Schmitt, de la Institutul Lieber al Academiei Militare West Point, a calificat afirmațiile din comunicat drept „iresponsabile", pentru că nu indicau regulile încălcate și nu prezentau analiza juridică. El a subliniat că, fără un dialog real cu autoritățile ucrainene, acestea nu au avut practic un drept la replică, și a criticat decizia conducerii AI de a nu publica imediat raportul experților (Schmitt, 2023). Raportul intern al organizației a recunoscut, la rândul său, o percepție de lipsă de respect reciproc și de incluziune în relația cu secțiunea ucraineană (AI, 2023b).

Din acest episod se pot trage două lecții despre funcționarea ONG-urilor internaționale. Prima: capitalul unei organizații precum AI este credibilitatea, iar aceasta depinde nu doar de corectitudinea faptelor, ci și de rigoarea juridică, de contextul în care sunt publicate constatările și de consultarea celor vizați. A doua: structura federală, cu un secretariat central și secțiuni naționale, poate genera tensiuni atunci când deciziile luate la Londra au consecințe directe asupra unei secțiuni aflate într-o țară în război.

Referințe

AI (1962). *AI First Annual Report 1961-1962* (POL 10/001/1962). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/001/1962/en/

AI (1978). *Amnesty International Report 1978* (POL 10/001/1978). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/001/1978/en/

AI (2004a). *Sudan: Darfur: "Too many people killed for no reason"* (AFR 54/008/2004). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/afr54/008/2004/en/

AI (2004b). *Sudan: Darfur: Incommunicado detention, torture and special courts* (AFR 54/058/2004). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/06/afr540582004en.pdf

AI (2004c). *Sudan: Darfur: Rape as a weapon of war: sexual violence and its consequences* (AFR 54/076/2004). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/afr54/076/2004/en/

AI (2007). *Sudan: Arms continuing to fuel serious human rights violations in Darfur* (AFR 54/019/2007). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/afr54/019/2007/en/

AI (2009, 4 martie). ICC issues arrest warrant for Sudanese President al Bashir. Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2009/03/icc-issues-arrest-warrant-sudanese-president-al-bashir-20090304/

AI (2016). *Sudan: Scorched earth, poisoned air: Sudanese government forces ravage Jebel Marra, Darfur* (AFR 54/4877/2016). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/afr54/4877/2016/en/

AI (2019). *KonTerra* (*Wellbeing*) *Report* (ORG 60/9763/2019). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/org60/9763/2019/en/

AI (2021). *Amnesty International's Global Strategic Framework* (*2022-2030*) (POL 50/3639/2021). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/pol50/3639/2021/en/

AI (2022). *Statement on publication of press release on Ukrainian fighting tactics*. Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/08/statement-on-publication-of-press-release-on-ukrainian-fighting-tactics/

AI (2023a). *Report of the legal review panel on the Amnesty International press release concerning Ukrainian fighting tactics of 4 August 2022* (ORG 60/6731/2023). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/org60/6731/2023/en/

AI (2023b). *Ukraine Organizational Report: Key findings and learnings relating to the August 4 press release on Ukraine* (ORG 60/6795/2023). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2023/05/ORG6067952023ENGLISH.pdf

AI (2023c). *Amnesty International Limited: Report and financial statements for the year ended 31 December 2022* (FIN 40/7270/2023). Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/documents/fin40/7270/2023/en/

AI (2024). *New weapons fuelling the Sudan conflict*. Londra: Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/latest/research/2024/07/new-weapons-fuelling-the-sudan-conflict/

AI (f.a.a). *Who we are*. https://www.amnesty.org/en/who-we-are/

AI (f.a.b). *Our leadership*. https://www.amnesty.org/en/about-us/our-leadership/

AI (f.a.c). *Death penalty*. https://www.amnesty.org/en/what-we-do/death-penalty/

AI (f.a.d). *Finances and pay*. https://www.amnesty.org/en/about-us/how-were-run/finances-and-pay/

Al Jazeera (2022, 7 august). Amnesty regrets 'distress and anger' caused by Ukraine report. https://www.aljazeera.com/news/2022/8/7/amnesty-regrets-distress-and-anger-caused-by-ukraine-report

Amnesty International UK (2022, 4 august). Ukraine: military endangering civilians by locating forces in residential areas - new research. https://www.amnesty.org.uk/latest/ukraine-military-endangering-civilians-locating-forces-residential-areas-new/

Amnesty International USA (2021, 28 martie). Dr. Agnès Callamard appointed as Secretary General of Amnesty International. https://www.amnestyusa.org/press-releases/dr-agnes-callamard-appointed-as-secretary-general-of-amnesty-international/

Hafner-Burton, E. M. (2008). Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization*, 62(4), 689–716. https://doi.org/10.1017/S0020818308080247

Kirgis, F. L. (2005, 3 februarie). UN Commission's Report on Violations of International Humanitarian Law in Darfur. *ASIL Insights*, 9(5). https://www.asil.org/insights/volume/9/issue/5/un-commissions-report-violations-international-humanitarian-law-darfur

Kyiv Independent (2023, 29 aprilie). New York Times: Report finds parts of Amnesty statement criticizing Ukraine 'ambiguous and imprecise'. https://kyivindependent.com/new-york-times-2/

Meduza (2022, 6 august). 'Into military targets': How Russian propaganda utilized and distorted allegations by Amnesty International that Ukrainian troops endanger civilians. https://meduza.io/en/feature/2022/08/06/into-military-targets

NBC News (2016). Sudan Crisis: Amnesty Report Cites Evidence Government Used Chemical Weapons in Darfur. https://www.nbcnews.com/news/world/sudan-crisis-amnesty-report-cites-evidence-government-used-chemical-weapons-n656121

ONU (2005). *Resolution 1593 (2005)* (S/RES/1593(2005)). New York: Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite. https://digitallibrary.un.org/record/544817

ONU (2009, 4 martie). ICC issues arrest warrant for Sudanese President for war crimes in Darfur. *UN News*. https://news.un.org/en/story/2009/03/292942

Schmitt, M. N. (2023, 1 mai). The Expert Panel's Review of Amnesty International's Allegations of Ukrainian IHL Violations. *Articles of War*, Lieber Institute, West Point. https://lieber.westpoint.edu/expert-panels-review-amnesty-internationals-ai-allegations-ukrainian-ihl-violations/

The New Humanitarian (2004, 19 iulie). Sudan: Rape being used as "a weapon of war" in Darfur - Amnesty International. https://www.thenewhumanitarian.org/report/50714/sudan-rape-being-used-weapon-war-darfur-amnesty-international

Human Rights Watch

Sediul: New York, SUA
Înființare: 1978
Director executiv: Tirana Hassan
Web: www.hrw.org

Human Rights Watch (HRW) este o organizație neguvernamentală cu sediul la New York, specializată în cercetarea și denunțarea publică a încălcărilor drepturilor omului. A luat naștere în 1978 sub numele Helsinki Watch și a primit denumirea actuală în 1988. Spre deosebire de multe organizații analizate în acest volum, HRW nu are state membre și nici membri individuali: este o structură profesionistă, cu aproximativ 500 de angajați de peste 70 de naționalități, ale căror anchete acoperă circa 100 de țări. Rapoartele sale servesc drept bază pentru presiuni asupra guvernelor, organizațiilor internaționale și altor actori. Pentru a-și păstra independența, HRW nu primește bani de la guverne (HRW, f.a.a; HRW, f.a.b).

Istoric

Punctul de plecare al organizației este Actul final de la Helsinki, semnat în 1975 de statele participante la Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa. Documentul cuprindea și angajamente privind drepturile omului, iar în mai multe țări din blocul sovietic au apărut grupuri de cetățeni care urmăreau dacă propriile guverne le respectă. Helsinki Watch a fost creat în 1978 la New York pentru a sprijini aceste grupuri din exterior. Fondatorul principal a fost Robert L. Bernstein, șeful editurii Random House din 1966, care a lansat inițiativa împreună cu Aryeh Neier și Jeri Laber și a condus apoi consiliul director al HRW până în 1990 (HRW, 2019). Metoda aleasă a rămas marca organizației: expunerea publică a abuzurilor, prin presă și prin contacte directe cu decidenții, practică descrisă în limba engleză prin expresia „naming and shaming" (HRW, f.a.b).

În anii 1980, modelul a fost extins și în afara Europei. Americas Watch a apărut în 1981, pe fondul războaielor civile din America Centrală, și a analizat atât abuzurile forțelor guvernamentale, cât și pe cele ale grupărilor rebele. Tot atunci, organizația a pus în discuție sprijinul acordat de guverne străine unor regimuri represive. Au urmat Asia Watch (1985), Africa Watch (1988) și Middle East Watch (1989). Cunoscute la început drept „Comitetele Watch", aceste structuri au adoptat în 1988 numele comun Human Rights Watch (HRW, f.a.b).

Deceniul următor a adus o lărgire a temelor. În timpul Războiului din Golf din 1991, HRW a examinat pentru prima dată modul în care campaniile de bombardament respectă dreptul războiului. Organizația a documentat genocidul din Rwanda și epurarea etnică din fosta Iugoslavie, a susținut înființarea tribunalelor penale internaționale și urmărirea unor foști conducători precum Augusto Pinochet și Hissène Habré. A participat intens la negocierile care au dus la Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale. În paralel, și-a construit programe dedicate drepturilor femeilor, copiilor, refugiaților, lucrătorilor migranți și persoanelor LGBT (HRW, f.a.b). În 1997, HRW a împărțit Premiul Nobel pentru Pace, ca

membru fondator al Campaniei Internaționale pentru Interzicerea Minelor Antipersonal, iar în 2008 a contribuit la adoptarea tratatului privind munițiile cu dispersie (HRW, f.a.b).

Creșterea instituțională este legată mai ales de numele lui Kenneth Roth, venit în organizație în 1987 ca director adjunct și aflat apoi aproape trei decenii la conducerea ei. În această perioadă, personalul a crescut de la circa 60 de oameni la 552, iar bugetul anual de la 7 milioane la aproape 100 de milioane de dolari SUA (HRW, 2022). Un moment decisiv a fost anul 2010, când George Soros a promis 100 de milioane de dolari pe zece ani, cu condiția ca HRW să atragă o sumă echivalentă din alte surse private. Scopul declarat era „internaționalizarea": mai mulți cercetători în capitalele statelor emergente și o bază de donatori mai puțin dependentă de Statele Unite (HRW, 2010a). Au fost deschise birouri la Nairobi, São Paulo, Johannesburg, Seul și în alte orașe, dar o parte dintre ele au fost închise ulterior, pe fondul restricțiilor impuse de guvernele gazdă (Straus, 2024).

Roth s-a retras la sfârșitul lunii august 2022 (HRW, 2022). Din septembrie 2022, conducerea interimară a fost preluată de Tirana Hassan, avocată și anchetatoare cu experiență în zone de conflict, fostă responsabilă pentru răspunsul la crize în cadrul Amnesty International. Consiliul director a confirmat-o ca director executiv în martie 2023 (HRW, 2023). În secolul XXI, HRW a adăugat teme noi, precum abuzurile comise în numele combaterii terorismului, dreptul la sănătate și drepturile economice și sociale, și a început să folosească imagini din satelit și analize statistice (HRW, f.a.b). Raportul anual *World Report 2024*, a 34-a ediție, trece în revistă situația din peste 100 de țări (HRW, 2024a).

Membri și structură

HRW nu are membri în sensul folosit pentru organizațiile interguvernamentale sau pentru rețelele cu secțiuni naționale. Nu există state care să adere, cotizații, adunări generale sau voturi ale membrilor. Organizația este înregistrată în Statele Unite ca entitate nonprofit scutită de impozit, în categoria 501(c)(3) a codului fiscal american (HRW, f.a.c). Publicul larg participă ca donator, voluntar sau destinatar al campaniilor, fără a avea un rol formal în decizii. Această alegere o deosebește de Amnesty International, care se sprijină pe membri și pe secțiuni naționale. Legitimitatea HRW nu provine, așadar, din reprezentarea unor membri, ci din calitatea și credibilitatea informațiilor pe care le publică.

Consiliul director

Organul de conducere este Consiliul director (*Board of Directors*), care supraveghează strategia și finanțele organizației și alege directorul executiv. În 2022, Amy Rao era copreședintă a Consiliului (HRW, 2022), iar în martie 2023 a fost anunțată alegerea Tiranei Hassan în funcția de director executiv (HRW, 2023). Grantul Soros din 2010 fixa și un obiectiv privind componența: majoritatea membrilor Consiliului să provină din afara Statelor Unite (HRW, 2010a). Potrivit unei analize publicate în 2024, numărul membrilor non-americani ai Consiliului a crescut de la 8 la 15 după 2010 (Straus, 2024). Pe lângă Consiliu funcționează comitete consultative asociate diviziilor de cercetare (HRW, f.a.a).

Conducerea executivă

Directorul executiv conduce activitatea curentă, reprezintă organizația în exterior și răspunde în fața Consiliului. La 1 octombrie 2024, funcția era ocupată de Tirana Hassan, care coordonase anterior, ca director al programelor, cercetarea și advocacy-ul organizației în peste 100 de țări (HRW, 2023).

Diviziile de cercetare

Munca propriu-zisă se desfășoară în divizii. Cele regionale acoperă Africa, cele două Americi, Asia, Europa și Asia Centrală, Orientul Mijlociu și Africa de Nord, precum și Statele Unite (HRW, f.a.a). Diviziile tematice urmăresc probleme care traversează granițele, de exemplu sănătatea și drepturile omului sau criza, conflictul și armamentul (HRW, 2010c; HRW, f.a.e). Potrivit organizației, peste 80 de cercetători lucrează după o logică dublă, geografică și tematică, iar o parte dintre ei lucrează permanent pe teren (HRW, f.a.d).

Controlul calității și luarea deciziilor

Deciziile nu se iau prin vot, ci printr-un circuit intern de avizare. Fiecare raport trece prin Biroul juridic și de politici (*Legal & Policy Office*) și prin Biroul programelor (*Program Office*), care verifică acuratețea, echilibrul și temeiul juridic al concluziilor (HRW, f.a.d).

Personalul și birourile

HRW funcționează cu personal angajat, nu cu reprezentanți aleși. Echipele reunesc specialiști pe țări, juriști, jurnaliști și alți profesioniști, în total aproximativ 500 de oameni din peste 70 de țări (HRW, f.a.a). Sediul central se află la New York, pe Fifth Avenue (HRW, f.a.a). Diversificarea personalului a fost unul dintre obiectivele extinderii de după 2010: numărul naționalităților reprezentate a crescut de la 51 la 83, iar numărul birourilor din afara Statelor Unite s-a dublat (Straus, 2024). Prezența locală are însă un preț: acolo unde guvernele devin ostile, birourile pot fi închise, iar cercetătorii lucrează de la distanță (Straus, 2024; HRW, f.a.d).

Obiective și activități

HRW își propune să documenteze încălcările drepturilor omului și să determine guvernele și alți actori să le pună capăt (HRW, f.a.a). Instrumentul principal este informația verificată. Cercetătorii merg acolo unde au avut loc abuzurile și discută separat cu victimele și martorii, cerând detalii precise. Relatările sunt apoi confruntate cu declarațiile altor martori, cu fotografii ale rănilor sau ale distrugerilor, cu coordonate GPS și cu imagini din satelit. Când accesul în țară este blocat, interviurile se fac prin telefon sau online (HRW, f.a.d). Organizația subliniază că documentarea și strategia de advocacy se construiesc împreună: „cercetarea problemei merge mână în mână cu cercetarea strategiei de advocacy" (HRW, f.a.d). Scopul este ca fiecare raport să indice și cine poate fi tras la răspundere și prin ce mijloace.

Rezultatele iau forma rapoartelor tematice sau pe țări, a comunicatelor de presă și a scrisorilor adresate guvernelor. În 2010, organizația publica în jur de 100 de rapoarte pe an (HRW, 2010a). Cea mai cunoscută publicație este *World Report*, o

trecere în revistă anuală a situației din peste 100 de țări; ediția 2024, a 34-a, a fost deschisă de un eseu al Tiranei Hassan despre amenințările la adresa sistemului internațional de protecție a drepturilor omului (HRW, 2024a).

Activitatea se sprijină pe câteva instrumente recurente:

- advocacy direct pe lângă guverne, parlamente, companii și organizații internaționale, inclusiv ONU și organismele regionale;
- sprijin pentru justiția penală internațională, de la tribunalele ad-hoc la Curtea Penală Internațională (HRW, f.a.b);
- coaliții cu alte organizații neguvernamentale pentru tratate noi, precum cele privind minele antipersonal și munițiile cu dispersie (HRW, f.a.e; HRW, f.a.f);
- campanii de presă care folosesc mărturii, fotografii și materiale video, astfel încât subiectele să ajungă pe agenda publică și, prin aceasta, pe cea a decidenților (HRW, f.a.b).

Pe lângă conflictele armate și dreptul internațional umanitar, temele acoperite includ drepturile femeilor și ale copiilor, situația refugiaților și a lucrătorilor migranți, drepturile persoanelor LGBT, abuzurile comise în numele luptei împotriva terorismului, dreptul la sănătate și drepturile economice și sociale (HRW, f.a.b). Primul studiu de caz din acest capitol arată cum a funcționat metoda în cazul centrelor de detenție pentru consumatorii de droguri din China, iar al doilea descrie rolul HRW în campaniile pentru interzicerea minelor antipersonal și a munițiilor cu dispersie.

Finanțare

Regula de bază a finanțării HRW este refuzul banilor publici. Organizația declară că nu solicită și nu acceptă donații de la guverne, direct sau indirect, inclusiv prin fundații guvernamentale, oficiali, rude ale acestora sau alți intermediari (HRW, f.a.c). Veniturile provin din contribuțiile unor persoane fizice și fundații private din mai multe țări, la care se adaugă randamentul investițiilor.

Declarațiile fiscale depuse în Statele Unite permit o estimare a ordinului de mărime. În anul financiar încheiat la 30 iunie 2023, entitatea americană Human Rights Watch Inc. a raportat venituri totale de aproximativ 94,2 milioane USD, dintre care 85,6 milioane USD din contribuții și 3,7 milioane USD din investiții. Cheltuielile au fost de circa 101,5 milioane USD, iar activele nete se ridicau la aproape 214,7 milioane USD (ProPublica, f.a.). Diferența dintre cheltuieli și venituri a fost acoperită din rezervele acumulate anterior.

Evoluția pe termen lung arată o creștere rapidă. La începutul anilor 1990, bugetul anual era de circa 7 milioane USD (HRW, 2022), iar în 2010 ajunsese la 48 de milioane USD (HRW, 2010a). Grantul de 100 de milioane USD oferit de George Soros prin Open Society Foundations în acel an a fost cea mai mare donație făcută vreodată de el unei organizații neguvernamentale și a fost condiționat de atragerea unei sume egale din alte surse (HRW, 2010a). Donațiile din afara Statelor Unite au crescut de la 13 milioane USD în 2010 la 28 de milioane USD în 2020 (Straus, 2024).

Modelul are și vulnerabilități. Dependența de câțiva donatori mari ridică întrebări despre influența acestora asupra priorităților. Un exemplu discutat public este donația acceptată în 2012: HRW a primit atunci 470.000 USD de la un om de afaceri saudit, însoțită de condiția ca banii să nu finanțeze activitatea privind drepturile persoanelor LGBT în Orientul Mijlociu și Africa de Nord. Ulterior, organizația a returnat suma și a calificat decizia drept „profund regretabilă" (Straus, 2024).



Imagine ilustrativă (fotomontaj): sârmă ghimpată pe fundalul drapelului Chinei. Din 2008, legea chineză permite internarea consumatorilor de droguri, fără proces, în centre de „dezintoxicare prin izolare obligatorie". *Foto: Bonsales/stock.adobe.com*

Studiu de caz: China și internarea forțată a consumatorilor de droguri

Context

În China, consumul de droguri este tratat în primul rând ca o problemă de ordine publică. Persoanele depistate de poliție sunt înregistrate într-o bază de date, pot fi obligate la teste de urină repetate și pot fi internate, fără proces, în centre administrate de autorități. Până în 2008, consumatorii puteau fi trimiși fie în centre de dezintoxicare obligatorie, fie în lagărele sistemului de „reeducare prin muncă" (HRW, 2008; HRW, 2010b).

Legea privind combaterea drogurilor, în vigoare din iunie 2008, a unificat aceste forme sub denumirea de „dezintoxicare prin izolare obligatorie". Potrivit HRW, legea a prelungit durata minimă a internării de la 6–12 luni la doi ani, iar în combinație cu „reabilitarea în comunitate" o persoană putea rămâne sub control până la șapte ani. Internarea se decidea fără proces și fără control judiciar (HRW, 2010c).

Numărul persoanelor afectate era greu de stabilit. HRW cita în 2010 o estimare a UNAIDS din 2009, potrivit căreia în centrele chineze se aflau în orice moment aproximativ 500.000 de oameni, în condițiile în care autoritățile înregistraseră 1,16 milioane de consumatori (HRW, 2010b). Alte estimări coborau de la 350.000 de persoane în 2005 la 171.000 în 2011 (Amon et al., 2013). Problema avea și o dimensiune medicală: aproximativ 38% dintre cei circa 700.000 de chinezi care trăiau cu HIV erau foști sau actuali consumatori de droguri injectabile, iar în provincia Yunnan prevalența HIV în acest grup ajungea la 47% (HRW, 2010b).

Rolul organizației

Subiectul a fost preluat de Divizia pentru sănătate și drepturile omului a HRW, care a pornit de la legătura dintre politica față de droguri și epidemia de HIV. Între 2007 și 2013, echipa a realizat interviuri aprofundate cu 195 de persoane recent eliberate din astfel de centre în China, Cambodgia, Vietnam și Laos, dintre care 59 în China (Amon et al., 2013).

Primul raport dedicat Chinei, *An Unbreakable Cycle*, a apărut în decembrie 2008 și s-a concentrat pe provincia Guangxi. Pe baza a 19 interviuri cu consumatori de droguri injectabile și a peste 20 de discuții cu funcționari, medici și reprezentanți ai unor organizații neguvernamentale, raportul arăta că poliția îi aresta pe consumatori chiar lângă clinicile cu metadonă și centrele de testare HIV. Astfel, oamenii erau descurajați să caute tratament. În centre, deținuții lucrau fără plată, erau testați pentru HIV fără să afle rezultatul și trăiau în celule supraaglomerate (HRW, 2008).

Al doilea raport, *„Where Darkness Knows No Limits"*, a fost lansat în ianuarie 2010. Cercetarea, efectuată în 2009 la Beijing și în provinciile Yunnan și Guangxi, s-a bazat pe interviuri cu 33 de foști sau actuali consumatori și cu 25 de angajați ai unor organizații neguvernamentale și internaționale. Mărturiile descriau zile de muncă de până la 18 ore în ateliere de încălțăminte, lipsa oricărui tratament pentru dependență, bătăi și cazuri de tuberculoză lăsate netratate (HRW, 2010b; HRW, 2010c). Joseph Amon, directorul diviziei, afirma că legea din 2008 îi supune pe cei suspectați de consum unei detenții arbitrare și unui tratament inuman, în loc să le ofere o terapie eficientă (HRW, 2010c).

Recomandările au mers în două direcții. Guvernului chinez i s-a cerut să închidă centrele, să creeze servicii de tratament voluntare, în comunitate, și să garanteze controlul judiciar al oricărei privări de libertate. Agențiile ONU și donatorilor internaționali li s-a cerut să investigheze abuzurile, să condiționeze finanțarea de respectarea ghidurilor internaționale privind HIV și drepturile omului și să asigure o monitorizare independentă a proiectelor comune (HRW, 2010b). În 2012, HRW a criticat și studiile științifice realizate în astfel de centre, care îi prezentau pe deținuți drept „pacienți" sau „rezidenți", și a cerut revistelor de specialitate să respingă cercetările lipsite de garanții etice adecvate (HRW, 2012).

Rezultate

Cel mai vizibil efect s-a produs la nivelul ONU. La 9 martie 2012, douăsprezece entități ale ONU, printre care OMS, UNICEF, UNAIDS, Oficiul ONU pentru Droguri și Criminalitate și Înaltul Comisariat pentru Drepturile Omului, au publicat o declarație comună care cerea închiderea centrelor în care consumatorii de droguri sunt ținuți fără consimțământ și înlocuirea lor cu servicii voluntare, bazate pe dovezi și pe respectarea drepturilor (UNAIDS, 2012). Un an mai târziu, raportorul special al ONU privind tortura, Juan Méndez, a inclus aceste centre în raportul său din martie 2013 despre abuzurile din instituțiile medicale (HRW, 2013a).

În China, schimbarea a fost parțială. În noiembrie 2013, conducerea Partidului Comunist a anunțat desființarea sistemului de reeducare prin muncă. HRW a salutat decizia, dar a avertizat că presa de stat relata transformarea unor foste lagă-

re în centre de dezintoxicare, unde munca forțată rămânea posibilă (HRW, 2013b). Reforma nu a atins însă centrele de dezintoxicare, care au rămas un sistem administrativ, fără proces (HRW, 2013b).

Datele oficiale publicate în iunie 2024 arată cum prezintă autoritățile situația: la sfârșitul anului 2023, China avea 896.000 de consumatori înregistrați, cu 20,3% mai puțini decât în anul precedent, iar 4,078 milioane de persoane nu mai consumaseră droguri de cel puțin trei ani. Raportul vorbește despre „reabilitare" și „sprijin", dar nu publică numărul celor internați în centrele de izolare obligatorie (Ambasada RPC în SUA, 2024).

Evaluare

Principala realizare a HRW în acest caz a fost documentarea, pe baza mărturiilor directe, a unui sistem închis, despre care existau puține informații independente. Rapoartele au arătat că termenul „tratament" ascundea detenția fără proces și munca neplătită, iar o evaluare asemănătoare apare în declarația comună a agențiilor ONU din 2012 (UNAIDS, 2012). Nu se poate stabili cu exactitate cât din această schimbare se datorează HRW, deoarece și alte organizații, precum și cercetători din domeniul sănătății publice, au semnalat aceleași probleme. Autorii unui studiu juridic publicat în 2022 ajung la concluzia că detenția obligatorie în scop de „tratament" încalcă dreptul internațional și estimează că până la jumătate de milion de oameni din întreaga lume se află într-o astfel de situație (Lines, Hannah și Girelli, 2022).

Limitele sunt evidente. Guvernul chinez nu a închis centrele, iar lipsa statisticilor oficiale face imposibilă verificarea evoluției lor după 2013. Accesul cercetătorilor independenți în China s-a redus, iar Sarah Leah Whitson, fostă directoare a diviziei HRW pentru Orientul Mijlociu și Africa de Nord, observa că HRW are astăzi „mai puțin acces la țări" decât în trecut (Straus, 2024). Chiar și cifrele folosite de HRW variază mult de la o sursă la alta, ceea ce arată cât de greu se pot măsura practici pe care statul nu le face publice (HRW, 2010b; Amon et al., 2013).

Cazul ilustrează modul de lucru al unei organizații fără membri și fără putere de constrângere. Atunci când guvernul vizat nu răspunde presiunii, HRW își îndreaptă argumentele spre actori care pot influența indirect situația: agențiile ONU, donatorii internaționali, comunitatea științifică. Rezultatul este adesea o schimbare a normelor internaționale mai rapidă decât schimbarea practicilor din teren.



O genistă cercetează un teren minat, marcat cu un indicator de avertizare în khmeră și engleză. În 1997, HRW a împărțit Premiul Nobel pentru Pace ca membru fondator al Campaniei Internaționale pentru Interzicerea Minelor Antipersonal. *Foto: Wilko Dirks/stock.adobe.com*

Studiu de caz: HRW și interzicerea minelor antipersonal și a munițiilor cu dispersie

Context

Minele antipersonal sunt dispozitive ieftine, ușor de amplasat și greu de găsit, care rămân active mult timp după încheierea luptelor. Victimele lor sunt, în mare parte, civili care își lucrează terenurile, strâng lemne sau se întorc acasă după un conflict. În statele ieșite din războaie lungi, terenuri agricole, drumuri și sate întregi rămâneau contaminate ani la rând, iar normele de drept internațional umanitar existente la începutul anilor 1990 doar limitau folosirea acestor arme, fără să le interzică.

În octombrie 1992, șase organizații neguvernamentale au lansat Campania Internațională pentru Interzicerea Minelor Antipersonal (ICBL): Handicap International (astăzi Humanity & Inclusion), Human Rights Watch, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights și Vietnam Veterans of America Foundation (Landmine Monitor, 2020). Campania a crescut rapid și reunea în 1997 peste 1.000 de organizații din mai mult de 60 de țări (Premiul Nobel, f.a.).

Problema munițiilor cu dispersie este înrudită. Aceste arme eliberează zeci sau sute de submunițiipe o suprafață mare, iar o parte dintre ele nu explodează la impact și devin, de fapt, mine. După succesul campaniei împotriva minelor, multe dintre organizațiile implicate au aplicat aceeași metodă și acestui tip de armament.

Rolul organizației

HRW a fost unul dintre cei șase fondatori ai ICBL și a adus în campanie capacitatea sa de cercetare. În cadrul campaniei, HRW a condus Grupul de lucru pentru tratat, structura care se ocupa de aspectele juridice ale interdicției (HRW, 1999).

Presiunea campaniei a convins un grup tot mai mare de state să accepte ideea unei interdicții totale. Tratatul rezultat a fost semnat la Ottawa în decembrie 1997 de peste 120 de țări, motiv pentru care este cunoscut drept Tratatul de la Ottawa (Premiul Nobel, f.a.). Convenția interzice folosirea, stocarea, producerea și transferul minelor antipersonal (HRW, f.a.e). În același an, Comitetul Nobel norvegian a acordat Premiul pentru Pace campaniei și coordonatoarei acesteia, Jody Williams (Premiul Nobel, f.a.), distincție pe care HRW o prezintă ca premiu împărțit (HRW, f.a.b).

După adoptarea tratatului, HRW a contribuit la crearea unui mecanism de supraveghere a respectării lui de către societatea civilă. Raportul anual *Landmine Monitor*, publicat din 1999, era coordonat la început chiar de HRW, în calitatea sa de președinte al Grupului de lucru pentru tratat (HRW, 1999). Raportul adună în fiecare an date despre modul în care statele își respectă obligațiile, inclusiv despre folosirea minelor și despre victime, oferind guvernelor și presei o sursă de informații independentă de state. Rețeaua din spatele lui a continuat să se lărgească: în 1999, ICBL reunea peste 1.400 de organizații din 90 de țări (HRW, 1999). În 2020, HRW, prin Stephen Goose, făcea încă parte din comitetul care coordonează cercetarea pentru acest raport (Landmine Monitor, 2020).

În cazul munițiilor cu dispersie, HRW a fost membru fondator al Coaliției privind Munițiile cu Dispersie (CMC) și contribuie la raportul anual *Cluster Munition Monitor* (HRW, f.a.f). Coaliția a fost lansată la Haga, la 13 noiembrie 2003, de militanți din mai multe țări și a avut, potrivit propriei prezentări, un rol decisiv în declanșarea Procesului de la Oslo din 2007, care a dus la convenția din 2008 (ICBL-CMC, 2023). Organizația a documentat utilizarea acestor arme în mai multe conflicte și a avut, potrivit propriei prezentări, un rol de prim-plan în negocierea tratatului din 2008 (HRW, f.a.b).

Rezultate

Convenția privind interzicerea minelor antipersonal (Tratatul de la Ottawa) a devenit unul dintre cele mai larg acceptate instrumente de dezarmare: 164 de state au aderat la ea (HRW, f.a.e). Convenția privind munițiile cu dispersie a fost adoptată în 2008 și a intrat în vigoare la 1 august 2010. În august 2024 avea 112 state părți (HRW, 2024b).

Datele strânse de rețeaua Monitor arată de ce aceste tratate au rămas actuale. Potrivit HRW, cel puțin 95% dintre persoanele ucise sau rănite de muniții cu dispersie în 2022, pentru care statutul victimei era cunoscut, erau civili, iar copiii reprezentau 71% dintre victimele resturilor neexplodate ale acestor muniții (HRW, 2024b).

Anii 2023 și 2024 au adus și primele reculuri. Începând din iulie 2023, administrația președintelui american Joe Biden a aprobat cinci transferuri de muniții cu dispersie către Ucraina. Potrivit HRW, atacurile repetate ale forțelor ruse cu astfel de muniții uciseseră sau răniseră din 2022 sute de civili ucraineni, iar forțele

ucrainene le folosiseră la rândul lor, provocând victime civile (HRW, 2024c). În iulie 2024, Parlamentul Lituaniei a votat retragerea țării din Convenția privind munițiile cu dispersie, iar legea a intrat în vigoare la 26 iulie 2024; retragerea urma să producă efecte la șase luni după notificarea secretarului general al ONU. HRW a subliniat că niciun stat nu se mai retrăsese până atunci dintr-un tratat de dezarmare umanitară (HRW, 2024b).

Evaluare

Cele două campanii arată ce poate obține o colaborare între organizații neguvernamentale și state de dimensiune medie. Organizațiile au furnizat date despre victime, expertiză juridică și presiune publică, iar statele favorabile au oferit cadrul diplomatic. Premiul Nobel din 1997 a recunoscut acest model (Premiul Nobel, f.a.). Jody Williams observa în 1999 că, premiind ICBL, Comitetul Nobel recunoscuse nu doar interdicția în sine, ci și modelul de lucru creat de campanie, pe care îl propunea ca exemplu pentru alte inițiative de dezarmare (Williams, 1999). Pentru HRW, campaniile au însemnat trecerea de la documentarea abuzurilor la elaborarea de norme noi.

Limitele țin de caracterul voluntar al tratatelor. Marile puteri militare care nu le-au ratificat nu sunt obligate juridic de ele, iar un stat parte se poate retrage. Justificarea dată de ministrul lituanian al apărării, potrivit căruia convenția fusese ratificată în 2011 într-o „altă epocă", arată cât de vulnerabile devin aceste norme atunci când statele se simt amenințate militar (HRW, 2024b). HRW nu are mijloace de sancționare: poate doar să documenteze, să publice și să mobilizeze guverne și opinia publică. În 2024, de exemplu, organizația i-a cerut președintelui american să oprească transferurile către Ucraina și Germaniei, stat parte la convenție, să nu mai accepte depozitarea pe teritoriul său a munițiilor americane de acest tip (HRW, 2024c).

Cazul arată două lecții. Prima: o organizație fără membri poate influența dreptul internațional atunci când își pune capacitatea de cercetare în slujba unei coaliții largi și a unui grup de state dispuse să negocieze în afara formatelor tradiționale. A doua: după adoptarea unui tratat, rolul organizației se mută spre monitorizare, iar rapoartele anuale devin instrumentul prin care statele sunt ținute să-și respecte angajamentele.

Referințe

Ambasada RPC în SUA (2024). *China Drug Situation Report 2023*. https://us.china-embassy.gov.cn/eng/zggs/202406/t20240620_11438701.htm

Amon, J. J.; Pearshouse, R.; Cohen, J. E.; Schleifer, R. (2013). Compulsory drug detention centers in China, Cambodia, Vietnam, and Laos: Health and human rights abuses. *Health and Human Rights*, 15(2). https://www.hhrjournal.org/2013/12/05/compulsory-drug-detention-centers-in-china-cambodia-vietnam-and-laos-health-and-human-rights-abuses/

HRW (f.a.a). *About Us*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/about/about-us

HRW (f.a.b). *History*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/about/about-us/history

HRW (f.a.c). *Financials*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/financials

HRW (f.a.d). *Our Research Methodology*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/our-research-methodology

HRW (f.a.e). *Landmines*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/topic/arms/landmines

HRW (f.a.f). *Cluster Munitions*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/topic/arms/cluster-munitions

HRW (1999). International Campaign to Ban Landmines. În *Landmine Monitor Report 1999*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/1999/landmine/WEBICBL.htm

HRW (2008). *An Unbreakable Cycle: Drug Dependency Treatment, Mandatory Confinement, and HIV/AIDS in China's Guangxi Province*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/report/2008/12/08/unbreakable-cycle/drug-dependency-treatment-mandatory-confinement-and-hiv/aids

HRW (2010a, 7 septembrie). George Soros to Give $100 million to Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2010/09/07/george-soros-give-100-million-human-rights-watch

HRW (2010b). *„Where Darkness Knows No Limits": Incarceration, Ill-Treatment, and Forced Labor as Drug Rehabilitation in China*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/report/2010/01/07/where-darkness-knows-no-limits/incarceration-ill-treatment-and-forced-labor-drug

HRW (2010c, 6 ianuarie). China: Drug „Rehabilitation" Centers Deny Treatment, Allow Forced Labor. https://www.hrw.org/news/2010/01/06/china-drug-rehabilitation-centers-deny-treatment-allow-forced-labor

HRW (2012, 5 decembrie). The ethics of research in compulsory drug detention centres in Asia. https://www.hrw.org/news/2012/12/05/ethics-research-compulsory-drug-detention-centres-asia

HRW (2013a, 3 martie). UN Report Highlights Abuse as „Drug Treatment". https://www.hrw.org/news/2013/03/03/un-report-highlights-abuse-drug-treatment

HRW (2013b, 15 noiembrie). China: End Re-Education Through Labor Without Loopholes. https://www.hrw.org/news/2013/11/15/china-end-re-education-through-labor-without-loopholes

HRW (2019, 28 mai). Human Rights Watch Mourns Founder Robert Bernstein. https://www.hrw.org/news/2019/05/28/human-rights-watch-mourns-founder-robert-bernstein

HRW (2022, 26 aprilie). Kenneth Roth to Step Down at Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2022/04/26/kenneth-roth-step-down-human-rights-watch

HRW (2023, 27 martie). Tirana Hassan to Lead Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2023/03/27/tirana-hassan-lead-human-rights-watch

HRW (2024a). *World Report 2024*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/world-report/2024

HRW (2024b, 1 august). Lithuania Leaving Cluster Munition Ban Undermines Agreement, Threatens Crucial Norms. https://www.hrw.org/news/2024/08/01/lithuania-leaving-cluster-munition-ban-undermines-agreement-threatens-crucial-norms

HRW (2024c, 30 iulie). US Sending Cluster Munitions to Ukraine via Germany. https://www.hrw.org/news/2024/07/30/us-sending-cluster-munitions-ukraine-germany

ICBL-CMC (2023, 13 noiembrie). Cluster Munition Coalition Turns 20! Geneva: International Campaign to Ban Landmines – Cluster Munition Coalition. https://icblcmc.org/events/cluster-munition-coalition-turns-20

Landmine Monitor (2020). *Landmine Monitor 2020*. Geneva: International Campaign to Ban Landmines – Cluster Munition Coalition. https://the-monitor.org/online-reader/landmine-monitor-2020

Lines, R.; Hannah, J.; Girelli, G. (2022). „Treatment in Liberty": Human Rights and Compulsory Detention for Drug Use. *Human Rights Law Review*, 22(1). https://doi.org/10.1093/hrlr/ngab022

Premiul Nobel (f.a.). *International Campaign to Ban Landmines – History*. Stockholm: Nobel Prize Outreach. https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1997/icbl/history/

ProPublica (f.a.). *Human Rights Watch Inc: Nonprofit Explorer*. https://projects.propublica.org/nonprofits/organizations/132875808

Straus, T. (2024, 27 februarie). What Happened to George Soros's $100 Million Bet? How Human Rights Watch Went Global. *The Chronicle of Philanthropy*. https://www.philanthropy.com/news/what-happened-to-george-soross-100-million-bet-how-human-rights-watch-went-global/

UNAIDS (2012, 9 martie). Joint UN Statement calls for the closure of compulsory drug detention and rehabilitation centers. https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2012/march/20120308adetentioncenters

Williams, J. (1999, 3 septembrie). The International Campaign to Ban Landmines – a model for disarmament initiatives? *NobelPrize.org*. Stockholm: Nobel Prize Outreach. https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1997/article/

Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR)

Denumire originală: International Committee of the Red Cross (ICRC); Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
Sediul: Geneva, Elveția
Înființare: 17 februarie 1863
Președinte: Mirjana Spoljaric Egger
Web: www.icrc.org

Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR) este o organizație umanitară neguvernamentală cu sediul la Geneva. Juridic, este o asociație de drept elvețian, dar se bucură de un statut echivalent celui al unei organizații internaționale și are personalitate juridică internațională (CICR, f.a.-b). A fost fondat la 17 februarie 1863 de un comitet de cinci membri, între care Henry Dunant (CICR, f.a.-a). Nu are state membre: organul său suprem, Adunarea, reunește între 15 și 25 de cetățeni elvețieni cooptați (CICR, f.a.-c). Mandatul său, întemeiat pe Convențiile de la Geneva, este protecția și asistența persoanelor afectate de conflicte armate și de alte situații de violență (CICR, f.a.-b).

Istoric

Istoria CICR pornește de la experiența lui Henry Dunant, un cetățean al Genevei care a văzut în 1859 urmările bătăliei de la Solferino, în nordul Italiei. Soarta soldaților răniți l-a determinat să facă din ajutorul medical pentru ei, pe câmpul de luptă și după încheierea luptelor, un obiectiv principal (CICR, f.a.-a). În 1862 și-a publicat amintirile despre acea experiență în volumul *A Memory of Solferino* (Amintire de la Solferino), care a stârnit un interes considerabil în epocă (Dunant, 1862/2009).

Instituția a luat naștere la Geneva, dintr-o inițiativă civică. În februarie 1863, Societatea genoveză de utilitate publică a desemnat un grup de lucru de cinci membri, cu Dunant ca secretar. Reuniunea din 17 februarie 1863 a acestui grup este considerată actul de naștere al CICR (CICR, f.a.-a; CICR, f.a.-m). Proiectul a căpătat rapid dimensiune internațională: o conferință din octombrie 1863 a stabilit ce rol ar trebui să aibă societățile naționale de ajutorare, iar prima dintre ele a fost înființată în noiembrie 1863 în Württemberg, unul dintre statele germane ale vremii (CICR, f.a.-a; CICR, f.a.-m).

Pe plan juridic, momentul decisiv a venit în august 1864. La inițiativa comitetului, reprezentanți a douăsprezece state au adoptat prima Convenție de la Geneva, care cerea armatelor să îngrijească soldații răniți oricare ar fi fost tabăra lor și consacra crucea roșie ca emblemă de protecție. În același an, războiul dintre Danemarca și statele germane a prilejuit prima misiune în teren a comitetului, cu delegați trimiși de o parte și de alta a frontului (CICR, f.a.-a; CICR, f.a.-m).

Secolul al XX-lea a extins mult rolul organizației. În Primul Război Mondial, CICR a deschis o agenție internațională pentru prizonierii de război, care îi punea în legătură cu familiile lor, iar delegații săi au vizitat lagăre de prizonieri. În 1918, comitetul a lansat un apel împotriva folosirii gazului mustar. În 1919, societățile naționale au fondat Liga Societăților de Cruce Roșie, iar în 1929 o nouă convenție

a întărit protecția prizonierilor de război (CICR, f.a.-a). Al Doilea Război Mondial a adus cele mai ample operațiuni de până atunci, dar și ceea ce CICR numește astăzi „cel mai mare eșec" al său: lipsa de acțiune în favoarea victimelor Holocaustului și a altor grupuri persecutate (CICR, f.a.-a).

După război, statele au revizuit în 1949 cele trei convenții existente și au adoptat o a patra, pentru protecția civililor aflați sub controlul inamicului. Protocoalele adiționale din 1977 au extins protecția la conflictele armate fără caracter internațional și au stabilit reguli privind conducerea ostilităților (CICR, f.a.-a). În 1965 au fost adoptate cele șapte Principii Fundamentale ale Mișcării (CICR, f.a.-f), în 1986 Statutele Mișcării Internaționale de Cruce Roșie și Semilună Roșie, iar în 2005 un al treilea Protocol adițional, care a introdus emblema cristalului roșu (CICR, f.a.-e; CICR, f.a.-i). Din octombrie 2022, CICR este condus de Mirjana Spoljaric, care i-a succedat lui Peter Maurer, președinte între 2012 și 2022 (CICR, f.a.-d).

Membri și structură

Spre deosebire de organizațiile interguvernamentale, CICR nu are state membre. Este o asociație privată, organizată conform art. 60 și următoarele din Codul civil elvețian, care are totuși un statut echivalent celui al unei organizații internaționale și personalitate juridică internațională în îndeplinirea mandatului său (CICR, f.a.-b). Componența organului său suprem este mononațională: membrii Adunării sunt exclusiv cetățeni elvețieni (CICR, f.a.-c). Statele participă la sistem în alt mod, ca părți la Convențiile de la Geneva, care conferă CICR mandatul, și ca principali donatori. Prin urmare, nu există o procedură de aderare: nicio țară nu poate deveni membră a CICR.

Adunarea și Consiliul Adunării

Adunarea este organul colegial suprem. Ea reunește între 15 și 25 de cetățeni elvețieni aleși prin cooptare, adică desemnați de membrii în funcție, nu de guverne. Adunarea stabilește politica generală, obiectivele și strategia, aprobă bugetul și conturile și numește principalii responsabili executivi: directorul general, directorii și șeful Unității de audit intern (CICR, f.a.-c). Consiliul Adunării este un organ mai restrâns, cu atribuții delegate, care asigură buna funcționare a organizației și comunică permanent cu Direcția. Ambele organe sunt prezidate de președintele CICR (CICR, f.a.-c; CICR, f.a.-d).

Președinția și Direcția

Președinția reprezintă CICR pe plan internațional și conduce diplomația umanitară a organizației, cu sprijinul unui vicepreședinte (CICR, f.a.-c; CICR, f.a.-d). În 2024, funcția era deținută de Mirjana Spoljaric, aflată la conducerea CICR din octombrie 2022 (CICR, f.a.-d). Potrivit CICR, președinta conduce activitatea organizației în peste 90 de contexte din întreaga lume (CICR, f.a.-d). Direcția este organul executiv: aplică și supraveghează strategia instituțională și obiectivele generale stabilite de Adunare, care îi numește și membrii (CICR, f.a.-c).

Controlul intern și personalul

Unitatea de audit intern evaluează independent performanța organizației, iar o Comisie pentru protecția datelor urmărește respectarea regulilor interne privind datele personale, un aspect important pentru o organizație care gestionează informații despre deținuți și persoane dispărute (CICR, f.a.-c). În 2023, CICR avea 19.450 de angajați și 101 delegații și misiuni în peste 100 de țări (CICR, 2024a). Structura combină astfel un vârf de conducere restrâns, format din cetățeni elvețieni, cu o rețea operațională internațională, organizată în delegații și misiuni.

Locul în Mișcarea de Cruce Roșie

CICR face parte din Mișcarea Internațională de Cruce Roșie și Semilună Roșie. Celelalte componente sunt cele 191 de societăți naționale și federația care le reunește, Federația Internațională a Societăților de Cruce Roșie și Semilună Roșie (FICR), fondată în 1919 sub numele de Liga Societăților de Cruce Roșie (CICR, f.a.-g; CICR, f.a.-a). Mișcarea folosește trei embleme protejate, crucea roșie, semiluna roșie și cristalul roșu, care asigură protecție serviciilor medicale militare și lucrătorilor umanitari în conflictele armate. Componentele Mișcării se întâlnesc cu aproape toate guvernele lumii la Conferința Internațională a Crucii Roșii și a Semilunii Roșii, un forum fără echivalent în sistemul umanitar (CICR, f.a.-g). Toate componentele împărtășesc cele șapte Principii Fundamentale, adoptate în 1965: umanitate, imparțialitate, neutralitate, independență, voluntariat, unitate și universalitate (CICR, f.a.-f). Statutele Mișcării, adoptate în 1986, stabilesc cadrul comun al componentelor și sunt, alături de Convenții și Protocoale, unul dintre temeiurile mandatului CICR (CICR, f.a.-e).

Obiective și activități

CICR își definește misiunea astfel: este o organizație „imparțială, neutră și independentă, a cărei misiune exclusiv umanitară este de a proteja viața și demnitatea victimelor conflictelor armate și ale altor situații de violență și de a le acorda asistență" (CICR, f.a.-b). Temeiul juridic al acestei misiuni îl constituie convențiile adoptate la Geneva în 1949, patru la număr, Protocoalele lor adiționale din 1977 și 2005 și Statutele Mișcării din 1986 (CICR, f.a.-e). Convențiile protejează soldații răniți și bolnavi din forțele armate în campanie, pe cei răniți, bolnavi și naufragiați pe mare, prizonierii de război și civilii (CICR, f.a.-i).

Activitățile se grupează în patru mari direcții. Prima este protecția: delegații CICR vizitează persoane private de libertate și discută cu autoritățile condițiile de detenție. În 2023, organizația a ajuns la aproximativ 837.000 de deținuți în 885 de locuri de detenție și a urmărit individual situația a 22.624 de persoane (CICR, 2024a). A doua este restabilirea legăturilor de familie: în 2023 au fost înregistrate circa 40.000 de noi cereri de căutare, cel mai mare număr anual din ultimii 20 de ani, a fost clarificată soarta sau locul unde se află 15.104 persoane, iar 816 persoane au fost reunite cu familiile (CICR, 2024a).

A treia direcție este asistența. În 2023, circa 36,28 milioane de persoane au obținut acces la apă potabilă prin proiecte sprijinite de CICR, 2,7 milioane au primit ajutor alimentar, 3,2 milioane au beneficiat de sprijin pentru venituri, iar 734 de spitale au primit sprijin (CICR, 2024a). A patra este prevenirea, adică promova-

rea dreptului internațional umanitar și a integrării lui în legislația națională (CICR, f.a.-b). În acest scop, CICR publică și actualizează comentarii detaliate la Convenții și Protocoale, care explică modul în care sunt interpretate astăzi (CICR, f.a.-i).

Strategia pentru 2024–2027, publicată în decembrie 2023, stabilește cinci orientări. Acestea sunt: menținerea protecției în centrul activității și a rolului de intermediar neutru; promovarea dreptului internațional umanitar ca prioritate politică globală; creșterea impactului intervențiilor atât în fazele acute, cât și în cele prelungite ale conflictelor și ale altor situații de violență; afirmarea identității CICR în cadrul Mișcării; și ceea ce documentul numește un nou umanitarism pentru o lume în schimbare (CICR, 2023a). Strategia pornește de la constatarea că provocările umanitare sunt tot mai numeroase, iar statele și actorii nestatali trebuie să își respecte obligațiile care decurg din dreptul umanitar (CICR, 2023a).

Finanțare

CICR se finanțează din contribuții voluntare. Donatorii sunt statele părți la Convențiile de la Geneva, societățile naționale de Cruce Roșie și Semilună Roșie, organizații supranaționale precum Comisia Europeană și alte surse publice și private (CICR, f.a.-l). Organizația subliniază că aceste contribuții nu sunt obligatorii și că nu există nicio garanție că vor continua pe termen lung (CICR, f.a.-l). Spre deosebire de organizațiile interguvernamentale, CICR nu poate impune cotizații statelor.

În 2023, CICR a primit contribuții de peste 2,4 miliarde de franci elvețieni (CHF). Guvernele și Comisia Europeană au asigurat 82% din total, alte surse publice și private 15%, componentele Mișcării 2%, iar organizațiile supranaționale și alte instituții internaționale 1%. Circa 41% din contribuții au fost fonduri flexibile, adică bani pe care organizația îi poate aloca acolo unde nevoile sunt mai mari, fără a fi legați de o anumită operațiune (CICR, 2024a). Restul fondurilor sunt destinate de donatori unor țări, regiuni sau programe precise, ceea ce limitează libertatea organizației de a răspunde crizelor mai puțin vizibile. Structura aceasta arată cât de mult depinde organizația de deciziile guvernelor.

Bugetul și conturile sunt aprobate de Adunare, iar Unitatea de audit intern evaluează independent performanța organizației (CICR, f.a.-c). Finanțarea a devenit o problemă în ultimii ani. În strategia pentru 2024–2027, CICR constată că finanțarea activității umanitare se confruntă cu deficite importante și insistă pe sprijinirea acțiunii umanitare locale (CICR, 2023a). Dependența de fondurile voluntare poate face ca amploarea operațiunilor să varieze de la un an la altul, în funcție de deciziile donatorilor, chiar dacă nevoile din zonele de conflict rămân mari.



Sediul Comitetului Internațional al Crucii Roșii de la Geneva, în septembrie 2020. *Foto: olrat/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Aplicarea Convențiilor de la Geneva și limitele rolului CICR

Context

Convențiile adoptate la Geneva în 1949, patru la număr, sunt tratate la care sunt parte 196 de state, deci practic toată comunitatea internațională (CICR, f.a.-f). Faptul că sunt acceptate de toți nu rezolvă însă problema aplicării lor. Dreptul internațional nu dispune de o poliție proprie, iar în timpul unui război părțile au adesea interesul să încalce regulile. Studiul de față urmărește cum au încercat statele să răspundă acestei probleme între 1949 și 2024 și ce loc ocupă CICR în acest sistem.

Punctul de pornire este articolul 1, comun celor patru convenții și preluat în Protocolul adițional I din 1977: statele părți se angajează „să respecte și să impună respectarea" acestor tratate (CICR, 2001). Textul nu precizează însă prin ce mijloace trebuie impusă respectarea și nici cine verifică îndeplinirea acestei obligații.

Al doilea element este regimul încălcărilor grave (*grave breaches*), adică lista celor mai serioase fapte interzise. Primele două convenții includ aici uciderea intenționată, tortura sau tratamentele inumane (inclusiv experimentele biologice), provocarea intenționată de suferințe mari și distrugerea sau însușirea pe scară largă a bunurilor, fără justificare militară. A treia convenție adaugă constrângerea unui prizonier să lupte pentru puterea inamică și privarea lui de un proces echitabil, iar a patra deportarea ilegală a persoanelor protejate și luarea de ostatici. Protocolul I a extins lista la anumite atacuri împotriva civililor și a bunurilor protejate (CICR, 2024c).

Actorii sunt statele părți, fie că sunt sau nu implicate în conflict, părțile beligerante, instanțele naționale și internaționale, o comisie internațională de anchetă și CICR.

Rolul organizației

CICR nu este parte la aceste tratate, dar ele îi recunosc sarcini proprii, care stau la baza mandatului său (CICR, f.a.-e). Mandatul este exclusiv umanitar (CICR, f.a.-b). În consecință, organizația nu judecă și nu sancționează. Ea lucrează în trei moduri.

Primul este consilierea juridică a statelor. Prin Serviciul de consultanță în drept internațional umanitar, CICR adună legislație, manuale militare și jurisprudență națională și ajută guvernele să introducă regulile convențiilor în dreptul intern (CICR, f.a.-b; CICR, f.a.-h). O fișă a acestui serviciu din martie 2014 explică, de pildă, ce trebuie să conțină o lege națională pentru ca urmărirea crimelor de război să fie posibilă: un temei clar de competență pentru instanțe, o definiție precisă a faptelor și sancțiuni adecvate (CICR, 2014).

Al doilea mod este intervenția în dezbaterile diplomatice. În octombrie 2016, în Comisia a șasea (juridică) a Adunării Generale a ONU, CICR a descris jurisdicția universală drept unul dintre instrumentele-cheie pentru prevenirea, incriminarea și pedepsirea încălcărilor grave ale dreptului umanitar. Organizația a oferit statelor asistență juridică și tehnică și a amintit că lucrează la actualizarea comentariilor la Convenții (CICR, 2016).

Al treilea mod este dialogul direct cu părțile la un conflict. Exemplul din 1999 este elocvent: la 24 martie, ziua în care au început loviturile aeriene asupra Iugoslaviei, CICR a trimis NATO și statelor sale membre o notă diplomatică prin care le amintea obligațiile asumate prin cele patru convenții din 1949 (CICR și FICR, 2000; NATO, f.a.). O asemenea notă nu are putere de constrângere, dar arată cum își exercită CICR rolul: prin reamintirea obligațiilor, adresată direct părților, chiar de la începutul ostilităților.

Rezultate

Cel mai solid rezultat este represiunea penală. Articolele 49, 50, 129 și 146 din cele patru convenții obligă fiecare stat parte să îi caute pe cei suspectați de încălcări grave, indiferent de cetățenia lor, și fie să îi judece în propriile instanțe, fie să îi predea altui stat parte care îi va judeca (principiul *aut dedere aut judicare*: fie extrădare, fie judecată). Protocolul I califică toate încălcările grave drept crime de război. Pentru încălcările grave, jurisdicția universală este deci o obligație de tratat; pentru celelalte crime de război, dreptul cutumiar le permite statelor să o exercite, fără să le oblige (CICR, 2014). În practică, statele pot condiționa urmărirea de prezența suspectului pe teritoriul lor. CICR a acceptat această condiție în 2016, cu precizarea că ea nu trebuie să restrângă fără rost posibilitatea de a-i judeca pe suspecți (CICR, 2016).

Pe lângă instanțele naționale au apărut și instanțe internaționale. În cazul Tribunalului Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie, de exemplu, procurorul a declarat în martie 1998 că mandatul instanței acoperă și Kosovo. În mai 1999, în plin conflict, tribunalul l-a pus sub acuzare pe președintele iugoslav Slobodan

Milošević, alături de alți patru înalți oficiali, iar în iunie 2001 Milošević a fost transferat la Haga (Human Rights Watch, 2001d).

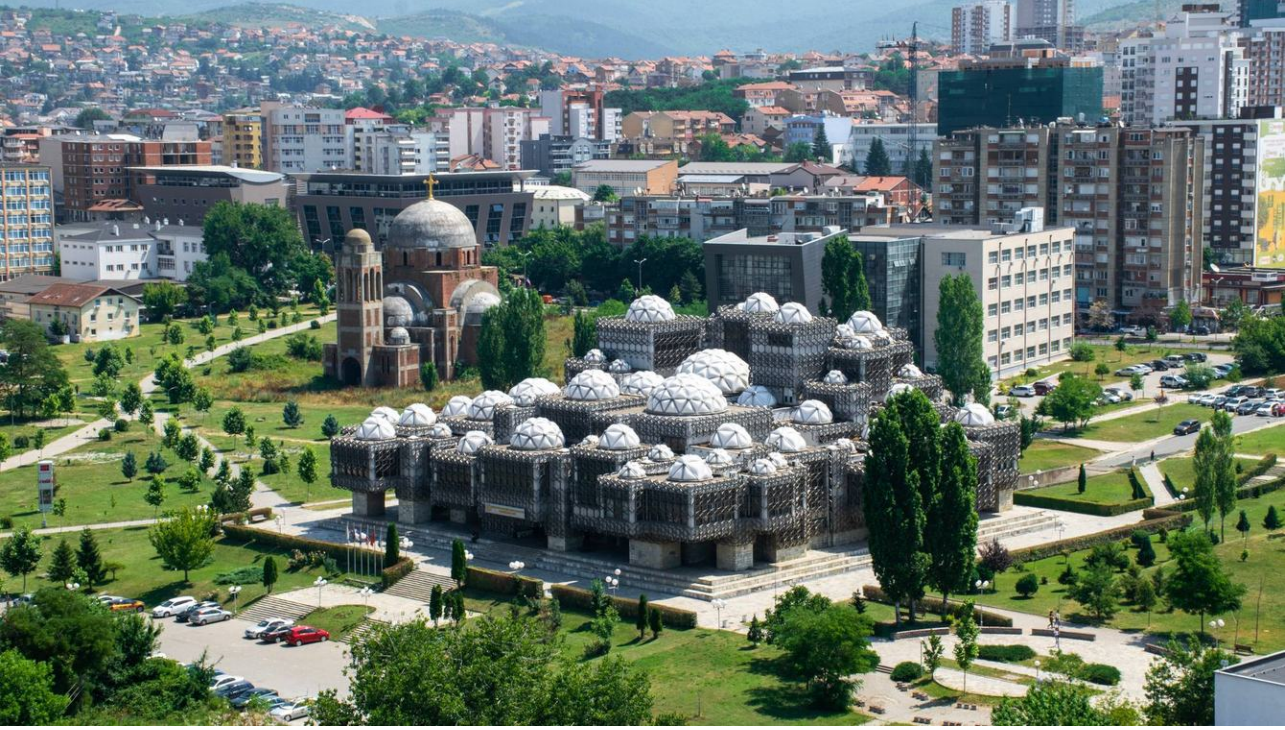
Cel mai condiționat instrument este ancheta. Articolul 90 din Protocolul I a prevăzut o Comisie Internațională Umanitară de Stabilire a Faptelor (CIUSF), constituită oficial abia în 1991. Ea are 15 membri, care acționează în nume propriu și sunt aleși la fiecare cinci ani de statele care i-au recunoscut competența. Comisia poate cerceta fapte care ar putea constitui încălcări grave sau alte violări serioase și își poate oferi bunele oficii. Poate acționa însă numai față de statele care au făcut o declarație generală de acceptare sau care consimt ad hoc, iar concluziile ei rămân confidențiale, cu excepția cazului în care toate părțile cer publicarea lor (CICR, 2001; CIUSF, f.a.). Comisia are sediul la Berna. Pe site-ul său, ea prezintă drept exemplu de activitate ancheta criminalistică independentă pe care a condus-o la cererea OSCE, formulată în mai 2017, după un incident din estul Ucrainei soldat cu moartea unui paramedic. Raportul a fost prezentat Consiliului Permanent al OSCE la 7 septembrie 2017 (CIUSF, f.a.).

Evaluare

Sistemul are realizări reale. Convențiile sunt acceptate universal, lista încălcărilor grave este precisă, iar jurisdicția universală face ca un suspect să nu poată conta pe impunitate doar pentru că a părăsit țara în care a comis faptele (CICR, 2014; CICR, 2024c). CICR a contribuit la această construcție prin expertiză juridică, prin actualizarea comentariilor și prin pledoaria sa în forurile ONU (CICR, 2016; CICR, f.a.-h; CICR, f.a.-i).

Limitele țin însă de faptul că aplicarea depinde de voința statelor. Pentru obligația din articolul 1 comun, convențiile nu prevăd un organ de control. Urmărirea penală cere legi naționale adecvate și decizia politică de a le folosi, iar statele pot condiționa jurisdicția universală de prezența suspectului (CICR, 2016). Comisia de stabilire a faptelor poate acționa doar cu acordul părților și nu își poate publica singură concluziile, așa că eficacitatea ei depinde de bunăvoința celor anchetați (CICR, 2001; CIUSF, f.a.). Nici CICR nu poate umple acest gol. Nota din martie 1999 nu a împiedicat încălcările: Human Rights Watch a concluzionat ulterior că NATO a încălcat dreptul umanitar în campania aeriană, fără să comită crime de război, și a cerut o comisie independentă care să investigheze aceste încălcări. Cererea sugerează că, pentru organizația americană, mecanismele existente nu erau suficiente (CICR și FICR, 2000; Human Rights Watch, 2001b).

Cazul oferă două lecții. Prima: dreptul umanitar se aplică mai ales descentralizat, prin state și instanțele lor, iar organizațiile internaționale doar pregătesc terenul și semnalează încălcările. A doua: CICR își păstrează influența tocmai pentru că nu este un procuror. Neutralitatea și dialogul direct cu părțile îi deschid accesul la victime, dar îl fac dependent de alți actori pentru a transforma constatările în sancțiuni.



Biblioteca Națională din Priștina și, în spatele ei, o biserică ortodoxă sârbă neterminată. În 1998–1999, confruntările armate din Kosovo au obligat sute de mii de oameni să-și părăsească locuințele. *Foto: David Johnston/stock.adobe.com*

Studiu de caz: CICR în conflictul din Kosovo (1998–1999)

Context

La sfârșitul anilor 1990, Kosovo era o provincie a Serbiei, în cadrul Republicii Federale Iugoslavia. Între 1998 și 1999, confruntările dintre forțele iugoslave și sârbe și Armata de Eliberare din Kosovo (UÇK) au avut caracterul unui conflict armat (CICR, 2023b; Human Rights Watch, 2001a). Până la sfârșitul anului 1998, peste 300.000 de locuitori fugiseră deja din casele lor. La 13 octombrie 1998, NATO a autorizat lovituri aeriene pentru a obține retragerea forțelor iugoslave, iar OSCE a creat o misiune de verificare în Kosovo. La 15 ianuarie 1999, potrivit NATO, 40 de civili neînarmați au fost uciși în satul Račak, iar negocierile de la Rambouillet și Paris au eșuat (NATO, f.a.).

La 24 martie 1999, NATO a început o campanie aeriană împotriva Republicii Federale Iugoslavia, care a durat 78 de zile, până la 10 iunie 1999. Rezoluția 1244 a Consiliului de Securitate al ONU, din 10 iunie, a deschis calea retragerii forțelor iugoslave și a instalării unei prezențe internaționale civile și de securitate (NATO, f.a.). În aceeași perioadă, potrivit Human Rights Watch, peste 80% din populația Kosovo a fost strămutată, iar până la 9 iunie 1999 862.979 de persoane deveniseră refugiați în afara provinciei. Între 500.000 și 600.000 de oameni au fost strămutați în interiorul Kosovo, iar numărul albanezilor kosovari uciși între 20 martie și 12 iunie 1999 este estimat de Human Rights Watch la aproximativ 10.500 (Human Rights Watch, 2001a).

Rolul organizației

CICR era prezent în regiune de la începutul conflictelor din fosta Iugoslavie: delegația de la Belgrad funcționează din 1991, iar în Kosovo organizația lucrează din 1992. În 1998, pe fondul crizei, CICR și-a extins prezența în provincie (CICR, f.a.-j; CICR, f.a.-k). Activitățile sale au urmat cele patru direcții obișnuite: protecția civililor și a deținuților, asistența materială (alimente, medicamente), restabilirea legăturilor de familie și dialogul cu părțile despre respectarea dreptului umanitar (CICR, f.a.-k). În ansamblul conflictelor din fosta Iugoslavie, peste 35.000 de persoane au fost date dispărute, iar această problemă a devenit, după încetarea luptelor, una dintre prioritățile organizației în regiune (CICR, f.a.-k).

Începutul campaniei aeriene a schimbat condițiile de lucru. Chiar la 24 martie 1999, CICR a reamintit NATO și statelor membre, printr-o notă diplomatică, obligațiile care decurg din Convențiile de la Geneva. Din cauza deteriorării securității, organizația și-a închis la 29 martie biroul din Priștina. Activitățile Crucii Roșii în provincie au fost reluate la 24 mai 1999, cu trei săptămâni înainte de încheierea conflictului (CICR și FICR, 2000).

Munca în teren a fost periculoasă. Human Rights Watch relatează că un vehicul al CICR a lovit mine antitanc amplasate de UÇK în regiunea Drenica: un medic kosovar a murit, iar trei membri ai personalului medical al CICR au fost răniți (Human Rights Watch, 2001a). Un exemplu de asistență concretă a fost igienizarea fântânilor. Potrivit CICR, peste jumătate dintre cele circa 20.000 de fântâni din Kosovo fuseseră contaminate sau lăsate în paragină, iar între ianuarie și septembrie 1999 organizația a curățat peste 1.700 (Human Rights Watch, 2001a). Până la sfârșitul anului, circa 4.500 de fântâni din sate fuseseră curățate și dezinfectate (CICR și FICR, 2000).

După retragerea forțelor iugoslave, CICR a acționat ca intermediar neutru în problema deținuților. Organizația i-a înregistrat și vizitat pe albanezii kosovari transferați în închisori din Serbia, iar la 25 iunie 1999 a adus înapoi în Kosovo 166 de bărbați eliberați (Human Rights Watch, 2001c). Raportul anual pe 1999 menționează vizite la peste 2.000 de persoane deținute în Iugoslavia în legătură cu conflictul din Kosovo (CICR, 2000). În total, în acel an CICR a organizat transferul în Kosovo a 343 de deținuți eliberați din închisorile din Serbia (CICR și FICR, 2000). În paralel, CICR a centralizat cererile familiilor privind persoanele dispărute: în mai 2000 a publicat o carte cu persoanele date dispărute în Kosovo, înregistrate până atunci (Human Rights Watch, 2001c).

Rezultate

Datele CICR arată amploarea problemei persoanelor dispărute. La sfârșitul lui 1999, circa 2.950 de persoane erau încă date dispărute, iar delegații din Kosovo au făcut din strângerea și verificarea încrucișată a numelor o prioritate (CICR și FICR, 2000). În aprilie 2001, 3.525 de persoane figurau încă drept dispărute, majoritatea albanezi kosovari. Alte 450 de persoane, dintre care cel puțin 309 aparțineau minorităților, dispăruseră după 10 iunie 1999, deci după încheierea campaniei militare. Dintre persoanele răpite după iunie 1999, peste 500 erau încă de negăsit în aprilie 2001 (Human Rights Watch, 2001a; Human Rights Watch, 2001c). În martie 2001, circa 480 de deținuți kosovari din Serbia, vizitați de CICR, se aflau încă în diferite etape ale procedurilor judiciare (Human Rights Watch, 2001c).

Pe termen lung, CICR a rămas implicat în clarificarea soartei dispăruților. În ianuarie 2021 a semnat un memorandum de înțelegere cu Comisia guvernamentală pentru persoane dispărute din Kosovo (CICR, f.a.-j). Progresele au fost însă lente: în 2021 a fost clarificată soarta a doar 13 persoane, iar peste 1.600 erau încă date dispărute. În tot acest timp, CICR a oferit familiilor sprijin psihosocial și de alt tip (CICR, 2021). Organizația amintește că, potrivit dreptului internațional umanitar, fostele părți la conflict sunt obligate să ofere informații despre soarta dispăruților, iar familiile au dreptul să afle ce s-a întâmplat cu rudele lor (CICR, 2023b). În august 2024, la peste 25 de ani de la conflict, cifra rămânea de peste 1.600. În același an, CICR a prezidat două sesiuni ale Grupului de lucru pentru persoanele dispărute, iar părțile și-au asumat angajamente privind mai multe presupuse locuri de înhumare. Organizația a continuat și cercetarea în arhive naționale și internaționale care ar putea ajuta la căutare, exhumare și identificare (CICR, 2024b).

Evaluare

Intervenția CICR în Kosovo ilustrează punctele forte ale unei organizații neutre. Prezența sa anterioară conflictului (la Belgrad din 1991, în Kosovo din 1992) și mandatul recunoscut prin Convenții i-au permis să acționeze de ambele părți: să viziteze deținuți în Serbia, să readucă persoane eliberate și să prezideze, după război, grupul de lucru care se ocupă de persoanele dispărute (CICR, f.a.-j; CICR, f.a.-k; CICR, 2024b; Human Rights Watch, 2001c). Contribuțiile practice, de la fântânile igienizate la lista publică a dispăruților, au avut efecte directe asupra populației.

Limitele sunt la fel de clare. Organizația nu a putut preveni strămutarea în masă și uciderile documentate de Human Rights Watch, iar personalul său a fost expus direct pericolelor (Human Rights Watch, 2001a). Închiderea biroului din Priștina între 29 martie și 24 mai 1999 arată că, tocmai în faza cea mai violentă a conflictului, organizația nu a putut lucra în provincie (CICR și FICR, 2000). Problema dispăruților arată cel mai bine dependența de părți: CICR poate facilita, dar informațiile despre gropile comune și arhivele se află la autorități. Chiar CICR a descris această problemă ca pe o rană încă deschisă, subliniind că familiile trăiesc de peste două decenii în nesiguranță (CICR, 2023b). Human Rights Watch a criticat, la rândul său, și conduita NATO, arătând că fenomenul încălcărilor nu a fost limitat la o singură parte (Human Rights Watch, 2001b).

Cazul oferă două lecții. Prima: eficiența CICR depinde de prezența pe termen lung și de încrederea tuturor părților, construite înainte de criză. A doua: consecințele umanitare ale unui conflict, în special dispariția persoanelor, durează mult după încetarea luptelor, iar organizația trebuie să rămână implicată decenii întregi.

Referințe

CICR (2000). *ICRC Annual Report 1999*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://library.icrc.org/library/docs/DOC/RA_1999_ENG.pdf

CICR (2001). *International Humanitarian Fact-Finding Commission* (fișă informativă). Geneva: Advisory Service on International Humanitarian Law. https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/fact_finding_commission.pdf

CICR (2014). *Universal jurisdiction over war crimes* (fișă informativă). Geneva: Advisory Service on International Humanitarian Law. https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/universal-jurisdiction-icrc-eng.pdf

CICR (2016). *The scope and application of the principle of universal jurisdiction* (declarație în Comisia a șasea a Adunării Generale a ONU, sesiunea a 71-a, punctul 85 al agendei). New York: Organizația Națiunilor Unite. https://www.un.org/en/ga/sixth/71/pdfs/statements/universal_jurisdiction/icrc.pdf

CICR (2021, 30 august). *23 years on, more than 1,600 people still missing in Kosovo*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/document/23-years-1630-people-still-missing-kosovo

CICR (2023a, 15 decembrie). *ICRC Strategy 2024–2027: A compass for action over the next four years*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/document/icrc-strategy-2024-2027-compass-action-next-four-years

CICR (2023b, 26 aprilie). *Missing persons, still an open wound in Kosovo*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/document/missing-persons-still-open-wound-kosovo

CICR (2024a). *ICRC Annual Report 2023*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/report/icrc-annual-report-2023

CICR (2024b, 30 august). *The Missing: The wound that never heals*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/news-release/missing-wound-never-heals

CICR (2024c, 27 iunie). *Grave breaches defined in the Geneva Conventions*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/article/grave-breaches-defined-geneva-conventions

CICR (f.a.-a). *Our history*. https://www.icrc.org/en/our-history

CICR (f.a.-b). *Our mandate and mission*. https://www.icrc.org/en/our-mandate-and-mission

CICR (f.a.-c). *Governing bodies of the ICRC*. https://www.icrc.org/en/governing-bodies-icrc

CICR (f.a.-d). *How we are run*. https://www.icrc.org/en/how-we-are-run

CICR (f.a.-e). *Who we are*. https://www.icrc.org/en/who-we-are

CICR (f.a.-f). *About the International Committee of the Red Cross*. https://www.icrc.org/en/about-international-committee-red-cross-icrc

CICR (f.a.-g). *International Red Cross and Red Crescent Movement*. https://www.icrc.org/en/international-red-cross-and-red-crescent-movement

CICR (f.a.-h). *Geneva Conventions and the law*. https://www.icrc.org/en/geneva-conventions-and-law

CICR (f.a.-i). *The Geneva Conventions and their Commentaries*. https://www.icrc.org/en/law-and-policy/geneva-conventions-and-their-commentaries

CICR (f.a.-j). *Kosovo*. https://www.icrc.org/en/where-we-work/kosovo

CICR (f.a.-k). *Serbia*. https://www.icrc.org/en/where-we-work/serbia

CICR (f.a.-l). *Our finances*. https://www.icrc.org/en/our-finances

CICR (f.a.-m). *Founding and early years of the ICRC (1863–1914)*. https://www.icrc.org/en/document/founding-and-early-years-icrc-1863-1914

CICR; FICR (2000). *Report on the Integrated Appeal of the International Red Cross and Red Crescent Movement in Response to the 1999 Balkans Crisis*. Geneva: ICRC/International Federation Steering Group. https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/balkans-report-57jqz8-30112000.pdf

CIUSF (f.a.). *International Humanitarian Fact-Finding Commission*. Berna: International Humanitarian Fact-Finding Commission. https://www.ihffc.org/

Dunant, H. (1862/2009). *A Memory of Solferino*. Geneva: International Committee of the Red Cross. https://www.icrc.org/en/publication/0361-memory-solferino

Human Rights Watch (2001a). March–June 1999: An Overview. În *Under Orders: War Crimes in Kosovo*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword-03.htm

Human Rights Watch (2001b). The NATO Air Campaign. În *Under Orders: War Crimes in Kosovo*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword2b.html

Human Rights Watch (2001c). Abuses after June 12, 1999. În *Under Orders: War Crimes in Kosovo*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword2c.html

Human Rights Watch (2001d). The War Crimes Tribunal. În *Under Orders: War Crimes in Kosovo*. New York: Human Rights Watch. https://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword2d.html

NATO (f.a.). *Kosovo Air Campaign*. Bruxelles: North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm

Salvați Copiii (Save the Children)

Sediul: Londra, Regatul Unit
Înființare: 1919
Director executiv (Save the Children International): Inger Ashing
Web: www.savethechildren.net

Salvați Copiii (Save the Children) este o mișcare neguvernamentală pentru drepturile copilului. Prima organizație, Save the Children Fund, a fost înființată la Londra în 1919 de Eglantyne Jebb și de sora ei, Dorothy Buxton, pentru a ajuta copiii înfometați din Europa Centrală după Primul Război Mondial (Britannica, f.a.-a; Save the Children UK, f.a.). Mișcarea reunește aproximativ 30 de organizații naționale, coordonate prin Save the Children International (SCI), și lucrează în peste o sută de țări (Britannica, f.a.-a; SCI, f.a.-a; SCI, f.a.-c). Pentru 2030, obiectivul este ca toți copiii să supraviețuiască, să învețe și să fie protejați (SCI, f.a.-a).

Istoric

Mișcarea s-a născut dintr-un gest de protest. În primăvara lui 1919, Eglantyne Jebb a fost arestată în Trafalgar Square, la Londra, pentru că împărțise pliante cu fotografii ale unor copii înfometați din Europa, sub titlul „Blocada noastră a provocat asta: milioane de copii mor de foame". Instanța a condamnat-o, dar amenda de 5 lire sterline a fost achitată chiar de avocatul acuzării (Save the Children UK, f.a.). În mai 1919, la o reuniune publică la Royal Albert Hall, Jebb și sora ei, Dorothy Buxton, au lansat Save the Children Fund (Save the Children UK, f.a.; Britannica, f.a.-a). Primii beneficiari au fost copiii din Germania și din fosta Austro-Ungarie, loviți de foamete în timpul blocadei pe care Aliații au menținut-o după armistițiu (Britannica, f.a.-a). Sponsorizarea copiilor a fost folosită ca metodă de strângere de fonduri încă din acel prim an (Save the Children US, f.a.-a).

Anii 1920 au adus atât operațiuni mari de ajutor, cât și o idee juridică nouă. În 1921, organizația a trimis spre Rusia o navă cu 600 de tone de ajutoare, iar în iarna 1921–1922 a asigurat zilnic mâncare pentru peste 300.000 de copii și peste 350.000 de adulți (Save the Children UK, f.a.). Jebb a susținut, în paralel, că pentru copii trebuie revendicate anumite drepturi, pe care să le recunoască toți cei care au de-a face cu ei, nu doar donatorii (Save the Children UK, f.a.). Textul scris de ea în 1923 a fost adoptat de Liga Națiunilor în 1924 și a rămas cunoscut ca Declarația de la Geneva (Britannica, f.a.-a). Principiul lui era formulat simplu: copilul flămând trebuie hrănit, cel bolnav trebuie îngrijit, iar orfanul trebuie adăpostit (Save the Children US, f.a.-c). Jebb a murit în 1928. Organizația amintește că fondatoarea considera că Save the Children trebuie să lucreze pentru propria dispariție, adică să elimine suferința copiilor până când nu va mai fi nevoie de ea (Save the Children UK, f.a.).

Aria de lucru s-a lărgit treptat. În 1936, organizația a deschis o grădiniță la Addis Abeba, semn că activitatea ei depășea pentru prima dată Europa. Între 1939 și 1945, a trebuit să se retragă din Europa ocupată și s-a concentrat pe creșe și pe spații de joacă pentru copiii din Marea Britanie, unele amenajate în adăpos-

turile antiaeriene. Primii ei lucrători au ajuns în Coreea în 1952, iar în anii 1960 era prezentă în 26 de țări din Europa, Asia, Africa și Caraibe (Save the Children UK, f.a.).

Pe măsură ce în alte state apăreau organizații cu același nume, a fost nevoie de coordonare. În anii 1970 s-a format International Save the Children Alliance, devenită ulterior Save the Children International; filiala britanică indică anul 1972, iar Britannica, anul 1979 (Save the Children UK, f.a.; Britannica, f.a.-a). În 1989, ideile lui Jebb au căpătat forța unui tratat: declarația ei, extinsă de ONU în 1959, a inspirat Convenția ONU cu privire la drepturile copilului (Save the Children US, f.a.-c). În România, Salvați Copiii a fost înființată la 20 aprilie 1990, la inițiativa organizației suedeze, și a devenit membru deplin al mișcării în 1998 (Salvați Copiii România, f.a.-c).

În ultimele decenii, organizația a intervenit în crize de amploare: foametea din Etiopia din 1984, conflictele din Balcani și din Africa din anii 1990, când echipele au folosit fotografii instant pentru a-i ajuta pe copiii refugiați din Rwanda să își regăsească familiile, și tsunamiul din Asia din 2004, după care ajutorul a ajuns la aproximativ un milion de oameni (Save the Children UK, f.a.). În 2011, filiala britanică a lansat campania „No Child Born to Die" („Niciun copil născut ca să moară"), dedicată vaccinării, nutriției și sănătății nou-născuților (Save the Children UK, f.a.). În 2019, mișcarea a ajuns direct la peste 38,7 milioane de copii din 117 țări și a răspuns la 130 de situații de urgență umanitară în 64 de țări (SCI, f.a.-c).

Membri și structură

Salvați Copiii nu este o organizație interguvernamentală: membrii ei nu sunt state, ci organizații neguvernamentale naționale care poartă același nume și împărtășesc aceeași misiune. Britannica estimează că, la începutul secolului XXI, existau circa 30 de astfel de organizații naționale, iar activitatea lor acoperea aproximativ 120 de țări (Britannica, f.a.-a).

Organizațiile naționale

Printre membri se numără organizația britanică, fondată în 1919, care are din 1970 ca președinte pe prințesa Anne (Save the Children UK, f.a.), și cea americană, înființată în 1932 (Save the Children US, f.a.-a). În România, organizația Salvați Copiii se prezintă ca o organizație neguvernamentală care apără și promovează drepturile copilului. Prioritățile ei declarate sunt reducerea mortalității infantile, accesul copiilor vulnerabili la o educație de calitate și protecția copiilor împotriva violenței, neglijării, abuzului și a riscurilor legate de plecarea părinților la muncă în străinătate. Organizația are birouri regionale în mai multe județe, de la Argeș și Brașov la Timiș și Vaslui (Salvați Copiii România, f.a.-a). Exemplul românesc arată cum funcționează federația: misiunea și numele sunt comune, dar fiecare membru își alege prioritățile în funcție de problemele copiilor din țara sa, în acest caz mortalitatea infantilă și situația copiilor cu părinți plecați în străinătate.

Save the Children International

Pentru a-și coordona activitățile, organizațiile naționale au creat în anii 1970 o structură comună, International Save the Children Alliance, devenită apoi Save

the Children International (Save the Children UK, f.a.; Britannica, f.a.-a). Astăzi, mișcarea se descrie ca o organizație globală cu membri, formată din SCI și din organizațiile naționale (SCI, f.a.-a).

SCI are două niveluri principale de conducere. Consiliul internațional („International Board") supraveghează strategia globală și programele. Membrii lui sunt aleși pentru experiența lor și provin din domenii variate: drepturile copilului, sănătate, strategie, drept, afaceri, finanțe, uneori chiar din guvern (SCI, f.a.-d). Echipa executivă, condusă de un director executiv, răspunde de derularea programelor (SCI, f.a.-d). În 2019, funcția de director executiv era deținută de Inger Ashing, iar organizația publica și salariul acesteia, ca parte a politicii sale de transparență (SCI, f.a.-c).

Personal și mod de lucru

Mișcarea lucrează cu zeci de mii de angajați, mulți dintre ei în unele dintre cele mai dificile locuri din lume, în zone de conflict sau afectate de dezastre (SCI, f.a.-c). SCI își descrie relația cu membrii ca pe un parteneriat, în care organizația internațională și cele naționale lucrează împreună pentru aceleași obiective (SCI, f.a.-a). Pentru că nu are state membre, Salvați Copiii nu adoptă acte obligatorii pentru guverne. Influența ei asupra politicilor publice vine din campanii și din pledoaria pentru schimbări legislative, al căror număr organizația îl raportează anual (SCI, f.a.-c). Tot SCI publică datele agregate ale întregii mișcări, de la numărul copiilor la care se ajunge până la veniturile combinate ale tuturor membrilor (SCI, f.a.-c).

Obiective și activități

Obiectivele generale ale organizației se referă la supraviețuirea, educația și protecția copiilor. Strategia pentru 2030 le formulează ca trei rezultate: niciun copil să nu moară înainte de cinci ani din cauze care pot fi prevenite, toți copiii să aibă acces la o educație de calitate și violența împotriva copiilor să nu mai fie tolerată (SCI, f.a.-a).

Pentru a atinge aceste obiective, organizația combină două tipuri de activitate. Primul este asistența directă. Britannica enumeră ajutorul în caz de dezastre și sprijinul pe termen lung, inclusiv servicii medicale, îngrijirea copiilor, asistență nutrițională și proiecte de dezvoltare comunitară (Britannica, f.a.-a). În 2019, de exemplu, mișcarea a răspuns la 130 de situații de urgență umanitară în 64 de țări (SCI, f.a.-c).

Al doilea tip de activitate este advocacy-ul, adică influențarea legislației și a politicilor publice în favoarea copiilor. Organizația raporta pentru 2019 un număr de 80 de câștiguri importante în materie de politici publice sau de legislație pentru drepturile copiilor (SCI, f.a.-c). Această tradiție pornește de la fondatoare: Eglantyne Jebb a susținut că toți copiii trebuie să aibă drepturi, o idee considerată revoluționară la vremea ei (SCI, f.a.-e).

Protecția copiilor în situații de urgență este o componentă distinctă a asistenței directe. După tsunamiul din 2004 din Oceanul Indian, de exemplu, organizația a înregistrat aproximativ 7.000 de copii separați de familiile lor (Save the Children US, f.a.-a).

Cadrul normativ al întregii activități este Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. Organizația o consideră o continuare a declarației scrise de fondatoarea sa în 1923 și subliniază că este cel mai larg ratificat tratat privind drepturile omului (SCI, f.a.-b). Programele și campaniile sunt formulate, de aceea, în limbajul drepturilor copilului, nu în cel al carității.

Campaniile tematice fac legătura între asistența directă și advocacy. Campania britanică „No Child Born to Die", lansată în 2011, a urmărit progrese la vaccinare, nutriție și sănătatea nou-născuților (Save the Children UK, f.a.). La nivel național, Salvați Copiii România lucrează pentru reducerea mortalității infantile, pentru educația copiilor vulnerabili și pentru protecția copiilor rămași acasă după plecarea părinților la muncă în străinătate (Salvați Copiii România, f.a.-a).

Finanțare

Salvați Copiii se finanțează în principal din contribuții caritabile private, potrivit Britannica, care menționează ca metode specifice sponsorizarea copiilor, anunțurile în presă și filmele documentare (Britannica, f.a.-a). Sponsorizarea copiilor a fost folosită încă din 1919, anul înființării (Save the Children US, f.a.-a).

Finanțarea este descentralizată. Organizațiile naționale își publică propriile rapoarte: filiala americană, de exemplu, pune la dispoziția publicului rapoarte anuale, situații financiare auditate și declarațiile fiscale depuse la autoritățile americane (Save the Children US, f.a.-b). La nivelul întregii mișcări, SCI publică cifre agregate. Potrivit SCI, veniturile combinate ale SCI și ale organizațiilor membre au fost în 2019 de 2,2 miliarde de dolari SUA (SCI, f.a.-c). Cu aceste resurse, mișcarea a ajuns direct, în același an, la peste 38,7 milioane de copii din 117 țări (SCI, f.a.-c).

Organizația pune accent pe transparență. SCI publică, de exemplu, remunerația directorului executiv: în 2019, Inger Ashing a primit 188.990 de lire sterline, pentru conducerea unei organizații cu venituri anuale de peste 2 miliarde de dolari și operațiuni în mai mult de 117 țări (SCI, f.a.-c).

Pentru o organizație finanțată în principal din donații, încrederea publicului este o resursă esențială. De aceea, raportarea veniturilor, a cheltuielilor și a salariilor conducerii nu este doar o obligație legală a fiecărei organizații naționale, ci și o condiție pentru a putea continua strângerea de fonduri. Mișcarea își prezintă rezultatele și în termeni de impact: numărul de copii la care ajunge, numărul de urgențe la care răspunde și numărul de schimbări de politici obținute (SCI, f.a.-c).



Aleea drapelelor din fața Palatului Națiunilor din Geneva, construit pentru Liga Națiunilor și folosit astăzi de ONU. Liga a adoptat Declarația de la Geneva privind drepturile copilului în 1924. *Foto: Kim/stock.adobe.com*

Studiu de caz: De la Declarația de la Geneva (1924) la Convenția ONU cu privire la drepturile copilului (1989)

Context

La sfârșitul Primului Război Mondial, Europa Centrală se confrunta cu o criză umanitară gravă. Blocada menținută de Aliați după armistițiu a lovit mai ales copiii din Germania și din fosta Austro-Ungarie, mulți dintre ei suferind de foame (Britannica, f.a.-a). Eglantyne Jebb a fost arestată pentru că distribuise în Trafalgar Square pliante despre foametea din Europa. După acest episod, în 1919, Save the Children Fund a fost înființat la o reuniune publică la Royal Albert Hall (Save the Children UK, f.a.).

În acel moment, ajutorul acordat copiilor era înțeles mai ales ca un act de caritate, nu ca o obligație. ONU descrie și astăzi schimbarea produsă ulterior ca trecerea de la copilul privit drept obiect pasiv al îngrijirii la copilul titular de drepturi (ONU, f.a.-a). Tocmai această perspectivă a vrut Jebb să o schimbe. Ea a afirmat că toți copiii ar trebui să aibă drepturi, o idee pe care organizația o descrie ca revoluționară pentru acea vreme (SCI, f.a.-e).

Actorii acestei povești sunt, prin urmare, o organizație neguvernamentală abia înființată, Liga Națiunilor, creată după război, și, mai târziu, Organizația Națiunilor Unite (ONU), care a preluat tema drepturilor copilului după 1945.

Rolul organizației

Contribuția directă a organizației a fost redactarea textului. În 1923, Jebb a scris o declarație scurtă a drepturilor copilului, pe care Liga Națiunilor a adoptat-o în 1924 sub numele de Declarația de la Geneva (Britannica, f.a.-a; Save the Children US, f.a.-a). Documentul nu era un tratat și nu crea obligații juridice pentru state,

dar era un text adoptat de o organizație interguvernamentală care vorbea despre bunăstarea copiilor în termeni de drepturi.

A doua contribuție a fost continuitatea. Organizația a păstrat ideea vie prin activitatea de teren și prin campanii, iar după al Doilea Război Mondial tema a trecut la ONU. În 1959, Adunarea Generală a ONU a adoptat o nouă Declarație a drepturilor copilului, care definea drepturile copiilor la protecție, educație, îngrijire medicală, adăpost și hrană adecvată (ONU, f.a.-a). Britannica arată că textul lui Jebb a influențat atât declarația din 1959, cât și convenția din 1989 (Britannica, f.a.-a).

A treia contribuție este asumată explicit de organizație: Save the Children afirmă că Convenția ONU cu privire la drepturile copilului se bazează pe declarația scrisă de fondatoarea sa în 1923 (SCI, f.a.-b) și că pledoaria lui Jebb a contribuit la forma acestui tratat (SCI, f.a.-e). Trebuie observat că aceasta este perspectiva organizației asupra propriei istorii. Convenția a fost negociată de state, în cadrul ONU, iar declarația din 1924 a fost un punct de plecare, nu un model preluat ca atare.

Rezultate

La 20 noiembrie 1989, Adunarea Generală a ONU a adoptat Convenția cu privire la drepturile copilului (ONU, f.a.-b; Britannica, f.a.-b). Diferența față de declarațiile anterioare este esențială: Convenția este un tratat, deci statele care o ratifică își asumă obligații juridice. Potrivit ONU, ea a schimbat modul în care copiii sunt priviți și tratați, adică „ca ființe umane cu un set distinct de drepturi, și nu ca obiecte pasive ale îngrijirii și caritățiî" (ONU, f.a.-a).

Ratificarea a fost rapidă și aproape universală. ONU descrie Convenția drept tratatul internațional privind drepturile omului ratificat cel mai rapid și cel mai larg din istorie (ONU, f.a.-a). Save the Children notează că toate statele lumii, cu excepția Statelor Unite, au ratificat-o (SCI, f.a.-b).

Convenția a creat și un mecanism de monitorizare. Comitetul pentru drepturile copilului, format din 18 experți independenți, se reunește periodic pentru a urmări progresele statelor părți (ONU, f.a.-a) și examinează rapoartele pe care acestea le prezintă (Britannica, f.a.-b). Între 2000 și 2011, Adunarea Generală a completat Convenția cu trei protocoale opționale: două adoptate în 2000, privind implicarea copiilor în conflicte armate și exploatarea copiilor, și unul adoptat în 2011, privind procedura plângerilor individuale (ONU, f.a.-a).

Pentru Save the Children, Convenția a devenit cadrul de referință al activității de advocacy. Organizația își măsoară o parte din rezultate prin schimbările de politici și de legislație obținute: pentru 2019, SCI raporta 80 de astfel de câștiguri importante (SCI, f.a.-c).

Evaluare

Drumul de la 1924 la 1989 arată cum o idee lansată de o organizație neguvernamentală poate ajunge, în timp, normă de drept internațional. Meritul organizației a fost acela de a formula un prim text și de a menține tema pe agenda publică timp de decenii. Declarația de la Geneva a fost scurtă și lipsită de forță juridică,

dar a oferit un vocabular, cel al drepturilor, pe care organizațiile interguvernamentale l-au preluat și dezvoltat.

Limitele sunt la fel de vizibile. Declarațiile din 1924 și 1959 nu obligau statele. Convenția din 1989 le obligă, dar aplicarea ei depinde de rapoartele guvernelor și de voința politică internă, iar Comitetul lucrează în principal prin examinarea rapoartelor transmise de guverne (Britannica, f.a.-b). Statele Unite, țara în care funcționează din 1932 una dintre organizațiile membre ale mișcării, nu au ratificat tratatul (SCI, f.a.-b; Save the Children US, f.a.-a). Britannica menționează, ca exemplu de tensiune, faptul că SUA au formulat rezerve privind pedeapsa capitală la un alt pact internațional, în timp ce Convenția interzice aplicarea acestei pedepse în cazul copiilor (Britannica, f.a.-b).

Mai există o limită, pe care o sugerează chiar fondatoarea. Jebb credea că organizația trebuie să lucreze pentru propria dispariție, adică să rezolve problemele copiilor până când nu mai este nevoie de ea (Save the Children UK, f.a.). La peste un secol de la înființare, faptul că mișcarea răspundea în 2019 la 130 de urgențe umanitare (SCI, f.a.-c) arată cât de departe rămâne acest obiectiv.

Lecția generală este că ONG-urile pot influența dreptul internațional mai ales prin idei, texte și presiune constantă. Transformarea acestor idei în obligații rămâne însă în mâinile statelor și ale organizațiilor interguvernamentale.



Imagine ilustrativă: intrarea într-o secție de votare din România, la alegeri locale. Campania Salvați Copiii „Fără prădători de copii pe buletinele de vot" a cerut ca persoanele condamnate pentru fapte grave împotriva copiilor să nu mai poată candida. *Foto: Raul Baldean/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Salvați Copiii România și Legea nr. 294/2022 privind candidații condamnați penal

Context

În România, dreptul de a fi ales este legat de dreptul de vot. Constituția acordă dreptul de a candida cetățenilor care au drept de vot și îndeplinesc condițiile de vârstă și de cetățenie, iar persoanele condamnate își pierd dreptul de vot numai dacă instanța dispune, prin hotărâre definitivă, pierderea drepturilor electorale (România, 2003a, art. 36–37). Cu alte cuvinte, o condamnare penală nu scotea automat o persoană din competiția electorală: totul depindea de pedeapsa complementară stabilită de judecător în fiecare dosar.

Problema a devenit vizibilă în alegerile locale. Presa care a urmărit proiectul de lege amintea că inițiativa a apărut după ce un primar, condamnat definitiv în noiembrie 2019 de o curte de apel pentru pornografie infantilă, a candidat din nou și a obținut un nou mandat (Edupedu, 2022).

Contextul mai larg este cel al violenței împotriva copiilor. Potrivit datelor Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție (ANPDCA), citate de Salvați Copiii, 15.925 de copii români au fost supuși în 2021 unei forme de abuz. Dintre cazuri, 1.561 priveau abuzul fizic, 2.171 abuzul emoțional și 1.349 abuzul sexual, iar urmărirea penală a fost începută în 1.990 de situații (Edupedu, 2022). Unul dintre parlamentarii care au susținut proiectul a invocat și estimarea potrivit căreia cel puțin un copil din cinci riscă să fie victima unui abuz sexual până la 18 ani (Alba24, 2022).

Actorii cazului sunt Salvați Copiii România, membru al mișcării internaționale din 1998 (Salvați Copiii România, f.a.-c), parlamentarii care au preluat propunerea, cele două camere ale Parlamentului și instituțiile consultative care au avizat textul.

Rolul organizației

Punctul de plecare a fost un raport. La 12 mai 2021, Salvați Copiii România a trimis Președinției, Guvernului și ambelor camere un document în care cerea o protecție mai eficientă a copiilor față de abuzul fizic și sexual și pedepse mai aspre pentru infracțiunile contra libertății și integrității sexuale care au ca victime minori (Edupedu, 2022). Una dintre propunerile concrete era ca persoanele care au comis fapte împotriva vieții copiilor, viol, pornografie infantilă, trafic de copii sau rele tratamente să nu mai poată candida la funcții publice (Salvați Copiii România, f.a.-b). Campania a primit un nume ușor de reținut: „Fără prădători de copii pe buletinele de vot".

Organizația nu putea depune ea însăși proiectul. Constituția rezervă inițiativa legislativă Guvernului, deputaților, senatorilor și unui grup de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot (România, 2003b, art. 74). Salvați Copiii a lucrat, așadar, prin intermediul unor parlamentari, care au înregistrat proiectul pe baza propunerii ei (Edupedu, 2022; Camera Deputaților, f.a.).

Metoda nu era nouă pentru organizație. Pe pagina sa dedicată advocacy-ului, Salvați Copiii își descrie instrumentele: activități adresate direct copiilor și familiilor, campanii publice, analize și transmiterea de puncte de vedere sau de propuneri legislative către autorități. Aceeași pagină trece în revistă campanii anterioare, cum ar fi cea din 2015 pentru majorarea alocațiilor pentru copii sau cea din 2016 pentru decontarea integrală a transportului elevilor (Salvați Copiii România, f.a.-b).

Pe lângă textul juridic, organizația a construit și un mesaj public. Președinta ei executivă, Gabriela Alexandrescu, a declarat după votul final că „demnitatea copiilor trebuie protejată împotriva celor care au fost condamnați penal pentru fapte grave comise asupra lor" și a prezentat legea drept o reparație morală și constituțională, în care interesul superior al copilului trece înaintea dreptului de a candida al celor care au abuzat copii (Alba24, 2022).

Rezultate

Procedura parlamentară a durat mai mult de un an. Senatul, prima cameră sesizată, nu s-a pronunțat în termenul constituțional, așa că proiectul a fost considerat adoptat tacit la 18 octombrie 2021 (Camera Deputaților, f.a.; România, 2003b, art. 75). Pe parcurs, Consiliul Legislativ a dat un aviz favorabil, cu observații, iar Consiliul Economic și Social unul negativ (Camera Deputaților, 2022a).

În forma inițială, interdicția privea doar persoanele condamnate definitiv pentru fapte grave comise împotriva minorilor: infracțiuni contra vieții, contra libertății persoanei, trafic și exploatare a persoanelor vulnerabile, infracțiuni contra libertății și integrității sexuale și rele tratamente aplicate minorului (Edupedu, 2022). Textul s-a schimbat în ziua votului final. La 11 octombrie 2022, plenul Camerei Deputaților, cameră decizională, a aprobat un amendament care extindea interdicția la toate categoriile de infractori, nu doar la cei care făcuseră victime co-

pii, iar apoi a adoptat legea cu 248 de voturi pentru, unul împotrivă și nicio abținere (Edupedu, 2022; Alba24, 2022).

Legea nr. 294/2022 a fost semnată de președinții celor două camere și promulgată prin decret prezidențial la 4 noiembrie 2022 (Camera Deputaților, f.a.), apoi publicată în Monitorul Oficial nr. 1072 din 7 noiembrie 2022. Ea are două articole și modifică doar Legea nr. 115/2015 privind alegerea autorităților administrației publice locale; legea alegerilor parlamentare, Legea nr. 208/2015, nu este menționată. Articolul 6 alineatul (2) din legea alegerilor locale enumeră acum persoanele care nu au dreptul de a depune candidaturi și nu pot fi alese. Noua literă c) îi include pe cei care, la data depunerii candidaturii, fuseseră condamnați definitiv la pedepse privative de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, cu excepția cazurilor în care a intervenit reabilitarea, amnistia postcondamnatorie sau dezincriminarea. Al doilea articol a dispus republicarea legii (Parlamentul României, 2022, art. I–II).

Salvați Copiii a trecut votul printre rezultatele activității sale de advocacy și a subliniat că proiectul pornit de la propunerea ei a fost modificat și extins la toate categoriile de infractori (Salvați Copiii România, f.a.-b).

Evaluare

Din perspectiva organizației, cazul este un succes clar. Un raport trimis în mai 2021 a devenit, în aproximativ 18 luni, lege publicată în Monitorul Oficial, iar votul final a fost aproape unanim (Edupedu, 2022). Exemplul arată cum lucrează un membru național al unei mișcări internaționale: nu are drept de inițiativă, dar documentează o problemă, redactează o soluție, găsește parlamentari dispuși să o preia și menține subiectul în atenția publică.

Rezultatul are însă și limite. Mai întâi, legea finală nu mai este legea propusă de organizație. Ea este, pe de o parte, mai largă, pentru că nu mai privește doar abuzurile asupra copiilor, ci orice infracțiune intenționată sancționată cu închisoare; pe de altă parte, este mai îngustă, pentru că se aplică doar alegerilor locale (Parlamentul României, 2022, art. I). Legătura cu protecția copilului, care a dat numele campaniei, poate fi considerată astfel indirectă. În al doilea rând, interdicția încetează la reabilitare, deci nu este definitivă. În al treilea rând, proiectul nu a avut susținere unanimă în rândul instituțiilor consultative: Consiliul Economic și Social l-a avizat negativ (Camera Deputaților, 2022a). În sfârșit, Constituția cere ca orice restrângere a exercițiului unui drept să fie proporțională cu situația care a determinat-o (România, 2003a, art. 53). O interdicție aplicată prin lege unei categorii largi de condamnați, fără evaluarea de la caz la caz făcută de judecător, poate fi discutată tocmai din acest punct de vedere.

Efectul practic este greu de măsurat cu sursele disponibile. Statisticile privind abuzul asupra copiilor descriu amploarea problemei, dar legea nu urmărește să reducă direct numărul abuzurilor; ea împiedică anumite persoane să candideze. Un indicator potrivit ar fi numărul candidaturilor respinse în alegerile locale ulterioare, date pe care sursele consultate nu le oferă. De asemenea, alte cereri din raportul din 2021, cum ar fi pedepsele mai aspre pentru infracțiunile sexuale cu victime minore, nu fac obiectul acestei legi (Edupedu, 2022).

Lecția generală este că o organizație neguvernamentală poate declanșa o schimbare legislativă, dar nu îi controlează forma finală. Parlamentul poate lărgi, restrânge sau redirecționa o propunere, iar organizația trebuie să decidă dacă rezultatul îi servește în continuare scopul pentru care a pornit campania.

Referințe

Alba24 (2022, 11 octombrie). Legea „Fără prădători de copii pe buletinele de vot", votată în Parlament și extinsă pentru toate categoriile de infractori. https://alba24.ro/legea-fara-pradatori-de-copii-pe-buletinele-de-vot-votata-in-parlament-si-extinsa-pentru-toate-categoriile-de-infractori-945687.html

Britannica (f.a.-a). *Save the Children*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Save-the-Children

Britannica (f.a.-b). *Convention on the Rights of the Child*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Convention-on-the-Rights-of-the-Child

Camera Deputaților (2022a, 11 octombrie). *Raport comun asupra Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale și a Legii 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților* (*PL-x 535/2021*). Comisia pentru administrație publică și amenajarea teritoriului; Comisia juridică, de disciplină și imunități. https://www.cdep.ro/comisii/administratie/pdf/2022/rp535_21.pdf

Camera Deputaților (f.a.). *PL-x nr. 535/2021: Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale și a Legii 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților* (fișa procedurii legislative). București: Camera Deputaților. https://www.cdep.ro/ords/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=19618

Edupedu (2022, 11 octombrie). Proiectul de lege „Fără prădători de copii pe buletinele de vot" a fost adoptat și extins pentru toate categoriile de infractori / Aproape 16.000 de copii români au fost supuși unei forme de abuz, în 2021, potrivit Salvați Copiii. https://www.edupedu.ro/proiectul-de-lege-fara-pradatori-de-copii-pe-buletinele-de-vot-a-fost-adoptat-si-extins-pentru-toate-categoriile-de-infractori-aproape-16-000-de-copii-romani-au-fost-supusi-un/

ONU (f.a.-a). *Children*. Organizația Națiunilor Unite. https://www.un.org/en/global-issues/children

ONU (f.a.-b). *World Children's Day*. Organizația Națiunilor Unite. https://www.un.org/en/observances/world-childrens-day

Parlamentul României (2022). *Legea nr. 294 din 4 noiembrie 2022 privind modificarea și completarea Legii nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali*. Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1072 din 7 noiembrie 2022. https://www.rauflorin.ro/legislatie/new/2022/L_294.2022.pdf

România (2003a). *Constituția României* (republicată), Titlul II: Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. https://www.cdep.ro/ords/pls/dic/site2015.page?den=act2_1&par1=2

România (2003b). *Constituția României* (republicată), Titlul III: Autoritățile publice. https://www.cdep.ro/ords/pls/dic/site2015.page?den=act2_1&par1=3

Salvați Copiii România (f.a.-a). *Salvați Copiii*. https://www.salvaticopiii.ro/

Salvați Copiii România (f.a.-b). *Advocacy & campanii*. https://www.salvaticopiii.ro/ce-facem/Advocacy-campanii

Salvați Copiii România (f.a.-c). *Cine suntem*. https://www.salvaticopiii.ro/cine-suntem

Save the Children UK (f.a.). *Our history*. https://www.savethechildren.org.uk/about-us/our-history

Save the Children US (f.a.-a). *Our History*. https://www.savethechildren.org/us/about-us/why-save-the-children/history

Save the Children US (f.a.-b). *Financial Information*. https://www.savethechildren.org/us/about-us/financial-information

Save the Children US (f.a.-c). *Eglantyne Jebb*. https://www.savethechildren.org/us/about-us/why-save-the-children/eglantyne-jebb

SCI (f.a.-a). *About us*. Save the Children International. https://www.savethechildren.net/about-us

SCI (f.a.-b). *The United Nations Convention on the Rights of the Child*. Save the Children International. https://www.savethechildren.net/united-nations-convention-rights-child

SCI (f.a.-c). *Accountability*. Save the Children International. https://www.savethechildren.net/about-us/accountability

SCI (f.a.-d). *Our leadership*. Save the Children International. https://www.savethechildren.net/about-us/our-leadership

SCI (f.a.-e). *100 Years for Children*. Save the Children International. https://www.savethechildren.net/about-us/100-years-children

SOS Satele Copiilor (SOS Children's Villages)

Sediul: Innsbruck, Austria
Înființare: 1949
Președinte: Dereje Wordofa
Web: www.sos-childrensvillages.org

SOS Satele Copiilor (SOS Children's Villages) este o federație neguvernamentală internațională care lucrează pentru copiii rămași fără îngrijire părintească și pentru cei expuși riscului de a o pierde (SOS CVI, f.a.-t). A fost înființată în 1949 la Innsbruck (Austria) de Hermann Gmeiner și cinci colaboratori, pentru copiii rămași fără familie după al Doilea Război Mondial (SOS CVI, f.a.-a; SOS CVI, f.a.-d). Reunește asociații naționale independente, este prezentă în peste 130 de țări și teritorii și este coordonată de SOS Children's Villages International, cu birouri la Innsbruck și Viena (SOS CVI, f.a.-b; SOS CVI, f.a.-d). Oferă îngrijire de tip familial, sprijin familiilor, educație și ajutor de urgență.

Istoric

Organizația s-a născut în Austria de după război, într-o perioadă cu un număr foarte mare de copii care își pierduseră familia (SOS CVI, f.a.-d). În 1949, la Innsbruck, Hermann Gmeiner, Maria Hofer, Josef Jestl, Ludwig Kögel, Herbert Pfanner și Hedwig Weingartner au fondat Societas Socialis, prescurtat SOS, un club social al cărui scop era strângerea de fonduri pentru îngrijirea copiilor orfani din Austria (SOS CVI, f.a.-a; SOS CVI, f.a.-d). Inițialele SOS provin, așadar, din denumirea latinească a acestei asociații. Un an mai târziu, asociația și-a luat numele de SOS Satele Copiilor (SOS CVI, f.a.-a).

Formula pe care s-a construit organizația a fost satul de copii: mai multe case, fiecare locuită de un grup restrâns de copii de vârste diferite, fără ca frații să fie despărțiți, crescuți în mod stabil de un părinte SOS (SOS CVI, f.a.-h; SOS CVI, f.a.-j). Organizația a crescut repede, iar în 1963 a devenit o federație internațională, SOS Children's Villages International (SOS-Kinderdorf International) (SOS CVI, f.a.-a). În același deceniu, organizația a ajuns în Asia: în Coreea de Sud, de exemplu, lucrează din anii 1960 (SOS CVI, f.a.-n). Hermann Gmeiner a murit în 1986 (SOS CVI, f.a.-a). Până în 2024, federația ajunsese să lucreze în peste 130 de țări și teritorii din Africa, cele două Americi, Asia, Europa și Oceania (SOS CVI, f.a.-a; SOS CVI, f.a.-b).

În deceniile următoare, activitatea s-a diversificat. Pe lângă îngrijirea copiilor în case de tip familial, federația a dezvoltat programe de întărire a familiilor, pentru ca copiii să nu fie separați de părinți, și programe de educație, de formare profesională pentru tineri și de răspuns la urgențe umanitare (SOS CVI, f.a.-c). Totodată, SOS a devenit un actor de advocacy (promovare publică a unor cauze) în domeniul drepturilor copilului. Organizația afirmă că a avut o contribuție importantă la elaborarea Ghidului ONU privind îngrijirea alternativă a copiilor, adoptat de Adunarea Generală în 2009 (SOS CVI, f.a.-i; ONU, 2009), subiect tratat într-unul dintre studiile de caz de mai jos. În România, primele două sate SOS, de la

București și Cisnădie, s-au deschis în 1993, iar al treilea funcționează la Hemeiuș, în județul Bacău (Europa FM, 2018).

După 2020, protecția copiilor în propriile programe (safeguarding) a primit o atenție sporită în federație. Această prioritate a urmat unor analize independente comandate de federație și publicate în 2021, care au scos la iveală eșecuri din trecut în protecția copiilor și în respectarea regulilor interne, inclusiv abuzuri și folosirea abuzivă a fondurilor. În octombrie 2021, Senatul Internațional al federației a înființat o Comisie Specială Independentă, condusă de fostul președinte al Curții Supreme a Kenyei, Willy Mutunga, al cărei raport final a fost publicat în iunie 2023 (SOS CVI, f.a.-q; SOS CVI, f.a.-r; SOS CVI, 2023). Tot în octombrie 2021, SOS a publicat un raport de progres privind un plan de acțiune în acest domeniu (SOS CVI, f.a.-o). În 2023, federația a adoptat o nouă politică și un nou regulament privind protecția copiilor și a tinerilor, precum și un regulament pentru gestionarea incidentelor de conduită necorespunzătoare (SOS CVI, f.a.-p). În 2024, organizația a împlinit 75 de ani de la înființare.

Membri și structură

SOS Satele Copiilor nu are ca membri state, ci organizații. Federația reunește asociații naționale independente, conduse la nivel local și autoguvernate, care aparțin toate organizației-umbrelă SOS Children's Villages International (SOS CVI, f.a.-b). Această organizație-umbrelă este înregistrată ca asociație în Austria (SOS CVI, f.a.-b; SOS CVI, f.a.-d). Asociațiile naționale administrează programele din țara lor; de exemplu, SOS Satele Copiilor România sprijinea direct, în 2018, circa 1.000 de copii și tineri, dintre care aproape 200 creșteau în cele trei sate SOS din țară (Europa FM, 2018).

Adunarea generală

Adunarea generală este forul suprem al federației. Din ea fac parte toate organizațiile membre, se întrunește anual, stabilește direcția strategică a federației și aprobă cadrele de politici obligatorii pentru toți membrii (SOS CVI, f.a.-b). Tot ea alege organul de supraveghere al federației.

Supravegherea și conducerea executivă

Organul de supraveghere, ales de Adunarea generală, verifică respectarea politicilor comune, aprobă planurile și bugetele anuale și numește conducerea executivă (SOS CVI, f.a.-b). Federația are un președinte, iar conducerea operativă aparține unui director general (Chief Executive Officer, CEO). În 2019, cele mai bine plătite cinci funcții erau cele de președinte, director general, director de programe, director de operațiuni și reprezentant special pentru relații externe și resurse (SOS CVI, f.a.-e).

Secretariatul general

Secretariatul general este brațul operațional al federației și sprijină asociațiile membre. Are birouri internaționale la Innsbruck și la Viena, cinci birouri regionale (la Faridabad, în India, pentru Asia; la Viena, pentru Europa Centrală și de Est, Comunitatea Statelor Independente și Orientul Mijlociu; la Nairobi, pentru Africa de Est și de Sud; la La Paz, pentru America Latină și Caraibe; la Dakar, pentru

Africa de Vest, Centrală și de Nord) și birouri de reprezentare la Bruxelles, Geneva și New York, pe lângă Uniunea Europeană și ONU (SOS CVI, f.a.-d; SOS CVI, f.a.-k).

Standarde comune și control

Coeziunea federației se sprijină pe standarde comune: standarde de calitate pentru bună gestiune și responsabilitate, un cod de conduită pe care toți angajații trebuie să îl semneze, politica de protecție a copiilor și reguli anticorupție (SOS CVI, f.a.-f; SOS CVI, f.a.-g). Un departament anticorupție primește sesizări și publică rapoarte anuale despre cazurile de corupție (SOS CVI, f.a.-f). Pe plan extern, SOS a semnat cele 12 angajamente de responsabilitate ale rețelei Accountable Now și raportează anual public; în domeniul umanitar respectă Codul de conduită al Mișcării Internaționale de Cruce Roșie și Semilună Roșie (SOS CVI, f.a.-g).

Echipele de teren combină părinții SOS cu lucrători sociali și specialiști care fac consiliere familială și psihologică (SOS CVI, f.a.-j). Prin proiectul Leaving Care, federația și-a pregătit îngrijitorii să aplice o abordare bazată pe drepturile copilului atunci când tinerii ies din îngrijire (SOS CVI, f.a.-h). Asociațiile naționale își angajează propriul personal: în Ucraina, de exemplu, asociația avea în 2022 peste 200 de angajați ucraineni (SOS Canada, 2023).

Obiective și activități

Documentele de bază ale federației pornesc de la ideea că locul copilului este într-o familie. Viziunea este formulată astfel: „Fiecare copil aparține unei familii și crește cu dragoste, respect și siguranță". Misiunea, în aceeași formulare oficială, este de a construi familii pentru copiii aflați în nevoie, de a-i ajuta să își modeleze viitorul și de a participa la dezvoltarea comunităților lor (SOS CVI, f.a.-c). Valorile declarate sunt curajul, angajamentul, încrederea și responsabilitatea (SOS CVI, f.a.-c).

Organizația își raportează activitatea la drepturile prevăzute de Convenția ONU cu privire la drepturile copilului și la Ghidul ONU privind îngrijirea alternativă a copiilor (SOS CVI, f.a.-i). Activitatea se organizează pe câteva direcții:

- **Îngrijirea alternativă.** Când un copil nu poate rămâne în familia sa, SOS oferă îngrijire în grupuri mici de tip familial, în care copii de vârste diferite trăiesc împreună, iar frații sunt ținuți laolaltă. Organizația sprijină și alte forme: îngrijirea de către rude, asistența maternală, casele de tip familial, adăposturile de urgență sau pentru mame cu copii (SOS CVI, f.a.-h). Prioritatea rămâne însă familia de origine: plasamentul alternativ este folosit doar dacă reunificarea nu este posibilă (SOS CVI, f.a.-h).
- **Întărirea familiei.** Acest tip de program urmărește ca un copil să nu ajungă în îngrijire alternativă din cauza sărăciei sau a unei crize familiale. Părinții pot primi ajutor pentru venituri, cursuri de parenting și consiliere; familia este îndrumată spre serviciile publice sociale și de sănătate, iar școlarizarea copiilor este susținută concret, de la taxe și uniforme la rechizite și meditații (SOS CVI, f.a.-j).

- **Educație și tineri.** Organizația sprijină educația centrată pe copil, pregătirea tinerilor pentru independență și accesul lor la un loc de muncă (SOS CVI, f.a.-c).
- **Urgențe.** În crize umanitare, SOS previne separarea familiilor, oferă sprijin psihologic și psihosocial și îngrijire alternativă temporară. Deține un certificat de parteneriat umanitar cu DG ECHO (direcția Comisiei Europene pentru ajutor umanitar) și este membru al Alianței pentru Standardul Umanitar de Bază (CHS Alliance) (SOS CVI, f.a.-l).
- **Comunitate.** Programele pentru familii se sprijină pe rețelele locale deja existente, pe care SOS încearcă să le consolideze, și includ campanii de informare despre serviciile de sprijin, precum și cursuri care îi ajută pe adulți să își câștige singuri existența (SOS CVI, f.a.-j).
- **Advocacy.** Pe baza propriilor cercetări (despre ieșirea din sistemul de protecție, violența în îngrijirea alternativă sau copiii refugiați), federația cere guvernelor legi și politici mai bune pentru copiii fără îngrijire părintească (SOS CVI, f.a.-m).

Finanțare

SOS Satele Copiilor se finanțează din surse private și publice. Principalele surse private sunt donațiile individuale, sponsorizarea unui copil sau a unui sat, parteneriatele cu companii și donațiile filantropice mari; sursele publice sunt subvențiile guvernamentale pentru programele interne ale asociațiilor naționale și fondurile instituționale, de exemplu de la Uniunea Europeană (SOS CVI, f.a.-c; SOS CVI, f.a.-l).

Ordinul de mărime este considerabil pentru o organizație neguvernamentală. Potrivit federației, venitul său total este de aproximativ 1,6 miliarde de euro (SOS CVI, f.a.-f). În 2022, programele sale au ajuns la circa 2,55 milioane de copii, tineri și adulți din 138 de țări și teritorii, iar 99.300 de familii au primit sprijin (SOS UK, 2023). Federația publică anual repartizarea cheltuielilor între programe, strângerea de fonduri și costurile administrative, iar situațiile financiare anuale auditate ale organizației-umbrelă sunt disponibile pe site-ul acesteia (SOS CVI, f.a.-e).

Federația publică și date despre remunerarea conducerii: în 2019, salariile brute ale celor mai bine plătite cinci funcții se situau între 180.000 și 220.000 de euro pe an (SOS CVI, f.a.-e).

Asociațiile naționale strâng și ele bani de la publicul din țara lor. Asociația britanică, de exemplu, a avut în 2022 venituri de 8,44 milioane de lire sterline, dintre care 519.000 au provenit din apelul pentru Ucraina (SOS UK, 2023). O problemă pe care federația o recunoaște prin măsurile adoptate este riscul de corupție și de folosire abuzivă a fondurilor într-o rețea descentralizată. Pentru a-l limita, federația are un departament anticorupție și de protecție a activelor, cu un sistem de semnalare a abaterilor, și publică anual rapoarte despre cazurile de corupție depistate, disponibile pentru mai mulți ani începând din 2010 (SOS CVI, f.a.-f).



Satul Copiilor SOS din Kraśnik, Polonia. Modelul satelor SOS, cu case familiale în locul instituțiilor mari, a pornit în 1949 din Austria. *Foto: M. G. Koperkiewicz/stock.adobe.com*

Studiu de caz: SOS Satele Copiilor și Ghidul ONU privind îngrijirea alternativă a copiilor (2009)

Context

Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, adoptată la 20 noiembrie 1989, stabilește că un copil nu trebuie separat de părinți împotriva voinței acestora, decât atunci când autoritățile competente decid că separarea este necesară în interesul superior al copilului (art. 9). Pentru copiii care nu pot rămâne în familie, articolul 20 prevede că ei au dreptul „la protecție și asistență speciale din partea statului" și că îngrijirea alternativă poate include plasamentul familial, kafalah din dreptul islamic, adopția sau, numai la nevoie, plasarea în instituții potrivite (ONU, 1989).

Convenția nu spunea însă după ce criterii trebuie alese și organizate aceste forme de îngrijire. Lucrul la standarde mai precise a început în 2004, când UNICEF a comandat organizației International Social Service (ISS) primele documente de lucru. Comitetul ONU pentru drepturile copilului a susținut ideea în 2005, iar Brazilia a găzduit în 2006 o reuniune interguvernamentală de experți și a coordonat apoi negocierile dintre state (Cantwell et al., 2012). Potrivit UNICEF, peste 2 milioane de copii trăiesc în îngrijire rezidențială în lume, iar majoritatea nu sunt orfani: unii au fost separați de părinți din alte motive decât protecția lor (UNICEF, f.a.).

Actorii principali au fost statele membre ale ONU, care negociază și adoptă rezoluțiile Adunării Generale, agențiile ONU, în primul rând UNICEF, și organizațiile neguvernamentale care lucrează direct cu copiii fără îngrijire părintească, între care SOS Satele Copiilor, activă în îngrijirea de tip familial din 1949.

Rolul organizației

SOS Satele Copiilor afirmă că a avut o contribuție esențială la procesul de elaborare a ghidului (SOS CVI, f.a.-h; SOS CVI, f.a.-i). Ediția ghidului publicată de SOS împreună cu ISS în noiembrie 2010 descrie textul ca rezultat al unor discuții și negocieri de cinci ani între Comitetul pentru drepturile copilului, guvernele conduse de Brazilia, UNICEF, experți, organizații neguvernamentale, între care un grup de lucru al ONG-urilor cu sediul la Geneva, și tineri care trecuseră prin sistemul de îngrijire (SOS CVI și ISS, 2010). Documentul nu arată ce a propus fiecare participant, dar activitatea SOS din jurul ghidului poate fi urmărită prin publicațiile proprii.

În primul rând, SOS a produs cercetare: raportul global *Tracking Footprints* (2010) a documentat experiențele a 2.400 de adulți din 41 de țări crescuți în îngrijire alternativă, iar *Ageing Out of Care* (2010) a analizat trecerea tinerilor la viața independentă în Europa și Asia Centrală. În al doilea rând, a desfășurat campania de advocacy *I Matter*, cu documente de poziție și o evaluare intermediară publicate în 2010 (SOS CVI, f.a.-m). În al treilea rând, promovează standardele europene de calitate *Quality4Children*, disponibile în 27 de limbi (SOS CVI, f.a.-h).

După adoptarea ghidului, SOS l-a publicat pe site-ul său, inclusiv într-o versiune adaptată pentru tineri, și l-a folosit ca bază pentru activitatea de advocacy (SOS CVI, f.a.-i). În prefața ediției din 2010, secretarii generali ai SOS și ai ISS s-au angajat să răspândească textul și să sprijine aplicarea lui (SOS CVI și ISS, 2010). În 2012, SOS a sprijinit, alături de ISS, Oak Foundation și UNICEF, manualul *Moving Forward: Implementing the „Guidelines for the Alternative Care of Children"*, publicat de centrul CELCIS al Universității Strathclyde și destinat celor care aplică ghidul în practică (Cantwell et al., 2012). Au urmat, între altele, un document de orientare din 2017 pentru reforma îngrijirii alternative în Africa, Asia și America Latină, *Towards the Right Care for Children* (SOS CVI, f.a.-m).

Rezultate

La 18 decembrie 2009, Adunarea Generală a ONU a adoptat, fără vot, la recomandarea celei de-a Treia Comisii, rezoluția 64/142, intitulată *Guidelines for the Alternative Care of Children* (ONU, 2009). Potrivit SOS, ghidul servește drept standard internațional pentru ca acei copii care nu beneficiază de îngrijire părintească sau riscă să o piardă să fie protejați și sprijiniți adecvat (SOS CVI, f.a.-i).

Manualul *Moving Forward* rezumă textul prin două principii. Principiul necesității cere ca îngrijirea alternativă să fie folosită doar când este cu adevărat nevoie, după ce s-a încercat menținerea copilului la părinți sau în familia extinsă. Principiul adecvării cere ca forma de îngrijire aleasă să corespundă nevoilor fiecărui copil (Cantwell et al., 2012). Textul ghidului, reprodus integral în ediția SOS și ISS, precizează că separarea de familie este „o măsură de ultimă instanță" și că sărăcia nu ar trebui să fie niciodată singurul motiv al separării. Copiii mici, mai ales cei sub trei ani, ar trebui îngrijiți în medii de tip familial, iar instituțiile mari care încă există ar trebui eliminate treptat, pe baza unei strategii de dezinstituționalizare cu obiective precise (SOS CVI și ISS, 2010).

Pentru SOS, rezultatul a fost dublu. Pe de o parte, organizația a obținut un text de referință care privește atât copiii lipsiți de îngrijire părintească, cât și pe cei

care riscă să o piardă, deci și prevenirea separării, o idee apropiată de propriile programe. Pe de altă parte, ghidul a devenit un standard după care organizația se evaluează singură: federația declară că toate formele de îngrijire alternativă pe care le sprijină sunt ghidate de acest document și conforme cu el (SOS CVI, f.a.-h). Gama acestor forme este largă, de la casele de tip familial la îngrijirea de către rude, asistența maternală și casele mici de grup, iar întărirea familiilor a devenit o direcție de activitate de sine stătătoare (SOS CVI, f.a.-h; SOS CVI, f.a.-j).

Tema a rămas pe agenda internațională. UNICEF declară că lucrează cu guvernele pentru a preveni separarea inutilă a copiilor de familii și pentru a pune capăt instituționalizării copiilor, sprijinind trecerea de la instituții la îngrijirea în familie și în comunitate (UNICEF, f.a.).

Evaluare

Cazul arată cum o organizație neguvernamentală poate influența norme internaționale fără a fi parte la negocieri în sens formal. Expertiza practică, cercetarea proprie și rețeaua de asociații naționale i-au dat SOS o voce în dezbatere, iar organizația a folosit apoi ghidul ca argument în dialogul cu guvernele.

Limitele sunt legate de natura documentului. Ghidul a fost adoptat printr-o rezoluție a Adunării Generale, deci nu este un tratat și nu creează obligații juridice pentru state; aplicarea lui depinde de voința fiecărui guvern și de resursele disponibile. De asemenea, informațiile despre rolul SOS provin în principal din declarațiile organizației, nu dintr-o analiză independentă a negocierilor. În fine, cerința ghidului de a elimina treptat instituțiile mari și poziția UNICEF privind dezinstituționalizarea îi privesc și pe furnizorii de îngrijire rezidențială, inclusiv satele de copii, pentru că ridică problema condițiilor în care o formă de îngrijire în grup poate fi considerată cu adevărat de tip familial. Faptul că SOS a diversificat formele de îngrijire și a pus accent pe prevenire poate fi citit ca un răspuns la această problemă.

Lecția generală este că normele internaționale de tip soft law (norme fără forță juridică obligatorie) se formează adesea prin cooperarea dintre state, agenții ONU și organizații neguvernamentale specializate, iar acestea din urmă au interesul să promoveze standarde pe care le pot respecta ele însele.



Copii refugiați din Ucraina așteaptă transportul într-o gară. După începutul războiului, în februarie 2022, circa 14,3 milioane de oameni și-au părăsit locuințele. *Foto: Daniel Jędzura/stock.adobe.com*

Studiu de caz: SOS Satele Copiilor și războiul din Ucraina (2022–2024)

Context

SOS Satele Copiilor lucra în Ucraina din 2003, cu programe pentru copiii fără îngrijire părintească și pentru cei în pericol de a o pierde (SOS CVI, f.a.-t). În 2022, asociația ucraineană avea peste 200 de angajați locali și un sat SOS la Brovarî (SOS Canada, 2023; SOS CVI, f.a.-s).

Odată cu începutul războiului cu Rusia, în februarie 2022, aproximativ 14,3 milioane de oameni și-au părăsit locuințele, fie spre alte regiuni ale Ucrainei, fie spre alte state europene (SOS CVI, f.a.-t). Copiii care nu trăiau cu părinții lor erau printre cei mai expuși. Într-un bilanț publicat la un an de la începutul războiului, federația amintea că circa 106.000 de copii ucraineni locuiau în instituții, precum orfelinate și internate, și că 3,4 milioane de copii aveau nevoie de protecție (SOS CVI, f.a.-s). Asociația luxemburgheză a federației semnala, la aceeași dată, peste 3.100 de copii neînsoțiți, deosebit de vulnerabili la violență (SOSVE, 2023).

Pentru o organizație care lucrează cu familii de plasament și cu case de tip familial, războiul a pus o problemă practică: cum pot fi mutați copiii din zonele periculoase fără a fi despărțiți de adulții care îi cresc. Actorii implicați erau autoritățile ucrainene, responsabile de copiii din sistemul public de protecție, asociația SOS din Ucraina și partenerii ei locali, asociațiile SOS din țările care au primit refugiați, Uniunea Europeană și donatorii publici și privați.

Rolul organizației

Principiul declarat al intervenției a fost evitarea separării: în urgențe, federația urmărește să prevină despărțirea familiilor, să le reunească pe cele despărțite și să

îngrijească copiii neînsoțiți sau separați (SOS UK, 2023). Activitatea a acoperit copii din familii de plasament, din îngrijirea de către rude și din instituțiile statului (SOS CVI, f.a.-s).

Evacuări și relocări. În 2022, SOS a evacuat aproximativ 30.000 de persoane spre zone mai sigure din Ucraina. Alte 1.395 de familii, în majoritate familii de plasament împreună cu copiii din grija lor, au fost mutate în structuri SOS din alte țări europene (SOSVE, 2023; SOS CVI, f.a.-t). Raportul asociației canadiene menționează separat 697 de copii orfani sau abandonați evacuați în regiuni mai sigure sau în țări vecine (SOS Canada, 2023). Relocările au continuat și ulterior: în iunie 2024, 17 familii de plasament din Harkov au fost mutate în vestul țării (SOS CVI, f.a.-s).

Sprijin pentru familii. În centrul și vestul Ucrainei, organizația a deschis în 2022 șapte centre de servicii sociale, care distribuiau ajutoare și serveau uneori și ca adăposturi antiaeriene; peste 24.000 de copii și adulți au primit acolo ajutor material, psihologic și social. Aproximativ 23.000 de persoane, între care familii de plasament, rude care creșteau copii și mame singure, au primit bani sau vouchere pentru nevoile de bază. Acolo unde SOS nu putea lucra direct, un consorțiu de 14 organizații partenere a oferit servicii pentru circa 55.000 de persoane până la sfârșitul lui 2022 (SOSVE, 2023).

Sprijin psihosocial și medical. Peste 17.000 de persoane au beneficiat de servicii de sănătate mintală și sprijin psihosocial, oferite în centrele sociale, prin echipe mobile de psihologi și prin specialiști care lucrau online. Peste 600 de copii răniți în război au primit îngrijire pentru recuperare și sprijin psihologic (SOSVE, 2023).

Țările de primire. Asociațiile SOS din aproximativ 15 țări europene, printre care Polonia, România, Ungaria, Austria, Germania și Italia, au primit refugiați, oferindu-le cazare și sprijin pentru integrare (SOSVE, f.a.; SOS CVI, f.a.-s). În Ungaria și România, 2.931 de copii refugiați au primit rechizite școlare (SOS Canada, 2023).

Bani și advocacy. O parte a fondurilor a venit din apeluri naționale: asociația britanică a strâns 519.000 de lire sterline pentru Ucraina în 2022, iar cea luxemburgheză a transferat 420.000 de euro în același an (SOS UK, 2023; SOSVE, 2023). Pe plan politic, federația a atras atenția în februarie 2023 asupra copiilor din instituții, iar în martie 2024 a cerut Uniunii Europene să asigure în continuare protecția persoanelor strămutate din Ucraina (SOS CVI, f.a.-s).

Rezultate

Pentru 2022, rapoartele asociațiilor SOS dau cifre de ordinul sutelor de mii. Potrivit asociației luxemburgheze, circa 285.000 de persoane au fost sprijinite direct sau indirect, dintre care 125.000 de beneficiari direcți în Ucraina (74.000 de copii) și aproximativ 11.300 în țările de primire (SOSVE, 2023). Raportul asociației britanice indică 205.646 de persoane sprijinite în Ucraina, tot cu 74.000 de copii, și 11.291 de copii și membri de familie în țările gazdă (SOS UK, 2023). Asociația canadiană vorbește de peste 340.000 de ucraineni ajutați, dintre care peste 200.000 de copii, în 20 de regiuni ale țării și în 13 țări de primire (SOS Canada, 2023).

Pentru 2023, planul federației viza 172.250 de beneficiari direcți în Ucraina și 5.600 în țările gazdă, dintre care circa 100.000 de copii, și extinderea activității la cel puțin 17 regiuni (SOSVE, 2023; SOS Canada, 2023). Mutarea familiilor de plasament din Harkov în 2024 sugerează că, după mai bine de doi ani, copiii aflați în grija organizației nu erau încă în siguranță în unele regiuni (SOS CVI, f.a.-s).

Evaluare

Intervenția are câteva puncte forte. Prezența în țară înainte de război, cu personal local, a permis o reacție rapidă. Structura federativă a contat și ea: asociațiile naționale din țările vecine au putut primi familii și strânge bani de la publicul propriu. Mutarea familiilor de plasament împreună cu copiii, în locul evacuării copiilor singuri, corespunde principiului evitării separării pe care federația îl susține și în politicile sale de îngrijire alternativă (SOS UK, 2023; SOS CVI, f.a.-h).

Limitele țin mai întâi de scară. Câteva sute de copii fără părinți evacuați și aproximativ 1.400 de familii relocate sunt puțini în raport cu cei circa 106.000 de copii din instituții și cu milioanele de copii care aveau nevoie de protecție (SOS CVI, f.a.-s). O organizație neguvernamentală poate completa sistemul public de protecție a copilului, dar nu îl poate înlocui.

A doua limită privește datele. Toate cifrele provin de la organizație, iar rapoartele asociațiilor naționale nu coincid: pentru persoanele sprijinite în Ucraina, cifrele merg de la 125.000 de beneficiari direcți și 205.646 de persoane la peste 340.000, cel al beneficiarilor de ajutor financiar între 23.000 și 35.000, iar al țărilor de primire între 13 și 15 (SOSVE, 2023; SOS UK, 2023; SOS Canada, 2023). Diferențele pot ține de perioade de raportare sau definiții diferite, dar sursele consultate nu le explică și nu am găsit o evaluare independentă a intervenției. În plus, pentru o federație care și-a asumat public, după analizele din 2021, întărirea protecției copiilor (vezi Istoric), relocarea a mii de copii peste granițe a fost și un test al noilor reguli; documentele consultate nu conțin o evaluare publică a acestui aspect.

A treia limită este durata. Apelul din martie 2024 către UE arată că, după doi ani, situația familiilor refugiate rămânea provizorie (SOS CVI, f.a.-s).

Cazul arată cum funcționează o federație neguvernamentală într-o criză transfrontalieră: rețeaua de asociații naționale oferă flexibilitate și acces la donatori din multe țări, dar fragmentează raportarea. Arată și că principiile de îngrijire susținute în plan internațional, precum păstrarea copiilor alături de îngrijitorii lor, pot fi aplicate în urgențe doar dacă organizația are deja relații stabile cu familiile de plasament.

Referințe

Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012). *Moving Forward: Implementing the „Guidelines for the Alternative Care of Children"*. Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS), University of Strathclyde, cu sprijinul International Social Service, Oak Foundation, SOS Children's Villages International și UNICEF. https://iss-ssi.org/wp-content/uploads/2023/04/Moving-Forward_English.pdf

Europa FM (2018, 22 iulie). Cum arată viața unui copil care a fost crescut de SOS Satele Copiilor după ce a împlinit 18 ani. https://www.europafm.ro/cum-arata-viata-unui-copil-care-a-fost-crescut-de-sos-satele-copiilor-dupa-ce-a-implinit-18-ani-audio/

ONU (1989). *Convention on the Rights of the Child* (Convenția cu privire la drepturile copilului). https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text

ONU (2009). *Resolutions adopted by the General Assembly at its 64th session* (A/RES/64/142, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 18 decembrie 2009). https://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml

SOS Canada (2023). *Update on the war in Ukraine and our Emergency Response: 2022–23 Impact Report*. SOS Children's Villages Canada. https://www.soschildrensvillages.ca/sites/default/files/2023-09/SOS_Canada_Ukraine_Impact_Report_2022.pdf

SOS CVI (2023). *Independent Special Commission Final Report, Part One: Summary Report of the Work of the Independent Special Commission* (6 iunie 2023). SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/35ceea40-a0fb-469b-a3c9-5500e23fa88c/ISC-Final-Report.pdf

SOS CVI (f.a.-a). *History*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/who-we-are/history

SOS CVI (f.a.-b). *Governance*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/organisation

SOS CVI (f.a.-c). *About us*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/who-we-are

SOS CVI (f.a.-d). *FAQ*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/who-we-are/transparency/faqs

SOS CVI (f.a.-e). *Financial data*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/who-we-are/transparency/financial-data

SOS CVI (f.a.-f). *Anti-corruption and asset protection*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/integrity-and-compliance

SOS CVI (f.a.-g). *Transparency and accountability*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/who-we-are/transparency

SOS CVI (f.a.-h). *Quality care*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-work/protection/alternative-care

SOS CVI (f.a.-i). *Children's rights*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-work/advocate-for-childrens-rights/childrens-rights

SOS CVI (f.a.-j). *Strengthen families*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-work/strengthen-families

SOS CVI (f.a.-k). *Our offices*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-offices

SOS CVI (f.a.-l). *Emergency response*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/emergency

SOS CVI (f.a.-m). *Research and positions*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/publications/research-and-positions

SOS CVI (f.a.-n). *South Korea*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/where-we-help/asia/south-korea

SOS CVI (f.a.-o). *Child safeguarding info hub*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-work/child-safeguarding-info-hub

SOS CVI (f.a.-p). *Our safeguarding framework*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-safeguarding-framework

SOS CVI (f.a.-q). *ISC report*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-work/our-safeguarding-framework/safeguarding-info-hub/isc-report

SOS CVI (f.a.-r). *Media background: ISC report*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/73708b6c-b886-4d49-a5ae-11f6c36b820b/Media-background-ISC-report.pdf

SOS CVI (f.a.-s). *War in Ukraine*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/our-work/emergency-response/war-in-ukraine

SOS CVI (f.a.-t). *Ukraine*. SOS Children's Villages International. https://www.sos-childrensvillages.org/where-we-help/europe/ukraine

SOS CVI; ISS (2010). *Guidelines for the Alternative Care of Children* (ediție a rezoluției ONU A/RES/64/142, cu prefață, noiembrie 2010). SOS Children's Villages International și International Social Service. https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/4972cb2e-62e1-4ae8-a0bc-b0e27fe3ea97/101203-UN-Guidelines-en-WEB.pdf

SOS UK (2023). *Annual Report 2022*. SOS Children's Villages UK. https://www.soschildrensvillages.org.uk/wp-content/uploads/2022-annual-report_31st_July-compressed-compressed.pdf

SOSVE (2023, 24 februarie). War in Ukraine: SOS Children's Villages 2022 review and 2023 actions (autoare: Laura Philbert). SOS Villages d'Enfants Monde. https://sosve.lu/en/war-in-ukraine-2022-review-and-2023-actions/

SOSVE (f.a.). *Emergency aid in Ukraine*. SOS Villages d'Enfants Monde. https://sosve.lu/en/project/emergency-aid-in-ukraine/

UNICEF (f.a.). *Children in alternative care*. https://www.unicef.org/protection/children-in-alternative-care

United Way



Sediul: Alexandria, Virginia, SUA
Înființare: 1887, Denver, Colorado
Președinte și director executiv: Angela F. Williams
Web: www.unitedway.org

United Way este o rețea neguvernamentală de organizații caritabile locale, fără scop lucrativ, coordonată la nivel mondial de United Way Worldwide (UWW), cu sediul la Alexandria, în statul american Virginia. Rețeaua își are originea într-o societate caritabilă înființată la Denver, în Colorado, la 16 octombrie 1887 (United Way, f.a.-a). În 2024, United Way este prezentă în 95% dintre comunitățile din Statele Unite și în 37 de țări și teritorii, prin peste 1.100 de organizații locale autonome (United Way, 2024; United Way, f.a.-d). Misiunea declarată este mobilizarea resurselor comunităților în folosul binelui comun, cu accent pe sănătate, educația tinerilor, securitatea financiară a familiilor și reacția la dezastre.

Istoric

La 16 octombrie 1887, la Denver, un grup format dintr-o femeie, un preot, doi pastori și un rabin a pus bazele unei *Charity Organization Society* (Societatea de Organizare a Carității). Ideea fondatorilor era ca problemele orașului să fie abordate prin acțiune comună: o singură campanie urma să strângă bani pentru mai multe asociații de binefacere. Prima campanie a adunat 21.700 de dolari, echivalentul actual a peste 700.000 de dolari, bani care au ajuns la peste 20 de organizații locale de sănătate și asistență socială (United Way, f.a.-a).

De-a lungul timpului, organizația și cele construite după modelul ei au purtat mai multe nume. Primul a fost *Community Chest*, adică, literal, cutia comunității. A urmat *United Fund*, iar până în 1970 s-a impus denumirea de United Way (United Way, f.a.-a). Primul fond local numit Community Chest a apărut în 1913, iar în 1918 a luat naștere o asociație națională a acestor fonduri, *American Association for Community Organizations*. În 1970, structura națională s-a reorganizat sub numele United Way of America, cu William Aramony în frunte, iar în 1971 sediul s-a mutat de la New York la Alexandria (Company Histories, 2001). Organizația centrală a rețelei, cunoscută astăzi ca United Way Worldwide, beneficiază de scutire de impozit în Statele Unite din septembrie 1934 (ProPublica, f.a.).

Sub conducerea lui Aramony, colectele anuale ale rețelei au trecut pentru prima dată de un miliard de dolari în 1977 (Company Histories, 2001) și au ajuns la 3,1 miliarde în 1990 (Associated Press, 1995). A urmat cea mai gravă criză de guvernanță din istoria organizației. În 1992, Aramony a demisionat, fiind cercetat pentru fraudă și gestionare defectuoasă a fondurilor (Company Histories, 2001). În aprilie 1995, un juriu federal l-a găsit vinovat de 25 de capete de acuzare, între care fraudă, conspirație și spălare de bani, pentru însușirea a aproape 600.000 de dolari. În același proces au fost condamnați doi foști directori ai organizației (Associated Press, 1995). Pedeapsa a fost de șapte ani de închisoare (Company Histories, 2001). Criza a afectat întreaga rețea: organizațiile locale și-au reținut cotizațiile voluntare, cerând o anchetă, iar donațiile au scăzut, revenind la 3,05 miliar-

de de dolari abia în 1993 (Associated Press, 1995). Conducerea a fost preluată în 1992 de Elaine L. Chao, fostă directoare a Corpului Păcii (*Peace Corps*). Consiliul a fost lărgit la 45 de membri, iar gestiunea financiară a fost reformată (Company Histories, 2001), prin noi controale financiare și un cod de etică (Associated Press, 1995).

Rețeaua a căpătat în timp și servicii naționale proprii. Din 2009, United Way derulează programul MyFreeTaxes, prin care familiile cu venituri modeste își pot completa gratuit declarațiile de impozit (United Way, f.a.-h).

Pandemia de COVID-19 a pus rețeaua la încercare în 2020–2021 (vezi studiul de caz). În septembrie 2021, UWW a anunțat numirea Angelei F. Williams în funcția de președinte și director executiv, începând cu 15 octombrie 2021. Williams, jurist de formație, condusese anterior organizația Easterseals. Potrivit UWW, ea este prima femeie și prima persoană afro-americană aflată în fruntea United Way Worldwide (United Way, 2021). La United Way of America, o femeie, Elaine L. Chao, condusese însă organizația încă din 1992 (Company Histories, 2001).

Anii următori au adus câteva inițiative internaționale și reforme interne. La 4 martie 2022, la câteva zile după invazia rusă în Ucraina, UWW a lansat fondul United for Ukraine. Banii au fost distribuiți prin organizațiile din rețea din România și Ungaria și printr-o fundație parteneră din Polonia, pentru transport, adăpost, hrană, medicamente și produse pentru copii (United Way, 2022a). Până la închiderea sa, în 2023, fondul a strâns 4,7 milioane de dolari pentru refugiați, în majoritate femei și copii (United Way, f.a.-m). În octombrie 2022, după uraganul Ian, UWW a creat un fond pentru răspuns la dezastre și refacere, prin care sprijină organizațiile locale din zonele afectate (United Way, 2022b).

În august 2023, rețeaua a schimbat regulile de guvernanță: pentru prima dată, directorii organizațiilor locale au putut intra în consiliul de administrație al UWW, fiind aleși prin votul colegilor lor (United Way, 2023b). În iulie 2024, consiliul a primit cinci membri noi, din domenii precum tehnologia, finanțele, presa, sportul și sănătatea publică (United Way, 2024).

Membri și structură

United Way nu este o organizație interguvernamentală și nu are state membre. Este o rețea federativă, adică o asociere de organizații independente care folosesc același nume și colaborează printr-o structură comună de coordonare. Diferența față de organizațiile interguvernamentale se vede și în modul de decizie: nu există o adunare plenară în care membrii votează bugetul sau strategia organizației centrale. Legătura dintre centru și organizațiile locale se sprijină pe numele comun, pe programele naționale și, mai nou, pe reprezentarea în consiliul de administrație.

Organizațiile locale

Baza rețelei o formează organizațiile United Way locale, statale, regionale și naționale. Potrivit United Way, acestea sunt organizații nonprofit distincte, cu angajați proprii care trăiesc în comunitățile respective, și își stabilesc singure prioritățile și programele în funcție de nevoile locale (United Way, f.a.-o). În 2024, rețeaua

numără peste 1.100 de astfel de organizații (United Way, f.a.-d). Mărimea lor diferă mult. Community Chest of Korea, membră a rețelei, strânge de exemplu peste 500 de milioane de dolari pe an (United Way, f.a.-n). În Europa, rețeaua include și United Way România și United Way Ungaria (United Way, 2022a). Pe pagina sa despre rețeaua internațională, United Way vorbește despre aproximativ 12.000 de conducători și angajați în peste 30 de țări (United Way, f.a.-e). Organizațiile mari joacă uneori și un rol regional. De exemplu, Community Chest of Korea găzduiește un centru de învățare pentru regiunea Asia-Pacific, care publică pentru restul rețelei materiale despre programele sale de strângere de fonduri (United Way, f.a.-n).

Autonomia se vede și în circulația banilor. Un donator poate da fie direct organizației centrale, fie organizației United Way din localitatea sa. În al doilea caz, banii sunt gestionați de organizația locală, iar ponderea cheltuielilor administrative depinde de regulile și de costurile acesteia, care diferă de la o comunitate la alta (United Way, f.a.-o).

United Way Worldwide

UWW este organizația de conducere a rețelei la nivel mondial. Din punct de vedere juridic, este o organizație scutită de impozit în temeiul secțiunii 501(c)(3) din Codul fiscal american (ProPublica, f.a.; Charity Navigator, f.a.). Organizația figurează și printre entitățile evaluate de Charity Navigator, o platformă americană de evaluare a organizațiilor caritabile (Charity Navigator, f.a.). Sediul se află la Alexandria, lângă Washington (United Way, 2021). Activitatea internațională este organizată pe cinci regiuni: Africa, Asia și Pacificul, Europa și Orientul Mijlociu, America Latină și Caraibe, respectiv Statele Unite și Canada (United Way, f.a.-e).

Consiliul de administrație

Organul de decizie al UWW este consiliul de administrație (*Board of Trustees*). Consiliul reunește directori de companii, reprezentanți ai rețelei internaționale și, din 2023, directori ai organizațiilor locale desemnați prin votul colegilor lor. La reînnoirea din august 2023 au intrat în consiliu nouă membri noi: patru directori de organizații locale, între care directoarea United Way Columbia, și cinci conducători de companii (United Way, 2023b). În iulie 2024 au fost aleși alți cinci membri, printre care o persoană din domeniul sănătății globale, de la Organizația Mondială a Sănătății (United Way, 2024). În 2021, consiliul era prezidat de Juliette M. Tuakli (United Way, 2021).

Conducerea executivă

Echipa executivă de la Alexandria este condusă de președinte și director executiv. În 2024, funcția este ocupată de Angela F. Williams, în post din octombrie 2021 (United Way, 2021).

Obiective și activități

Potrivit declarației sale de misiune, United Way urmărește să „îmbunătățească viețile oamenilor, mobilizând puterea de a ajuta a comunităților din întreaga lume, pentru a promova binele comun” (United Way, f.a.-c). Viziunea organizați-

ei este „o lume în care fiecare persoană din fiecare comunitate prosperă" (United Way, f.a.-c).

Activitatea este împărțită în patru domenii: comunități sănătoase (acces la servicii medicale, hrană, sănătate mintală), oportunități pentru tineri (de la educația timpurie până la pregătirea pentru o carieră), securitate financiară (asistență fiscală, formare profesională, locuințe) și reziliența comunităților (rețele locale de informare, ajutor în caz de dezastru, refacere pe termen lung) (United Way, f.a.-b). Fiind autonome, organizațiile locale își aleg singure proiectele pe care le finanțează (United Way, f.a.-o). În iulie 2024, United Way declara că ajunge în fiecare an la aproximativ 48 de milioane de oameni (United Way, 2024).

Cel mai cunoscut instrument al rețelei este serviciul telefonic 211. Este o linie gratuită și confidențială, deschisă permanent, care îndrumă oamenii spre serviciile sociale din zona lor. Serviciul acoperă 99% din Statele Unite și întreaga Canadă și funcționează în peste 180 de limbi (United Way, f.a.-f). Liniile sunt deservite de peste 2.000 de specialiști, care în 2023 au preluat în medie aproximativ 42.000 de apeluri pe zi. În total, centrele 211 au primit în 2023 15,4 milioane de solicitări, față de 11 milioane în 2019. Cele mai multe au privit locuința (5,3 milioane), plata utilităților (2,8 milioane) și hrana (2,4 milioane) (United Way, f.a.-j).

Al doilea domeniu important este reacția la dezastre. United Way intervine în trei etape: ajutorul imediat (hrană, apă, adăpost), refacerea activă, prin colecte, distribuirea de bunuri și coordonarea voluntarilor, și refacerea pe termen lung. După uraganul Katrina, de exemplu, echipa United Way a rămas un deceniu la New Orleans (United Way, f.a.-g).

Rețeaua derulează și programe pentru securitatea financiară a familiilor. Prin MyFreeTaxes, realizat împreună cu fiscul american și cu o firmă de software, familiile cu venituri modeste își pot depune online, gratuit, declarațiile de impozit (United Way, f.a.-h). În afara Statelor Unite, programele se adaptează la nevoile locale. În America Latină, de pildă, un program de apă potabilă a furnizat până în 2021 peste 800 de milioane de litri de apă curată unor familii din 18 țări (United Way, f.a.-k).

Finanțare

Finanțarea trebuie privită pe două niveluri. Cei mai mulți bani sunt strânși și cheltuiți de organizațiile locale, de la donatori individuali și de la companii partenere. Fiecare dintre ele își gestionează separat fondurile, după propriile reguli (United Way, f.a.-o). În iulie 2024, rețeaua raporta 6,8 milioane de donatori și 1,5 milioane de voluntari (United Way, 2024). Tradițional, cea mai mare parte a banilor vine din campaniile de la locul de muncă, prin reținere din salariu. O estimare a publicației *The Chronicle of Philanthropy*, citată de The Conversation, arată că 82% din cele 3,87 miliarde de dolari strânse de United Way în 2014 au venit pe această cale. Tot potrivit acestei surse, United Way strângea, în termeni reali, cu aproximativ o treime mai puțin decât cu 25 de ani înainte (The Conversation, f.a.). În întregul sector, contribuția mediană prin reținere din salariu a scăzut cu 10% între 2016 și 2018 (Stiffman, 2020).

Organizația centrală are un buget mult mai mic. Potrivit formularului fiscal 990 pentru 2022, depus în octombrie 2023 și publicat de ProPublica, veniturile to-

tale ale UWW au fost de 98,5 milioane de dolari. Cea mai mare parte au venit din contribuții și granturi (54,4 milioane), iar aproape tot restul din venituri legate de programe (43,0 milioane) (ProPublica, f.a.). Situațiile financiare auditate pe 2022 dau cifre ușor diferite: venituri de 97,2 milioane de dolari, din care 53,2 milioane din contribuții și 39,7 milioane din cotizațiile organizațiilor membre, calculate după o formulă legată de anumite categorii de venituri anuale ale fiecărui membru (United Way, 2023c). UWW este și agent fiscal al Programului pentru hrană și adăpost de urgență (EFSP), pentru care Congresul a alocat din 1983 Agenției Federale pentru Situații de Urgență (FEMA) peste 6,5 miliarde de dolari. Fondurile EFSP nu intră în bugetul UWW (United Way, 2023c).

În același an, cheltuielile au fost de 84,1 milioane de dolari. Activele nete au crescut astfel de la 47,0 milioane de dolari la sfârșitul lui 2021 la 62,1 milioane la sfârșitul lui 2022 (ProPublica, f.a.). Pentru 2022, remunerația Angelei F. Williams a fost de aproximativ 607.000 de dolari, plus alte beneficii de circa 144.000 de dolari (ProPublica, f.a.).

Seria multianuală arată cât de mult variază bugetul central. Veniturile au depășit 245 de milioane de dolari pe an în 2019 și 2020, apoi au scăzut la 113,4 milioane în 2021 și la 98,5 milioane în 2022 (ProPublica, f.a.). Numărul donatorilor raportat de United Way a scăzut și el, de la 7,7 milioane în 2021 la 6,8 milioane în 2024, deși metodele de calcul pot diferi (United Way, 2021; United Way, 2024).



Imagine ilustrativă: voluntari care pregătesc pachete cu alimente donate. În 2020, unul din șase adulți americani se împrumutase de la prieteni sau apelase la o bancă de alimente. *Foto: Drazen/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Răspunsul United Way la pandemia de COVID-19 (2020–2021)

Context

Pandemia de COVID-19 a lovit Statele Unite în primăvara lui 2020 și a produs, pe lângă criza sanitară, o criză economică și socială. Datele prezentate de United Way pe pagina fondului său pentru COVID-19 arată dimensiunea problemei: unul din patru adulți americani avea dificultăți în a-și plăti facturile, mai ales chiria sau rata la casă, iar unul din șase se împrumutase de la prieteni sau apelase la o bancă de alimente. Jumătate dintre adulții care își pierduseră locul de muncă din cauza pandemiei erau încă șomeri (United Way, f.a.-i).

Actorii implicați erau numeroși. La nivel central, UWW putea mobiliza donatori naționali și companii partenere. Organizațiile locale cunoșteau nevoile din comunitățile lor și aveau relații cu furnizorii de servicii sociale. Centrele 211 erau primul punct de contact pentru oamenii care nu știau unde să ceară ajutor. În afara SUA, organizațiile United Way din America Latină, Europa și Asia se confruntau cu probleme asemănătoare, dar cu resurse diferite. La jumătatea pandemiei, în septembrie 2021, rețeaua era prezentă în 95% din comunitățile americane și în 40 de țări și teritorii, cu 2,5 milioane de voluntari, 7,7 milioane de donatori și 45.000 de companii partenere (United Way, 2021).

Structura federativă era în același timp un avantaj și o constrângere. În principiu, organizațiile locale puteau reacționa repede, fără să aștepte instrucțiuni de la centru. Pe de altă parte, fiecare decidea singură cum își folosește banii, iar UWW nu le putea impune un program comun.

Rolul organizației

Principalul instrument creat la nivel central a fost fondul *COVID-19 Community Response and Recovery Fund*. Fondul avea două componente. Donatorii puteau da bani direct fondului mondial al UWW sau puteau căuta fondul organizației United Way din orașul lor. United Way anunța că 95% din fiecare donație ajunge la cei mai vulnerabili în fața efectelor pandemiei. Scopul declarat era ca comunitățile să facă față crizei, să se refacă și să devină mai echitabile și mai reziliente (United Way, f.a.-i).

Al doilea instrument a fost rețeaua 211. În multe state, liniile 211 au devenit canalul oficial de informare despre pandemie. Potrivit United Way, guvernatorii a 31 de state americane au desemnat 211 drept principala sursă de informații pentru populație (United Way, f.a.-g). În același timp, majoritatea apelurilor priveau problemele economice: oamenii cereau ajutor pentru chirie, facturi sau hrană (United Way, f.a.-i).

Al treilea nivel a fost cel al parteneriatelor cu companii. De exemplu, în 2021, prin colaborarea dintre fundația companiei John Deere și organizații United Way, au fost distribuite hrană și produse de igienă pentru 116.060 de persoane din Franța, Germania, Israel și Regatul Unit. Același parteneriat a oferit îndrumare și sprijin școlar pentru 11.222 de tineri, în mare parte prin activități online (United Way, f.a.-l).

În fine, organizațiile din afara Statelor Unite și-au organizat propriile campanii. În America Latină și Caraibe, campania *Actuemos Unidos* a combinat ajutorul de urgență cu programele obișnuite. Rețeaua și partenerii ei au ajuns la peste 20 de milioane de oameni cu echipamente de protecție, precum măști și viziere. Au fost sprijiniți peste 115.000 de copii și 40.000 de profesori, iar o inițiativă separată a distribuit peste 6 milioane de absorbante (United Way, f.a.-k).

Rezultate

Rezultatul cel mai ușor de măsurat este activitatea rețelei 211. Potrivit United Way, liniile primeau de peste două ori mai multe apeluri decât în mod obișnuit, iar situația a persistat și după primul val (United Way, f.a.-i). Trimiterile către servicii medicale au atins 9,5 milioane în 2020 și au scăzut la 1,6 milioane în 2022, după trecerea fazei acute a pandemiei (United Way, 2023a).

Presiunea asupra rețelei nu a dispărut odată cu pandemia. În 2022, liniile 211 au primit 18 milioane de apeluri. Trimiterile pentru probleme de locuință au crescut de la 4,4 milioane în 2021 la 4,9 milioane în 2022 (United Way, 2023a). În 2023, numărul total de solicitări, de 15,4 milioane, rămânea mult peste nivelul din 2019, iar cererile de ajutor alimentar erau de două ori mai numeroase decât înainte de pandemie (United Way, f.a.-j).

Criza a adus și schimbări în felul de lucru. Unele parteneriate cu companii s-au mutat în mediul online. În cazul fundației John Deere, numărul voluntarilor a crescut cu peste 25% în 2021, iar orele de voluntariat cu 77% față de 2020 (United Way, f.a.-l). În plină pandemie, în octombrie 2021, rețeaua și-a schimbat conducerea. La anunțarea numirii, președinta consiliului a vorbit despre nevoia de a transforma organizația (United Way, 2021).

Evaluare

Pandemia a scos în evidență punctele forte ale modelului United Way. Rețeaua avea deja o prezență locală aproape completă în Statele Unite și o infrastructură de informare, 211, pe care autoritățile publice au putut-o folosi imediat. Faptul că guvernatorii a 31 de state au desemnat 211 drept sursă oficială de informații arată că serviciul era considerat de încredere (United Way, f.a.-g). Pentru o organizație neguvernamentală, a deveni parte din infrastructura de criză a statului este un rezultat important.

Limitele sunt legate de aceeași structură federativă. United Way însăși avertiza pe pagina fondului său că ajutorul financiar pentru persoane nu era disponibil peste tot (United Way, f.a.-i). Nivelul sprijinului depindea așadar în bună măsură de resursele fiecărei organizații locale, nu doar de nevoile comunității. Transparența este o altă problemă. Pagina fondului mondial nu indică sumele strânse sau distribuite, iar organizațiile locale raportează separat. Din acest motiv, efortul total al rețelei în 2020–2021 nu poate fi reconstituit ușor din documentele publice ale UWW (United Way, f.a.-i; United Way, f.a.-o). Nici datele fiscale ale organizației centrale nu permit acest calcul. Veniturile ei totale au fost de 248,8 milioane de dolari în 2019 și de 255,2 milioane în 2020, dar datele sintetice publicate nu separă sumele strânse pentru pandemie (ProPublica, f.a.).

Datele colectate de 211 după pandemie sugerează că nevoile au depășit capacitatea de răspuns. În sondajul United Way pe 2023, aproape 95% dintre conducătorii centrelor 211 spuneau că în comunitățile lor existau nevoi de locuințe nesatisfăcute (United Way, f.a.-j). O cercetare independentă, anterioară pandemiei, arată de ce această constatare contează. Un studiu longitudinal care a urmărit 1.235 de apelanți ai liniei 211 din statul Missouri a constatat că, după o lună, 82% reușiseră să contacteze cel puțin un serviciu recomandat, dar doar 36% primiseră efectiv ajutor. Proporția varia de la 17% în cazul locuinței la 67% în cazul hranei (Boyum et al., 2016). Cu alte cuvinte, 211 îi poate orienta pe oameni spre ajutor, dar rezultatul depinde de resursele serviciilor locale spre care îi trimite. Angela F. Williams a subliniat valoarea acestor informații: potrivit ei, 211 nu doar permite rețelei să își sporească impactul, ci și „strânge datele necesare pentru a anticipa provocările" unei lumi în schimbare rapidă (United Way, 2023a).

Din acest caz se pot trage două lecții despre organizațiile neguvernamentale federative. Prima: valoarea lor stă mai puțin în banii centrali, care sunt modești, și mai mult în rețeaua de relații locale și în infrastructura de informare. A doua: autonomia membrilor oferă flexibilitate, dar face dificilă o evaluare de ansamblu și poate produce inegalități între comunități bogate și sărace. Pandemia a venit, în plus, într-un moment în care modelul de finanțare era deja contestat. La începutul lui 2020, directorul executiv de atunci, Brian Gallagher, admitea în *The Chronicle of Philanthropy* că United Way se bucurase multă vreme de o poziție privilegiată în donațiile prin angajator și că firmele care creează aplicații de donare pentru companii au devenit concurenți. Aceeași analiză cita un cercetător de la Urban Institute, potrivit căruia posibilitatea angajaților de a alege destinația banilor a mutat atenția de la nevoile colective la preferințele individuale (Stiffman, 2020).

Referințe

Associated Press (1995, 4 aprilie). Ex-United Way Chief Convicted: Aramony Stole Nearly $600,000 And Spent It On Young Women. *The Spokesman-Review*. https://www.spokesman.com/stories/1995/apr/04/ex-united-way-chief-convicted-aramony-stole/

Boyum, S.; Kreuter, M. W.; McQueen, A.; Thompson, T.; Greer, R. (2016). Getting Help from 2-1-1: A Statewide Study of Referral Outcomes. *Journal of Social Service Research*, 42(3), 402–411. https://doi.org/10.1080/01488376.2015.1109576

Charity Navigator (f.a.). *United Way Worldwide*. https://www.charitynavigator.org/ein/131635294

Company Histories (2001). United Way of America. În *International Directory of Company Histories*, vol. 36 (text reprodus pe company-histories.com). https://www.company-histories.com/United-Way-of-America-Company-History.html

ProPublica (f.a.). *Nonprofit Explorer: United Way Worldwide* (date din formularele IRS 990). https://projects.propublica.org/nonprofits/organizations/131635294

Stiffman, E. (2020, 7 ianuarie). Workplace Giving at a Crossroads. *The Chronicle of Philanthropy*. https://www.philanthropy.com/news/workplace-giving-at-a-crossroads/

The Conversation (f.a.). What works in workplace giving. https://theconversation.com/what-works-in-workplace-giving-81243

United Way (2021, 9 septembrie). United Way Worldwide Names Angela F. Williams as President and CEO. https://www.unitedway.org/news/united-way-worldwide-names-angela-f-williams-as-president-and-ceo

United Way (2022a, 4 martie). United Way Worldwide Announces Launch of United for Ukraine Fund. https://www.unitedway.org/news/united-way-worldwide-announces-launch-of-united-for-ukraine-fund

United Way (2022b, 5 octombrie). United Way Launches Disaster Response and Recovery Fund. https://www.unitedway.org/news/united-way-launches-disaster-response-and-recovery-fund

United Way (2023a, 16 martie). Americans Continue to Struggle with Housing and Utility Costs Post-COVID, According to New 211 Survey from United Way Worldwide. https://www.unitedway.org/news/americans-continue-to-struggle-with-housing-and-utility-costs-post-covid-according-to-new-211

United Way (2023b, 1 august). United Way Worldwide Announces New Board of Trustees to Drive Vision and Impact. https://www.unitedway.org/news/united-way-worldwide-announces-new-board-of-trustees-to-drive-vision-and-impact

United Way (2023c, 18 august). *Consolidated Financial Statements and Report of Independent Certified Public Accountants: United Way Worldwide and Subsidiaries, December 31, 2022 and 2021*. Alexandria, VA: United Way Worldwide. https://s3.amazonaws.com/uww.assets/site/annual_report/2022/2022_United_Way_Worldwide_FS.pdf

United Way (2024, 15 iulie). United Way Worldwide Announces New Board of Trustees to Advance Mission and Elevate Community Impact. https://www.unitedway.org/news/united-way-worldwide-announces-new-board-of-trustees-to-advance-mission-and-elevate-community

United Way (f.a.-a). *Our History*. https://www.unitedway.org/our-history

United Way (f.a.-b). *Our Impact*. https://www.unitedway.org/our-impact

United Way (f.a.-c). *Our Mission and Values*. https://www.unitedway.org/our-mission-and-values

United Way (f.a.-d). *Find Your United Way*. https://www.unitedway.org/find-your-united-way

United Way (f.a.-e). *Global Reach*. https://www.unitedway.org/in-your-community/global-reach

United Way (f.a.-f). *211: Connecting People to Local Resources*. https://www.unitedway.org/our-impact/community-resiliency/211-connecting-people-to-local-resources

United Way (f.a.-g). *Disaster Relief*. https://www.unitedway.org/our-impact/community-resiliency/disaster-relief

United Way (f.a.-h). *MyFreeTaxes*. https://www.unitedway.org/our-impact/financial-security/my-free-taxes

United Way (f.a.-i). *COVID-19 Community Response and Recovery Fund*. https://www.unitedway.org/recovery/covid19

United Way (f.a.-j). 211 Impact Survey Uncovers Widespread Unmet Community Needs Nationwide. https://www.unitedway.org/news/2023-211-impact-survey-uncovers-widespread-unmet-community-needs-nationwide

United Way (f.a.-k). 2021: The year to act together to be part of positive change in Latin America and the Caribbean. https://www.unitedway.org/news/2021-the-year-to-act-together-to-be-part-of-positive-change-in-latin-america-and-the-caribbean

United Way (f.a.-l). John Deere Foundation continues to impact communities and engage employees during pandemic. https://www.unitedway.org/news/john-deere-foundation-continues-their-work-during-the-pandemic

United Way (f.a.-m). United for Ukraine Fund Final Report. https://www.unitedway.org/news/united-for-ukraine-fund-final-report

United Way (f.a.-n). 2021 Giving Stories from Community Chest of Korea (CCK). https://www.unitedway.org/news/2021-giving-stories-from-community-chest-of-korea-cck

United Way (f.a.-o). *Frequently Asked Questions*. https://www.unitedway.org/frequently-asked-questions

Greenpeace



Sediul: Amsterdam, Țările de Jos
Înființare: 1971, Vancouver, Canada
Director executiv (Greenpeace International): Mads Christensen
Web: www.greenpeace.org

Greenpeace este o organizație neguvernamentală internațională de mediu care folosește campanii publice, cercetare și acțiuni directe nonviolente pentru a scoate la lumină probleme de mediu și pentru a cere soluții. S-a născut în 1971, la Vancouver (Canada), dintr-un grup de activiști care voiau să oprească testele nucleare americane de pe insula Amchitka, în Alaska (Britannica, f.a.; GPI, f.a.-d). Astăzi este o rețea de 25 de organizații naționale și regionale independente, active în peste 50 de țări și coordonate de Greenpeace International (GPI), cu sediul la Amsterdam (GPI, 2024a; GPI, f.a.-b). Temele sale principale sunt clima, biodiversitatea, oceanele, poluarea și amenințările nucleare.

Istoric

Originea organizației este Don't Make a Wave Committee, un grup format în 1970 la Vancouver de câțiva activiști, pentru a împiedica un al doilea test nuclear american pe insula Amchitka, în arhipelagul Aleutine (GPI, f.a.-d). Cu banii strânși la un concert de binefacere, grupul a închiriat vasul de pescuit *Phyllis Cormack*, care a plecat din Vancouver la 15 septembrie 1971, dar a fost oprit înainte de a ajunge la Amchitka. Testul a avut loc, însă la cinci luni după expediție Statele Unite au renunțat la tot programul de teste de pe insulă (GPI, f.a.-d). Istoricul Frank Zelko leagă aceste începuturi de mișcarea pentru pace și de contracultura anilor 1960, cu influențe din quakerism și din nonviolența gandhiană (Zelko, 2013).

În anii 1970, mișcarea și-a lărgit temele. În 1975, activiștii au urmărit flotele de vânătoare de balene și au interceptat în iunie nava-fabrică sovietică *Dalnyi Vostok*. Cu donații strânse la Londra a fost cumpărat în 1977 un trauler, redenumit *Rainbow Warrior*, prima navă a organizației (Weyler, 2021). În noiembrie 1979, reprezentanții grupurilor naționale s-au adunat la Amsterdam și au creat un consiliu internațional de coordonare, Greenpeace International (Weyler, 2021; Weyler, 2024). Organizația îi atribuie canadianului David McTaggart rolul principal în această unificare (GPI, f.a.-d).

La 10 iulie 1985, *Rainbow Warrior*, care se pregătea de o campanie împotriva testelor nucleare franceze de la atolul Moruroa, a fost scufundat în portul Auckland (Noua Zeelandă) de două bombe puse de agenți ai serviciului secret francez (DGSE); în atentat a murit fotograful portughez Fernando Pereira (Britannica, f.a.; NZ History, f.a.). Doi agenți arestați în Noua Zeelandă au pledat vinovați de ucidere din culpă și au primit câte zece ani de închisoare, iar printr-o decizie obligatorie a secretarului general al ONU Franța a trebuit să prezinte scuze Noii Zeelande și să o despăgubească (NZ History, f.a.). La Paris, ministrul apărării a demisionat, iar șeful serviciului de informații a fost demis (Britannica, f.a.).

Un alt moment de referință a fost campania Brent Spar din 1995. Shell voia să scufunde această instalație petrolieră de depozitare în ape adânci, la nord-vest de Scoția, deși la bord rămăseseră petrol, metale grele și alte substanțe toxice (Weyler, 2016). Activiștii au ocupat-o la 30 aprilie, iar în Germania a urmat un boicot: la jumătatea lui iunie, benzinăriile Shell raportau venituri cu 50% mai mici. La 20 iunie, Shell a renunțat la scufundare (Cadambi, 2010), iar în 1998 statele din Convenția OSPAR au interzis aruncarea în mare a instalațiilor petroliere scoase din uz (Weyler, 2016). În septembrie 1995, Greenpeace și-a cerut scuze companiei Shell pentru o estimare greșită: afirmase că în rezervoare ar fi rămas peste 5.000 de tone de petrol, în vreme ce Shell vorbea de circa 100 de tone de reziduuri. Organizația a explicat eroarea prin modul în care fuseseră prelevate probele, dar și-a menținut opoziția față de scufundarea instalației (Schoon, 1995).

Metodele organizației au produs și conflicte juridice. La 19 septembrie 2013, după un protest la platforma rusească Prirazlomnaia, în Marea Pecioarei, autoritățile ruse au abordat nava *Arctic Sunrise* și au reținut cele 30 de persoane de la bord. Țările de Jos, statul de pavilion, au cerut Tribunalului Internațional pentru Dreptul Mării (TIDM) măsuri provizorii, iar la 22 noiembrie 2013 acesta a dispus, cu 19 voturi la 2, eliberarea navei și a persoanelor contra unei garanții de 3,6 milioane de euro; Rusia a refuzat să participe la procedură (TIDM, 2013). Cei reținuți au fost eliberați după două luni printr-o amnistie, iar în 2015 un tribunal al Curții Permanente de Arbitraj a stabilit că Rusia reținuse nava ilegal (GPI, 2017). În decembrie 2014, o acțiune la Liniile Nazca din Peru a stârnit indignare, iar directorul executiv de atunci, Kumi Naidoo, a prezentat scuze poporului și guvernului peruan (GPI, 2020).

Printre rezultatele recente revendicate de Greenpeace se numără textul tratatului ONU privind oceanul planetar, convenit la 4 martie 2023, și hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 aprilie 2024 în cauza KlimaSeniorinnen (Flores, 2023; GPI, 2024b). Din septembrie 2023, director executiv internațional este Mads Christensen (GPI, 2024a).

Membri și structură

Greenpeace nu este o singură entitate juridică, ci o rețea: pe de o parte, organizații naționale și regionale independente (NRO, după inițialele din engleză), pe de alta, Greenpeace International, care le coordonează (GPI, f.a.-b). Greenpeace International este o fundație (*stichting*) de drept olandez, cu denumirea oficială Stichting Greenpeace Council, cu sediul la Amsterdam (GPI, 2024a).

Organizațiile naționale și regionale

În 2023, rețeaua număra 25 de organizații naționale și regionale, printre care Greenpeace Africa, Andino, East Asia, Southeast Asia, Middle East and North Africa (MENA) și Central and Eastern Europe (GPI, 2024a). Unele acoperă o singură țară, altele o regiune întreagă; România, de exemplu, face parte din Greenpeace Central and Eastern Europe, coordonată de la Viena (GPI, f.a.-e). Fiecare organizație este formată din una sau mai multe entități juridice și are un consiliu propriu cu rol de supraveghere, ales de obicei de membrii cu drept de vot (voluntari și activiști). O organizație poate folosi numele Greenpeace pe teritoriul ei numai pe baza unei licențe acordate de Greenpeace International (GPI, f.a.-b). Susținăto-

rii individuali (donatori, voluntari) nu sunt membri ai organizației internaționale, ci se implică prin organizațiile naționale.

Consiliul și adunarea generală anuală

Fiecare organizație națională sau regională desemnează un reprezentant (*trustee*). Împreună, reprezentanții formează Consiliul, care veghează asupra coeziunii și misiunii rețelei. Consiliul se întrunește în adunarea generală anuală. Aceasta este forul în care se discută politica generală și politica de campanie, iar reprezentanții dezbat și votează în fiecare an principiile de bază și direcția organizației (GPI, f.a.-c). Tot Consiliul alege membrii consiliului de conducere al Greenpeace International (GPI, 2024a).

Consiliul de conducere

Consiliul de conducere (*Board*) stabilește politicile și supraveghează conducerea executivă, cu decizii privind strategia, dezvoltarea organizațională, sustenabilitatea financiară și respectarea legii. Membrii sunt aleși pentru cel mult trei ani și pot fi realeși, dar nu pot depăși șapte ani în total. În iunie 2024, consiliul avea opt membri: președinte era David Tong, vicepreședinte Marcelo Iniarra, secretar Nikhil Aziz, iar trezorier Hann Verheijen (GPI, 2024a). Tot consiliul de conducere a aprobat, la 27 iunie 2024, situațiile financiare ale anului 2023 (GPI, 2024a).

Directorul executiv și secretariatul

Directorul executiv internațional conduce activitatea curentă a Greenpeace International, sprijinit de o echipă de conducere (GPI, f.a.-c). Secretariatul are două roluri: susține organizațiile naționale cu expertiză și coordonează rețeaua la nivel global. Concret, facilitează acordul asupra strategiei comune, operează flota de nave și administrează și protejează marca Greenpeace. În 2023, Greenpeace International a avut în medie 443 de angajați în echivalent normă întreagă: 131 la Amsterdam, 223 plasați în organizațiile naționale și 89 de membri ai echipajelor. În această cifră nu intră filiala Direct Dialogue Initiatives India, care a avut în medie 158 de angajați (GPI, 2024a).

Legătura dintre cele două niveluri este strategia de campanie pe termen lung, pe care Greenpeace International o fixează într-un document-cadru (*The Framework*). NRO își concep și își desfășoară proiectele în funcție de prioritățile acestuia, fie separat, fie grupate pe regiuni (*clusters*), iar secretariatul verifică dacă proiectele respectă strategia și pune la dispoziția întregii rețele lecțiile învățate (GPI, f.a.-b).

Obiective și activități

Greenpeace își descrie scopul astfel: să asigure „capacitatea Pământului de a hrăni viața în toată diversitatea ei", adică să protejeze „biodiversitatea în toate formele ei", să prevină „poluarea și abuzul asupra oceanului, uscatului, aerului și apei dulci", să pună capăt „tuturor amenințărilor nucleare" și să promoveze „pacea, dezarmarea globală și nonviolența" (GPI, 2024a).

Modul de lucru decurge din câteva valori pe care organizația le face publice. Acțiunile pornesc de la conștiința celor care participă, iar aceștia răspund personal pentru ele; oricine ia parte la o acțiune Greenpeace trece mai întâi printr-o in-

struire în nonviolență. Pentru a-și păstra autonomia în campanii, Greenpeace refuză banii guvernelor, ai companiilor și ai partidelor. Guvernele și firmele sunt judecate după fapte: organizația cooperează cu cele care acceptă să se schimbe și revine cu presiuni dacă acestea dau înapoi. În plus, Greenpeace spune că nu se limitează la semnalarea problemelor, ci cercetează și propune pași concreți spre soluții (GPI, f.a.-a).

În practică, Greenpeace combină mai multe instrumente:

- acțiuni directe și prezență la fața locului, inclusiv cu flota sa de nave, cum a fost cazul campaniilor împotriva vânătorii de balene sau a scufundării platformei Brent Spar (Weyler, 2016; Weyler, 2021);
- cercetare și rapoarte de politici publice, de exemplu seria de scenarii energetice Energy [R]evolution, discutată în studiul de caz de mai jos;
- campanii de mobilizare publică: petiția pentru tratatul privind oceanul a strâns peste 5,5 milioane de semnături (Flores, 2023);
- acțiuni în justiție și sprijin juridic, precum în cauza KlimaSeniorinnen împotriva Elveției (GPI, 2024b).

În 2023, rețeaua și-a concentrat efortul pe două teme: schimbările climatice și pierderea biodiversității. Campaniile globale prioritare au urmărit oprirea mineritului în adâncul mărilor și tragerea la răspundere a industriei combustibililor fosili, alături de protecția oceanelor și de combaterea poluării cu plastic (GPI, 2024a). Organizația a prezentat ca succese ale anului rezultatul reuniunii Autorității Internaționale a Fundului Mărilor din iulie 2023, unde industria nu a obținut adoptarea unui cod pentru exploatarea minieră, și decizia COP28 din decembrie 2023 privind tranziția de la combustibilii fosili. Pe aceeași listă figura rezoluția din 29 martie 2023 prin care Adunarea Generală a ONU a cerut Curții Internaționale de Justiție un aviz consultativ privind obligațiile statelor în legătură cu schimbările climatice (GPI, 2023).

Finanțare

Principiul de bază al finanțării este independența. Greenpeace afirmă că nu acceptă bani de la guverne, companii, partide politice sau organizații interguvernamentale; sursele sale sunt contribuțiile individuale și granturile de la fundații. Donațiile mari sunt verificate în prealabil, pentru ca ele să nu afecteze prioritățile campaniilor (GPI, f.a.-a).

Banii se strâng în primul rând la nivel național: fiecare organizație națională sau regională își atrage susținătorii și are buget propriu. Greenpeace International depinde, la rândul său, de contribuțiile acestor organizații, stabilite anual prin negociere cu fiecare dintre ele, în cadrul planificării dezvoltării organizaționale (GPI, 2024a). Prin așa-numitul sistem de contribuții incrementale, o parte din fondurile organizațiilor mai vechi este redirecționată către organizațiile mai noi din regiunile în curs de dezvoltare (GPI, f.a.-b).

Situațiile financiare combinate ale Greenpeace International pentru 2023 arată următoarele (GPI, 2024a):

- venituri totale de 111,1 milioane de euro (față de 103,7 milioane în 2022), din care 105,6 milioane contribuții ale organizațiilor Greenpeace și 5,5 milioane alte venituri;
- cheltuieli totale de 103,1 milioane de euro;
- din cheltuieli, 42,5 milioane de euro au fost granturi către organizațiile naționale și regionale, 15,0 milioane au mers la campaniile propriu-zise (climă, biodiversitate și altele), iar 20,4 milioane la sprijinul pentru campanii;
- alte 8,7 milioane au fost cheltuite pentru mobilizare globală și strângere de fonduri, iar 16,5 milioane pentru funcționarea organizației.

Aceste cifre privesc numai Greenpeace International și entitățile legate de ea; situațiile nu includ finanțele organizațiilor naționale și regionale, care sunt entități independente (GPI, 2024a). Bugetul secretariatului de la Amsterdam nu reflectă, așadar, dimensiunea financiară a întregii rețele. Enciclopedia Britannica descrie Greenpeace ca pe o organizație cu personal redus, care se sprijină mai ales pe muncă și fonduri voluntare (Britannica, f.a.); descrierea surprinde principiul, dar nu și dimensiunea actuală, de vreme ce numai Greenpeace International avea în 2023 în medie 443 de angajați (GPI, 2024a). Modelul are și o consecință practică: renunțând la fondurile publice și la cele ale companiilor, Greenpeace se bazează pe donatori privați, iar secretariatul depinde de capacitatea organizațiilor naționale de a strânge bani.



Imagine ilustrativă: parc fotovoltaic și turbine eoliene. Creșterea reală a energiei regenerabile a fost comparată cu scenariile Energy [R]evolution publicate de Greenpeace din 2005. *Foto: SpaceXstudio/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Scenariile Energy [R]evolution și creșterea reală a energiei regenerabile

Context

Guvernele, băncile și companiile energetice își fac planurile pe baza unor proiecții pe termen lung. Cea mai folosită referință internațională este *World Energy Outlook*, raportul anual al Agenției Internaționale a Energiei (AIE). Scenariul de referință al AIE ia în calcul doar politicile deja în vigoare, așa că rezultatul arată mai degrabă o continuare a tendințelor existente decât o transformare (GPI și EREC, 2009). Greenpeace a considerat că asemenea proiecții subestimează potențialul surselor regenerabile și, din 2005, publică propria serie de scenarii, numită Energy [R]evolution (GPI et al., 2015).

Studiul urmărește două lucrări din serie. Prima, *Energy [R]evolution: A Sustainable USA Energy Outlook*, a apărut în februarie 2009: este un scenariu pentru Statele Unite, comandat de Greenpeace International și de Consiliul European pentru Energie Regenerabilă (EREC) (GPI și EREC, 2009). A doua este ediția globală *A Sustainable World Energy Outlook 2015*, a cincea de acest tip, publicată în septembrie 2015 de Greenpeace International împreună cu Consiliul Global pentru Energie Eoliană (GWEC) și cu asociația SolarPowerEurope (GPI et al., 2015). Potrivit fișei din arhiva Centrului Aerospațial German (DLR), lucrarea are 364 de pagini și 18 autori (DLR, 2015).

Întrebarea este ce proiectau aceste scenarii și cum s-au raportat cifrele lor la instalările efective de centrale eoliene și solare și la estimările AIE.

Rolul organizației

Greenpeace a comandat și a coordonat lucrările prin Sven Teske, autorul principal al ambelor rapoarte. Modelarea a fost făcută de un institut al DLR din Stuttgart, iar pentru ediția din 2015 estimările privind locurile de muncă au venit de la Institutul pentru Viitoruri Sustenabile al Universității de Tehnologie din Sydney (GPI și EREC, 2009; GPI et al., 2015). Printre autori se află modelatorii DLR Thomas Pregger, Sonja Simon și Tobias Naegler (GPI, 2015; DLR, 2015).

Metoda nu pleacă de la tendințele actuale, ci de la ținte: o reducere ambițioasă a emisiilor de CO_2 și renunțarea la energia nucleară în toată lumea. Modelul caută apoi combinația de surse care le poate atinge. Procedeul se numește *back-casting* (proiectare inversă, de la obiectiv spre prezent). Ediția din 2015 l-a aplicat pentru zece regiuni ale lumii, pe perioada 2012–2050, separat pentru electricitate, căldură și transport (DLR, 2015).

Termenul de comparație a fost de fiecare dată luat de la AIE. Raportul din 2009 folosea *World Energy Outlook 2007*, cu anul de bază 2005. Autorii l-au prelungit până în 2050 prin extrapolare; în această variantă, emisiile din producția de electricitate și abur ar fi crescut cu 52% (GPI și EREC, 2009). Ediția din 2015 a pornit de la scenariul politicilor curente din *World Energy Outlook 2014* (GPI et al., 2015).

Pentru Statele Unite, scenariul din 2009 propunea ca sursele regenerabile să producă 38,9% din electricitate în 2020, 56,8% în 2030 și 94,8% în 2050. Emisiile de CO_2 urmau să scadă cu 23% până în 2020 și cu 85% până în 2050 față de nivelul anului de bază, iar cererea de energie primară cu aproape 24%. Centralele pe cărbune și cele nucleare dispăreau până la jumătatea secolului. Investițiile suplimentare pentru 2005–2030 erau estimate la 1.100 de miliarde de dolari SUA, mai puțin decât economiile la combustibil, de circa 2.089 de miliarde (GPI și EREC, 2009).

Ediția globală din 2015 mergea mai departe și avea două variante. În cea de bază, regenerabilele acopereau în 2050 83% din consumul final de energie și 92% din electricitate. În varianta avansată, ponderea lor ajungea la 42% în 2030 și la 100% în 2050, iar emisiile cumulate dintre 2012 și 2050 se opreau la 667 de miliarde de tone de CO_2, sub pragul de 1.000 de miliarde de tone invocat de raport (GPI, 2015; GPI et al., 2015). Investițiile necesare până în 2050 erau evaluate la 64.600 de miliarde de dolari SUA, circa 1.600 de miliarde pe an, iar economiile la combustibil la 42.000 de miliarde. Sectorul energetic ar fi avut în 2030 46,1 milioane de locuri de muncă, față de 27,3 milioane în scenariul AIE (GPI, 2015).

Rezultate

Ediția din 2015 cuprindea și un bilanț al primului deceniu. Potrivit raportului, între 2005 și sfârșitul lui 2014 fuseseră instalate în lume peste 496.000 MW de centrale solare și eoliene noi, cât capacitatea tuturor centralelor pe cărbune și gaze din Europa (GPI et al., 2015). Numai în 2014, sursele regenerabile au reprezentat 60% din noua capacitate de producție de electricitate, iar fotovoltaicul, energia eoliană și hidroenergia au adăugat împreună 127 GW (GPI, 2015).

Verificarea externă a venit de la Meister Consultants Group, o firmă de consultanță din SUA. Analiza ei, relatată în martie 2015 de mai multe publicații (Merchant, 2015; CleanTechnica, 2015; Vorrath, 2015), a pus în aceleași grafice ca-

pacitatea cumulată a centralelor fotovoltaice și eoliene din lume și prognozele AIE, ale Administrației americane pentru Informații în Energie (EIA) și ale Greenpeace. Concluzia: creșterea efectivă i-a surprins în mod constant, în sus, pe analiștii și decidenții care au încercat să o anticipeze, iar doar proiecțiile cele mai agresive, cele din scenariile Energy [R]evolution, s-au apropiat de ritmul real al instalărilor (Vorrath, 2015). Comparația a folosit însă ediția din 2010 a seriei, nu pe cele două descrise mai sus. La energia eoliană, prognoza Greenpeace a urmat aproape exact curba reală, fiind chiar ușor peste ea; la fotovoltaic, capacitatea efectivă a ajuns aproape la dublul proiecției Greenpeace, iar ambele prognoze ale AIE au rămas mult sub realitate (CleanTechnica, 2015; Merchant, 2015). Greenpeace a preluat constatarea în rezumatul ediției din 2015. Potrivit firmei, marile agenții energetice, instituțiile financiare și companiile de combustibili fosili „au subestimat serios cât de repede putea și avea să crească sectorul energiei curate"; cel mai apropiat de realitate nu a fost scenariul AIE, al băncii Goldman Sachs sau al Departamentului Energiei al SUA, ci cel al Greenpeace (GPI, 2015).

Pe termen lung, distanța dintre scenarii rămânea însă foarte mare. În graficul Meister despre cererea de energie, ponderea regenerabilelor în energia primară a lumii în 2050 varia între 15%, în scenariul de referință, și 82%, în scenariul Energy [R]evolution (Vorrath, 2015). Iar punctul de plecare era modest: în 2012, sursele regenerabile produceau 21% din electricitatea lumii, iar combustibilii fosili asigurau 81,2% din energia primară (GPI, 2015).

Evaluare

Cazul arată că o organizație neguvernamentală poate produce analize tehnice care rezistă confruntării cu datele. Pentru energia eoliană și solară, scenariile Greenpeace au anticipat ritmul creșterii mai bine decât AIE și EIA, potrivit analizei Meister (Vorrath, 2015). Un articol din CleanTechnica aprecia chiar că, după o reputație inițială inegală, Greenpeace devenise o sursă de încredere pentru tendințele de mediu (CleanTechnica, 2015). Prezența cercetătorilor DLR printre autori arată, la rândul ei, că modelarea nu a fost doar material de campanie (DLR, 2015).

Bilanțul trebuie totuși citit cu prudență. Mai întâi, comparația privește capacitatea instalată a două tehnologii, iar la fotovoltaic nici Greenpeace nu a nimerit ritmul; celelalte componente ale scenariilor (scăderea cererii, renunțarea la nuclear, eliminarea cărbunelui) nu au fost testate în același fel. În al doilea rând, chiar analiza Meister nota că proiecțiile Greenpeace se bazau pe schimbări drastice de structură, de politici și de modele de afaceri (Vorrath, 2015). Scenariile sunt deci normative: arată ce s-ar întâmpla dacă guvernele ar urma recomandările, nu ce vor face ele. Sven Teske însuși recunoștea, într-un interviu pentru Vice, că pentru Greenpeace tot ce trece de orizontul de zece ani al proiecțiilor este o declarație politică despre ce și-ar dori organizația să se întâmple (Merchant, 2015). În al treilea rând, bilanțul seriei a fost făcut chiar de autorii ei, care scriau că predicțiile lor „ar fi putut părea fanteziste sau nerealiste", dar s-au dovedit corecte (GPI et al., 2015). Articolele de presă sunt comentarii secundare, care reiau toate aceeași analiză externă, iar aceasta a comparat ediția din 2010, nu pe cele din 2009 și 2015. În fine, ediția din 2015 a fost copublicată cu asociațiile producătorilor de echipamen-

te eoliene și solare, care au un interes economic direct în concluziile ei (GPI et al., 2015).

Din acest caz se desprind două lecții despre organizațiile de mediu. Prima: ele își pot spori influența prin contra-expertiză, adică prin alternative calculate la prognozele instituțiilor oficiale, care obligă aceste instituții să-și justifice ipotezele. A doua: credibilitatea contra-expertizei depinde de transparența ipotezelor, de colaborarea cu cercetători și de verificarea independentă a rezultatelor, cu atât mai mult atunci când autorul urmărește și un obiectiv de campanie.

Referințe

Britannica (f.a.). *Greenpeace*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/Greenpeace

Cadambi, A. (2010). *Greenpeace campaigns against dumping the Brent Spar oil rig, 1995*. Global Nonviolent Action Database, Swarthmore College. https://nvdatabase.swarthmore.edu/content/greenpeace-campaigns-against-dumping-brent-spar-oil-rig-1995

CleanTechnica (2015, 30 martie). Greenpeace Aces Renewable Energy Forecasts. Surprised? https://cleantechnica.com/2015/03/30/greenpeace-aces-installed-renewable-forecasts-surprised/

DLR (2015). *Energy [R]evolution: A sustainable world energy outlook 2015* (fișă bibliografică, elib). Köln: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt. https://elib.dlr.de/98314/

Flores, G. (2023, 9 martie). *How people power helped protect the oceans*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/story/58596/how-people-power-helped-protect-oceans/

GPI (f.a.-a). *Values*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/explore/about/values/

GPI (f.a.-b). *Our structure*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/explore/about/structure/

GPI (f.a.-c). *Governance*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/explore/about/structure/governance/

GPI (f.a.-d). *Founders*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/explore/about/founders/

GPI (f.a.-e). *Our network*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/explore/about/worldwide/

GPI (2015). *Energy [R]evolution: A Sustainable World Energy Outlook 2015* (rezumat). Amsterdam: Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2018/06/Energy-Revolution-2015-Summary.pdf

GPI (2017, 18 iulie). *Justice served in Greenpeace Arctic 30 case as Russia ordered to pay the Netherlands €5.4 million in damages*. https://www.greenpeace.org/international/press-release/7491/justice-served-in-greenpeace-arctic-30-case-as-russia-ordered-to-pay-the-netherlands-e5-4-million-in-damages/

GPI (2020, 30 ianuarie). *Nazca spokesperson trial concluded*. https://www.greenpeace.org/international/press-release/52088/nazca-spokesperson-trial-concluded/

GPI (2023, 23 decembrie). *Inspiring environmental victories of 2023*. https://www.greenpeace.org/international/story/64651/inspiring-environmental-victories-of-2023/

GPI (2024a). *Greenpeace International Combined Financial Statements 2023*. Amsterdam: Stichting Greenpeace Council. https://www.greenpeace.org/static/planet4-international-stateless/2024/06/cdf96cad-greenpeace-international-combined-financial-statement-2023.pdf

GPI (2024b, 9 aprilie). *Victory for Swiss Senior Women for Climate Protection: Climate protection is a human right*. https://www.greenpeace.org/international/press-release/66344/victory-for-swiss-senior-women-for-climate-protection-climate-protection-is-a-human-right/

GPI; EREC (2009). *Energy [R]evolution: A Sustainable USA Energy Outlook*. Greenpeace International; European Renewable Energy Council. https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/legacy/Global/usa/report/2009/4/energy-r-evolution-a-sustain.pdf

GPI; GWEC; SolarPowerEurope (2015). *Energy [R]evolution: A Sustainable World Energy Outlook 2015. 100% Renewable Energy for All* (ed. a 5-a). Greenpeace International; Global Wind Energy Council; SolarPowerEurope. https://www.greenpeace.org/static/planet4-canada-stateless/2018/06/Energy-Revolution-2015-Full.pdf

Merchant, B. (2015, 24 martie). Guess Who Most Accurately Predicted the Clean Energy Market Boom. *Vice*. https://www.vice.com/en/article/guess-who-accurately-predicted-the-explosion-of-the-clean-energy-market/

NZ History (f.a.). *Sinking the Rainbow Warrior*. NZHistory. https://nzhistory.govt.nz/page/sinking-rainbow-warrior

Schoon, N. (1995, septembrie). Greenpeace comes clean on Brent Spar error. *The Independent*. https://www.independent.co.uk/news/greenpeace-comes-clean-on-brent-spar-error-1599641.html

TIDM (2013). *The «Arctic Sunrise» Case* (*Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation*), *Provisional Measures, Order of 22 November 2013* (cauza nr. 22). Tribunalul Internațional pentru Dreptul Mării. https://itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.22/published/C22_Order_221113.pdf

Vorrath, S. (2015, 31 martie). Graph of the day: Renewable energy boom underestimated by nearly all. *RenewEconomy*. https://reneweconomy.com.au/graph-of-the-day-renewable-energy-boom-underestimated-by-nearly-all-45906/

Weyler, R. (2016, 24 septembrie). *Brent Spar: The sea is not a dustbin*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/story/47744/brent-spar-the-sea-is-not-a-dustbin/

Weyler, R. (2021, 12 septembrie). *50 years of Greenpeace: Looking back and looking forward*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/story/49463/greenpeace-50-years-history-future-rex-weyler/

Weyler, R. (2024, 2 februarie). *Tribute to Susi Newborn, 1950–2023*. Greenpeace International. https://www.greenpeace.org/international/story/65111/susi-newborn-rainbow-warrior-1950-2023/

Zelko, F. (2013). *Make It a Green Peace! The Rise of Countercultural Environmentalism*. Oxford University Press. https://global.oup.com/academic/product/make-it-a-green-peace-9780199947089

Fondul Mondial pentru Natură (WWF)

Denumire originală: World Wide Fund for Nature (WWF)
Sediul: Gland, Elveția
Înființare: 29 aprilie 1961
Director general (WWF International): Kirsten Schuijt
Web: www.panda.org

Fondul Mondial pentru Natură (WWF; în engleză *World Wide Fund for Nature*, iar în Statele Unite și Canada *World Wildlife Fund*) este o organizație neguvernamentală internațională care se ocupă de conservarea naturii. A luat naștere în 1961, din inițiativa unui grup de naturaliști britanici, iar data de înființare reținută este 29 aprilie 1961 (Webb, f.a.). Nu are state membre: funcționează ca o federație formată din WWF Internațional, cu sediul la Gland, în Elveția, din organizații naționale și din birouri de țară, prezente în peste 100 de state (WWF Internațional, 2023). Scopul declarat este oprirea degradării mediului natural al planetei.

Istoric

Ideea unui fond internațional pentru natură a apărut la începutul anilor 1960, din discuțiile dintre omul de afaceri Victor Stolan și Max Nicholson, directorul general al agenției britanice Nature Conservancy. Cei doi constataseră că organizațiile de conservare aveau specialiști, dar nu aveau bani. Nicholson a redactat în aprilie 1961 planul noii structuri, iar Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii (UICN) l-a susținut prin așa-numitul Manifest de la Morges (WWF-SUA, f.a.a). Documentul a fost semnat de 16 specialiști în conservare (WWF-Africa de Sud, f.a.). Printre fondatori se numără biologul Julian Huxley, alături de ornitologii Max Nicholson, Peter Scott și Guy Mountfort (Webb, f.a.).

Organizația a început să lucreze în septembrie 1961, la Morges, în Elveția, oraș în care își avea sediul și UICN. Primul președinte a fost prințul Bernhard al Țărilor de Jos, iar Peter Scott a devenit vicepreședinte. Tot atunci a fost aleasă ca emblemă silueta unui panda uriaș. Primele apeluri naționale pentru strângerea de fonduri au pornit în trei țări (Statele Unite, Regatul Unit și Elveția), iar filiala americană a fost înregistrată la Washington la 1 decembrie 1961. În primul an, consiliul a aprobat cinci proiecte, cu un total de 33.500 de dolari SUA (WWF-SUA, f.a.a). La început, WWF era mai ales un mecanism de finanțare pentru alte organizații de conservare (WWF-Africa de Sud, f.a.).

În deceniile următoare, organizația și-a construit o capacitate proprie. În 1970, prin eforturile prințului Bernhard, a fost creat un fond fiduciar de 10 milioane de dolari (Webb, f.a.). În 1976, WWF și UICN au înființat TRAFFIC, o rețea care monitorizează comerțul cu specii sălbatice (WWF-SUA, f.a.a). În 1979, sediul internațional a fost mutat la Gland (Webb, f.a.). Atenția s-a deplasat treptat de la speciile amenințate la ecosisteme întregi, iar în 1986 denumirea a fost schimbată în *World Wide Fund for Nature*, cu păstrarea acronimului WWF. Filialele din SUA și Canada au rămas la numele inițial (WWF-Africa de Sud, f.a.; Webb, f.a.).

Anii 1980 și 1990 au adus instrumente noi. Biologul Thomas Lovejoy, care lucra pentru WWF, a propus în 1984 conversiile de datorii în proiecte de conservare (*debt-for-nature swaps*). În 1993 a fost creat *Forest Stewardship Council* (FSC), iar în 1997 WWF a înființat, împreună cu compania Unilever, *Marine Stewardship Council* (MSC). Ambele certifică exploatarea responsabilă a pădurilor, respectiv a resurselor marine. În 2007, la Sydney, a avut loc prima Oră a Pământului (WWF-SUA, f.a.a).

Cea mai serioasă criză de imagine a venit în 2019. Articole publicate de BuzzFeed News afirmau că WWF finanțase și echipase paznici ai unor parcuri naționale din Camerun, Congo, Nepal și India acuzați de abuzuri grave, inclusiv torturi și ucideri (Abulu, 2021). WWF a comandat o evaluare independentă, condusă de Navi Pillay, fost Înalt Comisar al ONU pentru Drepturile Omului. Raportul, publicat în noiembrie 2020, nu a găsit dovezi că angajații WWF ar fi participat la abuzuri sau le-ar fi încurajat, dar a constatat că organizația nu și-a respectat constant angajamentele față de comunități. Ca răspuns, WWF a promis mecanisme de plângeri în toate țările și un ombudsman independent (WWF-SUA, 2020).

În ultimii ani s-a schimbat și conducerea. După nouă ani de mandat al lui Marco Lambertini, Kirsten Schuijt, fostă directoare executivă a WWF Țările de Jos, a preluat funcția de director general al WWF Internațional la 1 ianuarie 2023 (WWF-CEE, 2022). Din iulie 2023, președintele consiliului este Adil Najam (WWF Internațional, 2023).

Membri și structură

Fiind o organizație neguvernamentală, WWF nu are state membre. Rețeaua se descrie ca o federație globală, activă în peste 100 de țări, care cuprinde WWF Internațional, organizații naționale și birouri de țară (WWF Internațional, 2023). Organizațiile naționale sunt persoane juridice distincte, înregistrate după legea țării lor, cu consilii de conducere și surse de finanțare proprii. Birourile de țară, în schimb, sunt conduse direct de WWF Internațional (WWF Internațional, 2023).

Istoria rețelei arată cum se alătură o structură națională. WWF-SUA a fost a doua organizație națională, formată încă din 1961 (WWF-SUA, f.a.a). În Africa de Sud, prințul Bernhard l-a abordat pe Anton Rupert, iar acesta a creat în 1968 o fundație pentru faună, care a trecut ulterior printr-o schimbare de nume și a devenit WWF-Africa de Sud abia în 1995 (WWF-Africa de Sud, f.a.). Persoanele fizice nu sunt membri în sens juridic, ci susținători și donatori ai organizațiilor naționale.

WWF Internațional

WWF Internațional, cu sediul la Gland, joacă un dublu rol. Sprijină organizațiile naționale, care sunt independente, și conduce direct programe de conservare în țările fără organizație proprie (WWF Internațional, 2023). Organul de conducere este Consiliul de administrație (*Board of Trustees*), care la 31 decembrie 2023 avea 12 membri din mai multe regiuni ale lumii. Consiliul este condus de un președinte, în prezent Adil Najam, și are un trezorier (WWF Internațional, 2023).

Directorul general și echipa executivă

Activitatea curentă a secretariatului este condusă de directorul general, funcție ocupată de Kirsten Schuijt din 2023 (WWF-CEE, 2022). Ea coordonează o echipă executivă din care fac parte, între alții, un director de operațiuni, un director de conservare și un responsabil pentru birourile de țară (WWF Internațional, 2023). Numirea ei arată și circulația conducătorilor în interiorul rețelei: înainte de 2023, Schuijt condusese WWF Țările de Jos, iar predecesorul său, Marco Lambertini, a rămas până la sfârșitul lui 2023 trimis special al organizației (WWF-CEE, 2022).

Echipa executivă a rețelei

Coordonarea dintre entitățile independente se face prin Echipa executivă a rețelei (*Network Executive Team*). La 1 noiembrie 2023 aceasta reunea 11 conducători de organizații și birouri, printre care cei ai WWF din SUA, Regatul Unit, Germania, Suedia, Brazilia, Columbia, India și China, sub președinția directorului general (WWF Internațional, 2023). Componența echipei îmbină organizații naționale care strâng fonduri importante, precum cele din SUA sau Germania, cu birouri din țări în care se desfășoară multe proiecte de teren, precum Tanzania sau Madagascar.

Garanții și control

În urma acuzațiilor din 2019 și a evaluării independente din 2020, rețeaua și-a întărit regulile interne. Toate consiliile WWF au aprobat, începând din iulie 2019, un cadru de garanții sociale și de mediu. Proiectele cu risc ridicat sunt verificate centralizat de un comitet global de risc, iar cei circa 7.500 de angajați urmau să fie instruiți în noul sistem (WWF-SUA, 2020). Cadrul prevede analiza prealabilă a riscurilor pentru comunități, participarea localnicilor la proiecte, mecanisme de plângeri și un ombudsman independent care mediază disputele (WWF-SUA, f.a-.b).

Obiective și activități

Misiunea rețelei este formulată astfel: „să oprească degradarea mediului natural al planetei și să construiască un viitor în care oamenii trăiesc în armonie cu natura, prin conservarea diversității biologice, asigurarea folosirii durabile a resurselor regenerabile și promovarea reducerii poluării și a consumului risipitor" (WWF Internațional, 2023). Pe baza acestei misiuni, WWF lucrează pe câteva direcții mari.

Cercetare și monitorizare. Raportul *Living Planet* măsoară evoluția populațiilor de vertebrate sălbatice. Ediția din 2022 a estimat o scădere medie de 69% a populațiilor monitorizate din 1970 încoace (WWF Internațional, 2023). Organizația publică și date despre specii concrete: în Bhutan, numărul leoparzilor zăpezilor a crescut de la 96 în 2016 la 134, iar populația de marsuini fără înotătoare dorsală din fluviul Yangtze a crescut cu aproape un sfert în cinci ani, până la 1.249 de exemplare (WWF Internațional, 2023).

Comerțul cu specii. Prin TRAFFIC, creat în 1976 împreună cu UICN, WWF urmărește comerțul cu animale și plante sălbatice (WWF-SUA, f.a.a). Organizația susține și măsuri în cadrul Convenției CITES. În perioada acoperită de raportul

pe 2023, circa 90% dintre speciile de rechini și de raie au ajuns sub controlul comerțului internațional (WWF Internațional, 2023).

Instrumente de piață și de finanțare. WWF a contribuit la crearea unor sisteme de certificare, precum FSC (1993) și MSC (1997), și a negociat conversii de datorii în proiecte de conservare. Printre acestea se numără cea de 3 milioane de dolari din Costa Rica (1988) și cea de 19 milioane din Filipine (1993) (WWF-SUA, f.a.a).

Politici publice. Organizația face presiuni asupra guvernelor și organizațiilor interguvernamentale. A susținut Cadrul global pentru biodiversitate Kunming-Montreal, adoptat de aproape 200 de țări, și regulamentul UE privind produsele legate de defrișări, intrat în vigoare în iunie 2023. Pe plan regional, în Marea Mediterană au fost create în cinci ani șapte zone noi în care pescuitul este interzis (WWF Internațional, 2023).

Mobilizarea publicului. Ora Pământului, lansată la Sydney în 2007 (WWF-SUA, f.a.a), a avut loc în 2023 la 25 martie și a atras participanți din peste 190 de țări și teritorii. Ținta campaniei era ca participanții să dedice naturii 60.000 de ore, iar rezultatul anunțat a fost de peste 410.000 de ore (WWF Internațional, 2023).

Adaptarea la schimbările climatice. Un exemplu este programul Recharge Pakistan, de 77,8 milioane de dolari SUA pe șapte ani, care vizează peste 680.000 de beneficiari (WWF Internațional, 2023).

Finanțare

Spre deosebire de organizațiile interguvernamentale, WWF nu primește contribuții obligatorii. Resursele provin din donații ale persoanelor fizice, moșteniri, granturi de la guverne și agenții de dezvoltare, fundații și companii, la care se adaugă venituri proprii, precum redevențele pentru folosirea siglei cu panda (WWF Internațional, 2023).

Ordinul de mărime s-a schimbat radical față de începuturi. În primul an de activitate, WWF a finanțat cinci proiecte cu 33.500 de dolari (WWF-SUA, f.a.a). În anul financiar 2023 (1 iulie 2022–30 iunie 2023), venitul brut al întregii rețele a fost de 1,13 miliarde de euro, iar cheltuielile brute au ajuns la 1,01 miliarde de euro. Structura veniturilor a fost următoarea: 47% de la persoane fizice, 20% din sectorul public, 11% de la companii, 10% de la fundații, 8% venituri proprii și 4% alte surse (WWF Internațional, 2023).

Bugetul WWF Internațional este mult mai mic decât cel al rețelei, pentru că banii sunt strânși în principal de organizațiile naționale. În anul financiar 2023, WWF Internațional a avut venituri brute de 219,7 milioane de franci elvețieni. Din acestea, 51% au venit de la organizațiile naționale, 33% din sectorul public și 5% din redevențe. Cheltuielile au fost de 215,4 milioane de franci, din care 82% pentru conservare și 8% pentru strângerea de fonduri (WWF Internațional, 2023).

Această structură are și puncte slabe. Dependența de donatori privați face ca veniturile să fie sensibile la reputația organizației, iar finanțarea publică aduce control politic. După acuzațiile din 2019, o audiere în Congresul SUA, în octombrie 2021, a pus sub semnul întrebării sprijinul acordat de WWF unor parcuri în care fuseseră semnalate abuzuri. Fostul raportor special al ONU John Knox a sus-

ținut acolo că WWF a prezentat greșit concluziile evaluării independente (Abulu, 2021).



Exploatări de nisipuri bituminoase din Alberta, Canada, văzute din spațiu, cu cariere și iazuri de reziduuri. Imaginea conține date Copernicus Sentinel modificate (2020). *Foto: Christian Pauschert/stock.adobe.com*

Studiu de caz: WWF și nisipurile bituminoase din Canada

Context

Nisipurile bituminoase sunt amestecuri de nisip, apă și bitum, un petrol foarte vâscos. Cele mai mari zăcăminte se află în provincia canadiană Alberta. Potrivit unei note a Bibliotecii Camerei Comunelor din Regatul Unit, cele trei zone principale conțin circa 1.700 de miliarde de barili de bitum, din care 173 de miliarde sunt considerați recuperabili. Aceasta ar fi a treia rezervă de țiței din lume, după Arabia Saudită și Venezuela (Danby, 2011). Zăcămintele se întind pe 140.000 km² de pădure boreală, o suprafață mai mare decât Anglia (Danby, 2011).

Extracția se face în două feluri. Depozitele aflate aproape de suprafață sunt exploatate în cariere, iar bitumul este separat de nisip cu apă caldă. Cele aflate la adâncime sunt extrase *in situ*, adică prin puțuri, fără excavare (Danby, 2011). Exploatarea în carieră consumă între 2 și 4 barili de apă pentru fiecare baril de bitum, iar reziduurile lichide (*tailings*) se acumulează în iazuri, cu circa 200 de milioane de litri pe zi (Danby, 2011). Companiile prelevă apă din râul Athabasca, iar nota britanică semnala riscul unor deficite de apă pe măsură ce producția crește (Danby, 2011). În aval se află delta Peace-Athabasca, parte a Parcului Național Wood Buffalo, înscris în 1983 pe Lista patrimoniului mondial UNESCO (UNESCO, f.a.).

Actorii principali au fost guvernul provinciei Alberta, care deține resursele și aprobă proiectele, guvernul federal, responsabil pentru pescuit, conducte și transportul maritim, companiile petroliere, comunitățile Primelor Națiuni și organizațiile de mediu. WWF a acționat pe două planuri. În Europa, WWF-Regatul Unit s-a adresat investitorilor și factorilor de decizie din UE. În Canada, WWF-Canada a intervenit în procedurile de reglementare.

Rolul organizației

Rapoarte pentru investitori. WWF-Regatul Unit a lucrat împreună cu banca britanică Co-operative Bank. Raportul lor comun *Unconventional Oil: Scraping the bottom of the barrel?* compara emisiile de dioxid de carbon din etapa de producție: 28,6 kg pentru un baril de petrol convențional și 85,5 kg pentru un baril mediu din nisipuri bituminoase (Danby, 2011). Un al doilea raport, publicat în 2009 de aceiași parteneri, a analizat captarea și stocarea carbonului, soluția propusă de industrie. Potrivit acestuia, emisiile din producție ar fi trebuit reduse cu circa 85% pentru a egala petrolul convențional, în timp ce captarea le-ar fi putut reduce cu 10–30% până în 2020 și cu 30–50% până în 2050 (Danby, 2011).

Politica UE. În dezbaterea despre Directiva UE privind calitatea carburanților, WWF s-a alăturat organizațiilor Transport & Environment, Greenpeace și Friends of the Earth Europe. Acestea au semnalat că bitumul din Alberta are emisii mai mari pe întregul ciclu de viață decât petrolul convențional (Danby, 2011).

Apa râului Athabasca. WWF-Canada a participat la elaborarea regulilor pentru prelevarea de apă din cursul inferior al râului. Împreună cu alte grupuri, a cerut un prag minim de debit sub care companiile să nu mai poată preleva apă. În octombrie 2010, organizația a susținut public o recomandare în acest sens a Ministerului Pescuitului și Oceanelor. Reprezentantul său, Rob Powell, a amintit atunci că WWF „a susținut în timpul procesului de planificare că este esențial un prag de debit scăzut, pentru ca ecosistemul acvatic să nu fie expus unui risc inacceptabil" (WWF-Canada, 2010).

Conducta Northern Gateway. Compania Enbridge propunea o conductă de 1.177 km, care să ducă petrol din Alberta până pe coasta Columbiei Britanice (CBC News, 2016). Proiectul ar fi adus până la 220 de petroliere mari pe an în apele de coastă. WWF-Canada a participat ca intervenient la procedura de evaluare a Comisiei comune de analiză. A prezentat studii potrivit cărora zgomotul subacvatic din fiordurile nordice ar putea crește de zece ori, cu efecte asupra balenelor (WWF-Canada, 2013b). În mai 2013, WWF, alături de Coastal First Nations și de grupul Canadians for the Great Bear, i-a cerut printr-o scrisoare deschisă premierului provinciei să se opună proiectului (WWF-Canada, 2013a). În 2014, o serie de analize a organizației a criticat evaluarea de mediu. Una dintre ele arăta că atât compania, cât și comisia recunoscuseră efecte negative asupra tuturor componentelor de mediu evaluate (Murray, 2014).

Rezultate

Rezultatele au fost diferite pe cele trei fronturi. În cazul conductei, după avizul favorabil al Comisiei comune de analiză, WWF-Canada a cerut în decembrie 2013 guvernului federal să respingă proiectul (WWF-Canada, 2013b). Guvernul l-a aprobat în iunie 2014, cu 209 condiții. În iunie 2016, Curtea Federală de Apel a anulat aprobarea, pe motiv că statul nu consultase adecvat popoarele indigene afectate, iar guvernul a decis să nu atace hotărârea (CBC News, 2016). La 29 noiembrie 2016, premierul Justin Trudeau a respins proiectul și a anunțat interzicerea prin lege a petrolierelor pe coasta nordică a Columbiei Britanice. WWF-Canada a salutat decizia. A criticat însă aprobarea extinderii conductei Trans Mountain, anunțată în același context, care ar fi amenințat cele circa 80 de orci din populația rezidentă sudică (WWF-Canada, 2016). Legea privind moratoriul asupra

petrolierelor a fost promulgată în iunie 2019. Ea interzice petrolierelor cu peste 12.500 de tone de țiței sau petrol persistent să încarce ori să descarce în porturile dintre vârful nordic al insulei Vancouver și granița cu Alaska (openparliament.ca, f.a.).

Pe tema apei, rezultatul a fost mai slab. Cadrul de gestionare a apei pentru cursul inferior al râului Athabasca, publicat de Alberta în martie 2015, nu conținea pragul ecologic cerut, iar WWF-Canada, Institutul Pembina și alte două organizații de mediu l-au criticat public. Companiile puteau prelevа în continuare 4,4 m^3 pe secundă, oricât de scăzut ar fi fost debitul (Institutul Pembina, 2015).

În Europa, Comisia Europeană a propus în octombrie 2011 o valoare de 107 g de gaze cu efect de seră pe megajoule pentru bitumul din nisipuri bituminoase, față de 87,1 g pentru petrolul convențional (Danby, 2011). În paralel, Comitetul Patrimoniului Mondial a cerut Canadei, în 2017, o evaluare strategică a efectelor cumulate ale industriei asupra Parcului Wood Buffalo (UNESCO, 2017). În 2019, Comitetul și-a exprimat îngrijorarea față de efectele cumulate ale proiectelor de nisipuri bituminoase, iar Canada a alocat pentru un plan de acțiune 27,5 milioane de dolari canadieni pe cinci ani (UNESCO, 2019).

Evaluare

Cazul arată cum folosește o rețea federală diviziunea muncii. Organizația britanică a vorbit limbajul riscului financiar, pe înțelesul băncilor și acționarilor. Cea canadiană a intrat în procedurile oficiale, cu studii și cu statut de intervenient. Politologii George Hoberg și Jeffrey Phillips analizează acest tip de strategie ca pe o extindere a conflictului (*conflict expansion*), adică aducerea disputei în fața unui public mai larg și în arene noi (Hoberg și Phillips, 2011).

Rezultatele cele mai vizibile, respingerea conductei Northern Gateway și moratoriul asupra petrolierelor, corespund obiectivelor WWF. Contribuția organizației este totuși greu de separat de a altor actori. Hotărârea decisivă a instanței s-a bazat pe obligația statului de a consulta popoarele indigene (CBC News, 2016), un instrument juridic aflat la îndemâna Primelor Națiuni, nu a unei organizații de mediu. WWF a avut mai mult succes acolo unde și-a unit argumentele științifice cu pozițiile comunităților locale și ale unor guverne, precum cel al Columbiei Britanice (WWF-Canada, 2013a).

Limitele se văd mai ales în reglementarea provincială. Hoberg și Phillips arată că Alberta a răspuns criticilor prin consultări cu mai multe părți interesate, dar „nu există sau aproape nu există dovezi ale unei mutări a puterii dinspre interesele favorabile nisipurilor bituminoase" (Hoberg și Phillips, 2011). Absența pragului de debit din cadrul adoptat în 2015 confirmă această concluzie (Institutul Pembina, 2015). În plus, pozițiile ONG-urilor au fost contestate. Ministrul canadian al resurselor naturale a considerat propunerea europeană privind carburanții discriminatorie și posibil contrară obligațiilor comerciale ale UE (Danby, 2011).

Se desprind două lecții. Prima: o organizație neguvernamentală nu are putere de decizie, așa că influența ei depinde de accesul la procedurile altora (evaluări de mediu, consultări, instanțe) și de alianțe. A doua: structura federală a WWF îi permite să acționeze simultan asupra investitorilor, a UE și a autorităților cana-

diene. Rezultatele depind însă de instituțiile din fiecare arenă, nu doar de calitatea argumentelor.

Referințe

Abulu, L. (2021). WWF distances itself from rights abuses at U.S. congressional hearing. *Mongabay*. https://news.mongabay.com/2021/11/wwf-distances-itself-from-rights-abuses-at-u-s-congressional-hearing/

CBC News (2016). Ottawa won't appeal court decision blocking Northern Gateway pipeline. https://www.cbc.ca/news/politics/enbridge-northern-gateway-federal-court-1.3770543

Danby, G. (2011). *Tar sands*. Standard Note SN06023. Londra: House of Commons Library. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06023/SN06023.pdf

Hoberg, G.; Phillips, J. (2011). Playing Defence: Early Responses to Conflict Expansion in the Oil Sands Policy Subsystem. *Canadian Journal of Political Science*, 44(3), 507–527. https://doi.org/10.1017/S0008423911000473

Institutul Pembina (2015, 13 martie). *New water plan leaves Athabasca at risk*. Pembina Institute. https://www.pembina.org/media-release/government-plan-fails-protect-lower-athabasca-river-when-most-needed

Murray, C. C. (2014, 20 mai). *Can We Bear the Real Cost of Northern Gateway?* Toronto: WWF-Canada. https://wwf.ca/stories/can-bear-real-cost-northern-gateway/

openparliament.ca (f.a.). *Bill C-48 (Historical): Oil Tanker Moratorium Act*. https://openparliament.ca/bills/42-1/C-48/?tab=stage-2

UNESCO (f.a.). *Wood Buffalo National Park*. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial. https://whc.unesco.org/en/list/256

UNESCO (2017). *State of Conservation: Wood Buffalo National Park (Canada)*, decizia 41 COM 7B.2. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial. https://whc.unesco.org/en/soc/3615

UNESCO (2019). *State of Conservation: Wood Buffalo National Park (Canada)*, decizia 43 COM 7B.15. Paris: Centrul Patrimoniului Mondial. https://whc.unesco.org/en/soc/3905

Webb, S. (f.a.). *World Wide Fund for Nature (WWF)*. EBSCO Research Starters. https://www.ebsco.com/research-starters/science/world-wide-fund-nature-wwf

WWF-Africa de Sud (f.a.). *Our history*. WWF South Africa. https://www.wwf.org.za/about_us/our_history/

WWF-Canada (2010, 18 octombrie). *Environmental groups support DFO's recommendation for clear withdrawal limits on the Athabasca River*. Toronto. https://wwf.ca/media-releases/environmental-groups-support-dfos-recommendation-for-clear-withdrawal-limits-on-the-athabasca-river/

WWF-Canada (2013a, 31 mai). *WWF applauds the Government of BC's Strong Stand on the Northern Gateway Pipeline*. Toronto. https://wwf.ca/media-releases/wwf-applauds-the-government-of-bcs-strong-stand-on-the-northern-gateway-pipeline/

WWF-Canada (2013b, 19 decembrie). *JRP Northern Gateway Decision fails science and Canadians, says WWF*. Toronto. https://wwf.ca/media-releases/jrp-northern-gateway-decision-fails-science-and-canadians-says-wwf/

WWF-Canada (2016, 29 noiembrie). *End of Northern Gateway pipeline threat helps protect the wildlife of the Great Bear region, WWF-Canada says*. Toronto. https://wwf.ca/media-releases/end-of-northern-gateway-pipeline-threat-helps-protect-the-wildlife-of-the-great-bear-region-wwf-canada-says/

WWF-CEE (2022, 17 octombrie). *Dr Kirsten Schuijt named Director General of WWF International*. WWF Central and Eastern Europe. https://wwfcee.org/news/dr-kirsten-schuijt-named-director-general-of-wwf-international

WWF Internațional (2023). *WWF International Annual Review 2023*. Gland: WWF International. https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_ar-2023_web.pdf

WWF-SUA (f.a.a). *WWF's History*. Washington: World Wildlife Fund. https://www.worldwildlife.org/about/history

WWF-SUA (f.a.b). *Safeguards*. Washington: World Wildlife Fund. https://www.worldwildlife.org/about/safeguards/

WWF-SUA (2020, 24 noiembrie). *WWF embraces Independent Review's recommendations*. Washington: World Wildlife Fund. https://www.worldwildlife.org/press-releases/wwf-embraces-independent-review-s-recommendations

Junior Achievement

Sediul: Boston, Massachusetts, SUA (JA Worldwide)
Înființare: 1919
Președinte și director executiv: Asheesh Advani
Web: www.jaworldwide.org

Junior Achievement (JA) este o rețea internațională de organizații neguvernamentale fără scop lucrativ, dedicată educației economice a tinerilor. Organizația a fost înființată în 1919 în Statele Unite, la inițiativa unor oameni de afaceri și politicieni din nord-estul țării, printre care Theodore Vail, președintele AT&T, industriașul Horace Moses și senatorul Murray Crane. Rețeaua este coordonată de JA Worldwide, condusă de președintele și directorul executiv Asheesh Advani, și este activă în peste 100 de țări. Misiunea sa declarată este să îi inspire și să îi pregătească pe tineri să reușească într-o economie globală, prin programe de educație financiară, pregătire pentru muncă și antreprenoriat (JA USA, f.a.-a; JA Worldwide, f.a.-a; JA Worldwide, f.a.-b).

Istoric

JA s-a născut în contextul transformărilor de după Primul Război Mondial. Industrializarea și migrația de la sat la oraș schimbaseră viața multor tineri, iar fondatorii doreau un program prin care aceștia să învețe lucrând. În 1919, comitetul de inițiativă a strâns 250.000 USD pentru primele activități, iar primul director, O. H. Benson, fost director al unui serviciu de extensiune agricolă, inspector școlar în Iowa și unul dintre inițiatorii cluburilor 4-H pentru tineri, a elaborat o metodă bazată pe principiul „învățării prin practică". Organizația s-a numit inițial *Boys' and Girls' Bureau of the Eastern United States* (JA USA, f.a.-b; JA USA, f.a.-c). Ideea fusese lansată încă din 1916, la o conferință care reunise oameni de afaceri și specialiști în agricultură. În 1920 organizația a primit numele *Junior Achievement Bureau*, iar în 1926 a fost înregistrată ca persoană juridică (Pallardy, f.a.).

În primul deceniu, programul a căutat publicul potrivit. Un studiu din 1928 a mutat accentul spre tinerii mai mari din zonele metropolitane, iar în 1929 s-a deschis primul birou local, la New York. Criza economică a anilor 1930 nu a oprit extinderea, iar în 1941 un grup de lideri ai marilor companii americane a susținut transformarea JA într-o organizație cu acoperire națională. În anii 1950 a apărut primul birou internațional, în Canada, iar în anii 1960 JA acoperea întreg teritoriul SUA și avea primii afiliați peste ocean (JA USA, f.a.-b).

Anii 1970 au adus o schimbare de metodă. Până atunci, activitățile aveau loc mai ales în afara școlii. Programul *Project Business* a devenit primul program JA desfășurat în clasă și a primit cea mai mare finanțare de până atunci, o subvenție de 750.000 USD de la Fundația Kellogg. La sfârșitul deceniului, programul ajungea la peste 125.000 de elevi. În aceeași perioadă, conducerea organizației naționale a fost preluată de Dick Maxwell, fost președinte al rețelei Better Business Bureau, care a rămas în funcție 12 ani. În anul școlar 1987–1988, programele JA au ajuns la peste un milion de elevi (JA USA, f.a.-b; JA USA, f.a.-d).

În anii 1990, programele s-au extins pe toate treptele de învățământ preuniversitar. Parteneriatele cu două centre educaționale, Exchange City din Kansas City (Missouri) și Enterprise Village din comitatul Pinellas (Florida), au dus la formate noi de programe, iar birourile locale ajunseseră să ofere peste 20 de programe diferite. Tot în acest deceniu, JA a pătruns în Orientul Mijlociu. Activitatea internațională a crescut atât de mult încât a fost organizată separat de cea americană (JA USA, f.a.-b; JA USA, f.a.-i): în 1994 a luat ființă JA International, care în 2004 s-a unit cu ramura americană, iar din această fuziune a rezultat JA Worldwide (Pallardy, f.a.). Rețeaua globală s-a consolidat apoi pe regiuni. De exemplu, JA Africa a fost înființată în 2011, cu obiectivul de a ajunge la un milion de tineri africani în deceniul următor (JA Worldwide, f.a.-c).

În 2019, JA și-a sărbătorit centenarul (JA USA, f.a.-b). În anii următori, JA a dezvoltat și versiuni virtuale ale programelor, de exemplu simulările financiare online folosite în școlile americane în anul școlar 2021–2022 (JA USA, 2023a). În februarie 2024, JA Worldwide a anunțat nominalizarea sa la Premiul Nobel pentru Pace (JA Worldwide, f.a.-d).

Organizația a fost și criticată. Potrivit enciclopediei Britannica, criticii i-au reproșat că prezintă capitalismul de piață liberă drept un fapt, nu drept o opțiune ideologică, că trece prea ușor peste inegalitățile de venit și de gen care influențează reușita în afaceri și că îi îndeamnă pe tineri să își aleagă prea devreme drumul profesional (Pallardy, f.a.).

Membri și structură

JA nu este o organizație interguvernamentală, iar membrii săi nu sunt state. Rețeaua este formată din organizații naționale și locale independente care funcționează sub numele JA sau sub denumiri asociate, precum INJAZ în lumea arabă sau Young Enterprise în Regatul Unit și Elveția (JA Worldwide, f.a.-c). Organizațiile membre rămân entități independente, însă folosesc marca, metodele și programele comune ale rețelei. Ele sunt grupate în șase centre regionale de operare: JA Africa, JA Americas (Canada, America Latină și Caraibe), JA Asia Pacific, JA Europe, INJAZ Al-Arab/JA MENA (Orientul Mijlociu și Africa de Nord) și Junior Achievement USA (JA Worldwide, f.a.-c). Fiecare centru regional are propria conducere executivă și propriul consiliu. Ponderea lor diferă: JA Europe se prezintă drept cel mai mare furnizor european de programe de educație antreprenorială, iar Junior Achievement USA lucrează anual cu milioane de elevi americani (JA Worldwide, f.a.-c; JA Worldwide, f.a.-e).

JA Worldwide

JA Worldwide coordonează rețeaua la nivel global. Organizația este condusă de un președinte și director executiv, funcție deținută de Asheesh Advani, el însuși fost participant la programele JA. Echipa globală include și directori pentru operațiuni, finanțe și dezvoltare, precum și conducătorii centrelor regionale (JA Worldwide, f.a.-e). Site-ul JA Worldwide indică drept sediu un birou la Boston, în Massachusetts, în timp ce Junior Achievement USA își are sediul la Colorado Springs, în Colorado (JA Worldwide, f.a.-a; JA USA, 2023b).

Consiliul Guvernatorilor

Consiliul Guvernatorilor este organul de conducere al JA Worldwide. El conturează prezența globală a rețelei și are rol fiduciar, adică supraveghează modul în care rețeaua își folosește resursele. Consiliul are un președinte, vicepreședinți, un secretar și un trezorier. Din el fac parte și președinții consiliilor regionale, iar activitatea este organizată în comitete pentru investiții, marketing, experiențe de învățare, dezvoltare, audit și finanțe (JA Worldwide, f.a.-f).

Consiliul Membrilor

Consiliul Membrilor este un organ consultativ format din câte doi reprezentanți ai membrilor din fiecare dintre cele șase regiuni. El exprimă punctul de vedere al organizațiilor membre în problemele care privesc întreaga rețea. Totodată, prin acest consiliu, deciziile de politică ale JA Worldwide sunt transmise mai ușor în rețea, iar marca JA este promovată și apărată în mod unitar (JA Worldwide, f.a.-g).

Nivelul național și local

Programele sunt livrate de organizațiile naționale și locale. În Statele Unite, de exemplu, Junior Achievement USA funcționează ca centru regional de operare, iar la 30 iunie 2023 peste 102 birouri zonale acopereau toate statele americane (JA USA, 2023b). Fiecare birou local are propriul consiliu de administrație format din voluntari. Activitatea din clasă se bazează pe voluntari din mediul de afaceri și pe profesori, care predau materialele elaborate de JA (JA USA, f.a.-a; JA Worldwide, f.a.-a). La nivel global, JA Worldwide vorbește despre sute de mii de voluntari din mediul de afaceri și de profesori parteneri, ceea ce face din voluntariat principala resursă umană a rețelei (JA Worldwide, f.a.-a).

Obiective și activități

Viziunea JA Worldwide este ca tinerii să aibă competențele și mentalitatea necesare pentru a construi comunități prospere. Misiunea sa este formulată astfel: JA „îi inspiră și îi pregătește pe tineri să reușească într-o economie globală" (JA Worldwide, f.a.-b). Activitatea este organizată în trei domenii: educația financiară, pregătirea pentru piața muncii și antreprenoriatul (JA USA, f.a.-a).

Metoda caracteristică JA este învățarea experiențială. Elevii nu doar ascultă explicații despre economie, ci simulează situații reale: conduc o mini-companie, își fac un buget sau explorează cariere împreună cu voluntari din companii (JA Worldwide, f.a.-a; JA USA, f.a.-e; JA USA, f.a.-f). Programele sunt adaptate pe vârste, de la ciclul primar la liceu, și pot fi desfășurate în clasă, în centre de învățare experiențială, în unități mobile sau online (JA USA, f.a.-e; JA USA, f.a.-f).

Cel mai cunoscut program internațional este programul de companie pentru elevi (*JA Company Program*). În cadrul lui, elevii de liceu creează și conduc mini-companii proprii, cu produse, echipe și rapoarte de activitate, iar cele mai bune companii concurează în competiții naționale și regionale (JA Worldwide, 2024a). De exemplu, la competiția regională JA Asia Pacific din martie 2024, găzduită la Kuala Lumpur, au participat 21 de companii de elevi din 12 piețe. Echipele au prezentat rapoarte, au susținut prezentări și interviuri cu juriul și au avut stan-

duri la un târg (JA Worldwide, 2024a). Câștigătorii regionali concurează apoi pentru un premiu global, *De La Vega Global Entrepreneurship Award* (JA Worldwide, 2024a). Juriile, formate din antreprenori și specialiști din industrie, evaluează companiile după mai multe criterii (JA Worldwide, 2024a). Efectele pe termen lung ale programului au fost măsurate independent în Suedia. Niklas Elert, Fredrik Andersson și Karl Wennberg au comparat trei generații de foști participanți cu persoane asemănătoare care nu urmaseră programul, alese prin metoda potrivirii scorurilor de propensiune, și le-au urmărit parcursul până la 16 ani după liceu. Participarea a crescut probabilitatea de a înființa o firmă și veniturile obținute din antreprenoriat, însă nu a influențat șansele de supraviețuire ale firmelor (Elert et al., 2015). Rezultatele pe termen scurt sunt mai puțin favorabile. Evaluând programul de mini-companii JA într-un colegiu din Țările de Jos, Hessel Oosterbeek, Mirjam van Praag și Auke IJsselstein nu au găsit efecte asupra competențelor antreprenoriale declarate de elevi, iar intenția acestora de a deveni antreprenori a scăzut semnificativ (Oosterbeek et al., 2008; Oosterbeek et al., 2010).

În domeniul educației financiare, programele JA folosesc simulări de buget, prezentate în studiul de caz de mai jos. În domeniul pregătirii pentru muncă, programe precum târgurile de explorare a carierelor și seriile de prezentări susținute de profesioniști îi pun pe elevi în contact direct cu lumea muncii (JA USA, f.a.-e).

Rețeaua derulează și programe regionale pe teme sociale. De exemplu, programul pentru echitate socială derulat de JA Africa împreună cu Fundația Z Zurich a început în 2022. În anul pilot, 2023, programul a avut peste 10.000 de participanți în Uganda, Côte d'Ivoire și Africa de Sud, iar în 2024 a fost extins în alte patru țări (JA Worldwide, 2024b).

Finanțare

JA se finanțează în principal din surse private. Principalele categorii sunt donațiile companiilor și ale fundațiilor, contribuțiile în natură, în special timpul voluntarilor și materialele, veniturile din vânzarea de materiale educaționale și taxele plătite în interiorul rețelei. Nu există contribuții de la state membre, deoarece JA nu are astfel de membri (JA USA, 2023b; JA Worldwide, f.a.-h).

Situațiile financiare ale Junior Achievement USA oferă o imagine concretă a acestui model. În exercițiul încheiat la 30 iunie 2023, veniturile totale au fost de circa 59,8 milioane USD. Din această sumă, 32,0 milioane USD au provenit din contribuții financiare, 2,6 milioane USD din contribuții în natură, 13,5 milioane USD din taxe pentru programe și servicii de sprijin, 3,2 milioane USD din vânzarea de materiale, iar 2,1 milioane USD din randamentul investițiilor. Cheltuielile totale au fost de 44,7 milioane USD, din care 37,8 milioane USD, adică aproximativ 85%, pentru programe (JA USA, 2023b). Aceste cifre privesc doar structura națională americană. Birourile locale, conduse de consilii proprii de voluntari, funcționează separat și nu sunt incluse în aceste sume (JA USA, f.a.-a; JA USA, 2023b).

La nivel global, JA Worldwide se sprijină pe parteneriate de lungă durată cu companii și fundații. Printre partenerii prezentați de organizație se numără Citi și Fundația Citi, HSBC, FedEx, Bechtel, Fundația MetLife, Franklin Templeton, Johnson & Johnson, Marsh McLennan și Nokia. Sprijinul lor include granturi

pentru programe și pentru organizațiile locale, dar și mii de angajați care lucrează ca voluntari (JA Worldwide, f.a.-h). Fundațiile corporative finanțează și inițiative regionale, precum programul derulat de JA Africa împreună cu Fundația Z Zurich (JA Worldwide, 2024b).

Voluntariatul este o resursă esențială. Programele JA sunt predate în mare parte de voluntari din companii, alături de profesori (JA Worldwide, f.a.-a). Dependența de sponsori privați ridică și întrebări legate de conținut. În cazul programelor de educație financiară, o parte importantă a sponsorilor provine din sectorul financiar (JA USA, f.a.-f). Chiar și evaluarea națională a programului JA Finance Park, efectuată în 2015 de firma RMC Research Corporation, a fost sponsorizată de Fundația KPMG (RMC Research Corporation, 2016). Acest aspect este discutat în evaluarea studiului de caz.



Imagine ilustrativă: un adolescent își face bugetul. În JA Finance Park, elevii își administrează un buget personal simulat. *Foto: NataSao/stock.adobe.com*

Studiu de caz: JA Finance Park, educația financiară prin simulare

Context

Educația financiară a devenit în ultimele decenii o preocupare a guvernelor și a organizațiilor internaționale. OCDE a inclus competențele financiare ale elevilor de 15 ani în testările PISA. Rezultatele pentru 2022, publicate în iunie 2024, au acoperit 20 de țări și economii (OCDE, 2024). În Statele Unite, unde JA a creat programul analizat aici, datele recente arată că adolescenții resimt direct presiunea financiară.

Un sondaj realizat pentru Junior Achievement USA și banca Citizens în februarie–martie 2024, pe un eșantion de 1.000 de adolescenți americani cu vârste între 13 și 18 ani, ilustrează situația. 78% dintre respondenți au declarat că resimt stres legat de bani, iar 30% se temeau că nu își vor putea permite studiile de după liceu. Deși 73% erau interesați de cursuri de gestionare a banilor, doar 42% urmaseră un curs de educație financiară la școală (JA USA, 2024).

În acest context, JA a dezvoltat un program care încearcă să transforme bugetul personal dintr-un subiect abstract într-o experiență practică: JA Finance Park.

Rolul organizației

Formatul de simulare are rădăcini în anii 1990. Atunci, parteneriatele JA cu centrele educaționale Exchange City, din Kansas City, și Enterprise Village, din comitatul Pinellas (Florida), au dus la noi modele de programe (JA USA, f.a.-i). În aceste programe, elevii intră temporar în roluri de adulți. Materialele pentru elevi ale JA Finance Park apar în colecțiile JA din deceniul 2000 (JA USA, f.a.-g).

Programul are astăzi două niveluri. Varianta de bază (*Entry Level*), destinată elevilor din clasele 7–9, cuprinde cel puțin 13 lecții în clasă. Acestea tratează interesele profesionale, economisirea și investițiile, evaluarea riscului, asigurările și taxele, folosirea cardurilor de debit și de credit și construirea unui buget. Punctul culminant este o simulare practică. Fiecare elev primește o situație de viață ipotetică și trebuie să își construiască un buget personal într-un spațiu care imită o comunitate reală (JA USA, f.a.-f). Varianta avansată, recomandată pentru clasele 9–12, merge mai departe. Elevii își aleg o carieră și un stil de viață, își stabilesc obiective financiare și iau decizii pentru mai multe etape ale vieții, cu bugete pe perioade mai lungi de o lună (JA USA, f.a.-h).

Organizarea se sprijină pe trei resurse. Prima sunt centrele de învățare experiențială, la care se adaugă unități mobile și o versiune virtuală. A doua sunt voluntarii, care îi ghidează pe elevi în timpul simulării. A treia sunt sponsorii: pagina programului enumeră peste 80 de organizații, între care JPMorgan Chase, Bank of America, Fidelity Investments și State Farm (JA USA, f.a.-f; JA USA, f.a.-h). Programul este corelat cu standardele educaționale americane la mai multe discipline (JA USA, f.a.-f).

Rezultate

Cea mai amplă evaluare publicată a fost realizată în primăvara anului 2015 de RMC Research Corporation, o firmă de cercetare educațională, cu analize suplimentare ale departamentului educațional al JA USA, și a fost sponsorizată de Fundația KPMG. Raportul final a apărut în ianuarie 2016. Studiul a cuprins 10 birouri zonale JA și 2.028 de elevi, mai ales din clasele a VII-a și a VIII-a: 1.191 au urmat programul, iar 837 au format grupul de comparație. Pentru 1.525 dintre ei (75%) există atât testul inițial, cât și cel final. Participanții și-au îmbunătățit semnificativ scorurile la testul de cunoștințe financiare și au obținut la testul final rezultate mai bune decât grupul de comparație. Raportul estimează un efect mediu de 0,75, pe care îl descrie ca fiind de mărime moderată spre mare. Au fost raportate și schimbări pozitive ale atitudinilor față de bani, iar 78% dintre profesori au considerat lecțiile atractive pentru elevi (RMC Research Corporation, 2016).

Evaluările mai recente ale JA privesc versiunile virtuale din anul școlar 2021–2022 și au fost publicate în aprilie 2023. Datele au fost colectate prin întrebări incluse în simulare: trei înainte, una de cunoștințe la mijloc și șase la final (JA USA, 2023a; JA USA, 2023c).

Pentru varianta de bază, destinată gimnaziului, 92,6% dintre elevi au considerat că simularea i-a pregătit mai bine pentru provocările legate de buget. 82% au spus că informațiile despre domeniile profesionale i-au motivat să exploreze cariere. Printre elevii care, înainte de simulare, nu considerau bugetul important, 58,8% s-au declarat ulterior pregătiți (JA USA, 2023a).

Pentru varianta avansată, destinată liceului, 93,2% dintre elevi au apreciat că simularea i-a ajutat să se pregătească pentru bugetare. 85,5% au spus că explorarea carierelor le-a schimbat modul de a se gândi la viitoarea profesie. Printre cei care nu considerau bugetul important, 71,4% și-au schimbat perspectiva (JA USA, 2023c).

Evaluare

JA Finance Park are câteva puncte forte clare. Simularea le oferă elevilor ocazia de a lua decizii financiare fără costurile unor greșeli reale, iar legătura dintre alegerea carierei, venit și cheltuieli devine vizibilă. Existența mai multor formate, de la centre dedicate la variante virtuale, a permis folosirea programului și la distanță, ca în anul școlar 2021–2022 (JA USA, 2023a). Datele din sondajul din 2024 arată că nevoia la care răspunde programul este reală: mulți adolescenți doresc educație financiară, dar puțini o primesc la școală (JA USA, 2024).

Limitele țin în primul rând de dovezi. Evaluările din 2023 se bazează pe opinii declarate de elevi imediat după simulare, fără grup de comparație. Documentul pentru liceu recunoaște explicit că întrebările de dinainte și de după simulare nu au fost identice, deci schimbarea de atitudine nu poate fi măsurată direct. În plus, a existat o singură întrebare de cunoștințe, ceea ce limitează evaluarea învățării reale (JA USA, 2023c). Rezultatele arată deci cum a fost perceput programul, dar nu demonstrează efecte asupra comportamentului financiar de mai târziu. De asemenea, ele privesc doar versiunile virtuale ale simulării (JA USA, 2023a; JA USA, 2023c). Evaluarea din 2016 este mai solidă, pentru că folosește un test de cunoștințe și un grup de comparație, dar nu este un experiment cu repartizare aleatorie. Clasele din program veneau din școli care plănuiau deja să participe, iar cele de comparație din școli care nu plănuiau acest lucru, deci grupurile puteau diferi de la început. Autorii înșiși recomandă urmărirea elevilor în timp, deoarece obiceiurile de bugetare se pot forma abia peste câțiva ani. Studiul a fost realizat de o firmă externă, dar a fost finanțat de o fundație corporativă și este difuzat de JA (RMC Research Corporation, 2016).

Există și o cercetare academică independentă, realizată de economiștii Bruce Carlin și David Robinson cu datele unui centru JA Finance Park din Statele Unite. Ei au comparat elevii care urmaseră înainte de vizită un curs de educație financiară de 19 ore cu elevii care veniseră fără această pregătire. Elevii instruiți au construit bugete mai cumpătate, au amânat mai des cheltuielile, și-au achitat datoriile mai repede și s-au bazat mai puțin pe credit (Carlin și Robinson, 2012). Versiunea de lucru a studiului semnala însă și un efect nedorit: tendința de a economisi cu orice preț i-a făcut pe unii elevi să greșească atunci când o cheltuială mai mare în prezent era, de fapt, mai avantajoasă pe termen lung (Carlin și Robinson, 2010). Și această cercetare măsoară însă deciziile luate în simulare, nu comportamentul financiar real de mai târziu. Pe un plan mai larg, o meta-analiză a 76 de experimente randomizate, cu peste 160.000 de participanți, a constatat că educația financiară are, în medie, efecte pozitive asupra cunoștințelor și comportamentelor financiare, de mărime comparabilă cu a altor intervenții educaționale (Kaiser et al., 2020). Rezultatul sugerează că formatul poate funcționa, dar pentru programul JA confirmarea ar cere evaluări cu repartizare aleatorie.

O a doua întrebare privește finanțarea. Printre sponsorii programului se află multe bănci, companii de investiții și asigurători (JA USA, f.a.-f). Parteneriatul oferă resurse și voluntari cu experiență practică. Totuși, el face necesare reguli clare pentru ca materialele să rămână neutre față de produsele comerciale ale sponsorilor. În lista de cercetări publicată de JA USA nu apare o evaluare independentă a acestei neutralități (JA USA, f.a.-j).

Cazul ilustrează două trăsături ale organizațiilor neguvernamentale de tipul JA. Prima: ele pot inova rapid, construind programe împreună cu școlile și companiile, fără să aștepte decizii guvernamentale. A doua: fără evaluări independente, cu grupuri de control și urmărirea participanților în timp, efectele durabile sunt greu de demonstrat.

Referințe

Carlin, B. I.; Robinson, D. T. (2010). *What Does Financial Literacy Training Teach Us?* (NBER Working Paper 16271). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w16271

Carlin, B. I.; Robinson, D. T. (2012). What Does Financial Literacy Training Teach Us? *The Journal of Economic Education*, 43(3), 235–247. https://doi.org/10.1080/00220485.2012.686385

Elert, N.; Andersson, F. W.; Wennberg, K. (2015). The Impact of Entrepreneurship Education in High School on Long-Term Entrepreneurial Performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 111, 209–223. https://www.ifn.se/publikationer/tidskriftsartiklar/2010-2019/2015/2015-11/

JA USA (2023a). *JA Finance Park® Virtual Entry Simulation 2021–2022* (rezultatele evaluării). Colorado Springs: Junior Achievement USA. https://jausa.ja.org/dA/d35bd04277/criticalIssuePdfDocument/JAFP%20Virtual%20Entry%20-%20Evaluation%20Results.pdf

JA USA (2023b). *Junior Achievement USA: Financial Statements, June 30, 2023*. Colorado Springs: Junior Achievement USA. https://jausa.ja.org/dA/161b60e8c7/pdfReportDocument/Junior%20Achievement%20USA%20Final%20FS%20063023.pdf?language_id=1

JA USA (2023c). *JA Finance Park® Virtual Advanced Simulation 2021–2022* (rezultatele evaluării). Colorado Springs: Junior Achievement USA. https://jausa.ja.org/dA/76e832c042/criticalIssuePdfDocument/JAFP%20Virtual%20Advanced%20-%20Evaluation%20Results.pdf

JA USA (2024). *Teens & Financial Wellness*. Colorado Springs: Junior Achievement USA; Citizens. https://jausa.ja.org/dA/365f23ec8b/criticalIssuePdfDocument/Thought%20Leadership%20Teens%20and%20Financial%20Wellness.pdf

JA USA (f.a.-a). *About Junior Achievement*. https://jausa.ja.org/about/index

JA USA (f.a.-b). *JA History Museum*. https://jausa.ja.org/about/history-museum

JA USA (f.a.-c). *JA History Museum: 1910*. https://jausa.ja.org/museum_decade/1910

JA USA (f.a.-d). *JA History Museum: 1970*. https://jausa.ja.org/museum_decade/1970

JA USA (f.a.-e). *Programs: Middle School*. https://jausa.ja.org/programs/index?gradeLevel=middle

JA USA (f.a.-f). *JA Finance Park® Entry Level*. https://jausa.ja.org/programs/ja-finance-park-entry-level

JA USA (f.a.-g). *JA History Museum: 2000*. https://jausa.ja.org/museum_decade/2000

JA USA (f.a.-h). *JA Finance Park® Advanced*. https://jausa.ja.org/programs/ja-finance-park-advanced

JA USA (f.a.-i). *JA History Museum: 1990*. https://jausa.ja.org/museum_decade/1990

JA USA (f.a.-j). *JA Research*. https://jausa.ja.org/news/critical-issues

JA Worldwide (2024a, 14 martie). *JA Asia Pacific Company of the Year 2024*. https://www.jaworldwide.org/news/ja-asia-pacific-coy-2024

JA Worldwide (2024b, 7 martie). *JA and Z Zurich Foundation: Social Equity Program*. https://www.jaworldwide.org/news/ja-zzf-sep-2024

JA Worldwide (f.a.-a). *Who We Are*. https://www.jaworldwide.org/home

JA Worldwide (f.a.-b). *Vision, Values, Mission*. https://www.jaworldwide.org/from-vision-to-impact

JA Worldwide (f.a.-c). *JA's Global Reach*. https://www.jaworldwide.org/locations

JA Worldwide (f.a.-d). *News Archive*. https://www.jaworldwide.org/newsarchive

JA Worldwide (f.a.-e). *Senior Leadership Team*. https://www.jaworldwide.org/global-staff

JA Worldwide (f.a.-f). *Board of Governors*. https://www.jaworldwide.org/board

JA Worldwide (f.a.-g). *JA Member Council*. https://www.jaworldwide.org/membercouncil

JA Worldwide (f.a.-h). *Partner with JA*. https://www.jaworldwide.org/partner

Kaiser, T.; Lusardi, A.; Menkhoff, L.; Urban, C. (2020). *Financial Education Affects Financial Knowledge and Downstream Behaviors* (NBER Working Paper 27057). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w27057

OCDE (2024). *PISA 2022 Results* (*Volume IV*): *How Financially Smart Are Students?* Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-iv_5a849c2a-en.html

Oosterbeek, H.; van Praag, M.; IJsselstein, A. (2008). *The Impact of Entrepreneurship Education on Entrepreneurship Competencies and Intentions: An Evaluation of the Junior Achievement Student Mini-Company Program* (IZA Discussion Paper nr. 3641). Bonn: Institute for the Study of Labor. https://www.researchgate.net/publication/356332315_The_Impact_of_Entrepreneurship_Education_on_Entrepreneurship_Competencies_and_Intentions_An_Evaluation_of_the_Junior_Achievement_Student_Mini-Company_Program

Oosterbeek, H.; van Praag, M.; IJsselstein, A. (2010). The impact of entrepreneurship education on entrepreneurship skills and motivation. *European Economic Review*, 54(3), 442–454. https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:eecrev:v:54:y:2010:i:3:p:442-454

Pallardy, R. (f.a.). Junior Achievement. *Encyclopaedia Britannica*. https://www.britannica.com/topic/Junior-Achievement

RMC Research Corporation (2016). *KPMG Foundation Sponsored Curriculum Evaluation: JA Finance Park® Final Report*. Colorado Springs: Junior Achievement USA. https://jausa.ja.org/dA/baa2b69b19/file/JA%20Finance%20Park%20Evaluation%20Report.pdf

Lions Clubs International

Sediul: Oak Brook, Illinois, SUA
Înființare: 7 iunie 1917, Chicago
Președinte internațional (2024–2025): Fabrício Oliveira
Web: www.lionsclubs.org

Lions Clubs International (LCI) reunește într-o asociație mondială cluburile locale de voluntari Lions și are statut de organizație neguvernamentală. A fost creată în 1917 la Chicago de Melvin Jones, un om de afaceri din acest oraș, iar sediul internațional se află la Oak Brook, în statul american Illinois (LCI, f.a.a; LCI, f.a.b). Asociația are aproximativ 1,4 milioane de membri, grupați în aproape 50.000 de cluburi, și este prezentă în peste 200 de țări și zone geografice. Deviza sa este „We Serve" („Noi servim"), iar activitatea se concentrează pe servicii umanitare, sănătate (în special prevenirea orbirii) și sprijinirea comunităților (LCI, f.a.a).

Istoric

Asociația a fost creată în 1917 de Melvin Jones, un agent de asigurări din Chicago, sub numele *Association of Lions Clubs*; denumirea oficială actuală este *International Association of Lions Clubs*. Enciclopedia Britannica situează constituirea asociației la Dallas, în Texas, iar istoria oficială leagă începuturile de Chicago, orașul fondatorului. Jones a rămas activ în organizație până la moartea sa, în 1961 (Britannica, f.a.; LCI, f.a.b). Potrivit istoriei oficiale, fondatorul a vrut să ofere un răspuns organizat problemelor sociale agravate de Primul Război Mondial și de industrializarea rapidă, mobilizând oameni din mediul de afaceri pentru servicii în folosul comunității (LCI, f.a.b). Primul președinte al asociației, pentru mandatul 1917–1918, a fost W. P. Woods din Evansville, Indiana (LCI, f.a.d).

Extinderea a fost rapidă. În 1920, prin înființarea clubului Border Cities din Windsor (Canada), organizația a devenit internațională. La acea dată avea cluburi în 23 de state americane și circa 6.400 de membri (LCI, f.a.b). Britannica explică această creștere prin condițiile de admitere mai flexibile decât la alte cluburi de serviciu: Lions nu a impus cote stricte pe profesii, ceea ce a transformat-o în cea mai mare organizație de acest fel (Britannica, f.a.).

Un moment definitoriu a avut loc la 30 iunie 1925, la convenția de la Cedar Point, în Ohio. Scriitoarea și activista Helen Keller, ea însăși lipsită de vedere și de auz, le-a cerut membrilor să devină „cavalerii nevăzătorilor în această cruciadă împotriva întunericului" (LCI, f.a.c). Apelul a fost acceptat, iar sprijinirea persoanelor nevăzătoare și prevenirea orbirii au devenit de atunci semnul distinctiv al organizației.

După al Doilea Război Mondial, LCI și-a consolidat relația cu sistemul internațional. Potrivit asociației, reprezentanți ai cluburilor Lions din 46 de țări au contribuit în 1945 la înființarea secțiunii dedicate organizațiilor neguvernamentale din cadrul ONU (LCI, f.a.b). În 1957 a fost lansat programul Leo, destinat tinerilor, iar în 1968 a fost creată fundația asociației, Lions Clubs International Foun-

dation (LCIF), pentru a finanța proiecte umanitare prin granturi. În 1973, organizația a înregistrat membrul cu numărul un milion (LCI, f.a.b).

În anii 1980 și 1990, activitatea umanitară s-a extins și s-a organizat pe programe. În 1985, LCIF a acordat primul său grant pentru o catastrofă majoră, 50.000 de dolari SUA pentru victimele cutremurului din Mexic. În 1990, asociația a lansat SightFirst, o campanie globală pentru prevenirea orbirii și redarea vederii, prezentată în studiul de caz de mai jos (LCI, f.a.b). Au urmat parteneriate de lungă durată, de exemplu cu Special Olympics, din 2001, și cu compania Johnson & Johnson, din 2002, pentru depistarea problemelor de vedere la copii (LCI, f.a.q; LCI, f.a.p).

În 2017, LCI și-a sărbătorit centenarul printr-o convenție internațională organizată la Chicago, orașul în care fusese fondată (LCI, f.a.b). Structura de conducere s-a diversificat: în 2018–2019, islandeza Gudrun Yngvadottir a devenit prima femeie aleasă președinte internațional. Mandatul de un an a fost prelungit o singură dată în ultimul deceniu, pentru sud-coreeanul Jung-Yul Choi (2019–2021) (LCI, f.a.d). În 2022, LCIF a anunțat că a depășit obiectivele Campaniei 100, cea mai amplă acțiune de strângere de fonduri din istoria sa, cu 325 de milioane de dolari SUA (LCI, f.a.b). Pentru anul 2024–2025, președinte internațional este brazilianul Fabrício Oliveira, din Catolé do Rocha (LCI, f.a.d).

Membri și structură

Spre deosebire de organizațiile interguvernamentale, LCI nu are ca membri state, ci persoane fizice organizate în cluburi. Cine dorește să adere caută un club în apropiere și participă la un proiect sau la o întâlnire a acestuia înainte de a deveni membru (LCI, f.a.g).

Cluburile și membrii

Clubul este unitatea de bază: el alege proiectele pe care le desfășoară în comunitatea sa. Pe lângă cluburile tradiționale, există cluburi specializate (reunite în jurul unui hobby, al unei profesii sau al unei culturi comune), cluburi virtuale, care se întâlnesc parțial sau total online, și cluburi universitare. Există mai multe categorii de membri: obișnuiți, membri de familie (rude care locuiesc împreună și plătesc o cotizație redusă), studenți sub 30 de ani și membri Leo. Cluburile Leo se adresează tinerilor între 12 și 30 de ani, în două grupe (Alpha, 12–18 ani, și Omega, 18–30 de ani), iar membrii lor nu plătesc cotizație (LCI, f.a.f). Fiecare club are un președinte, un secretar, care face legătura cu districtul și cu sediul internațional, și un trezorier, care gestionează banii și cotizațiile (LCI, f.a.s).

Districte și districte multiple

Cluburile sunt grupate în zone, regiuni și districte. În fruntea districtului se află guvernatorul de district, considerat principalul reprezentant al asociației la acest nivel; el conduce echipa care se ocupă de recrutarea membrilor, de înființarea de cluburi noi și de formarea liderilor. Un fost guvernator nu poate fi reales în aceeași funcție (LCI, f.a.h). Mai multe districte dintr-o țară sau regiune pot forma un district multiplu, condus de un Consiliu al Guvernatorilor, cu un președinte și un secretar proprii (LCI, f.a.i). La nivel mondial, districtele sunt repartizate în opt

zone constituționale, de la Statele Unite și Canada la Europa, Asia, Pacific și Africa (LCIF, f.a.c).

Conducerea internațională

Regulile fundamentale sunt stabilite de *International Constitution and By-Laws* (Constituția și regulamentul internațional), completate de statute-tip pentru cluburi, districte și districte multiple (LCI, f.a.k). Conducerea executivă aparține Consiliului internațional de administrație (*International Board of Directors*). Acesta îi reunește pe președintele internațional, pe fostul președinte imediat anterior, pe trei vicepreședinți și pe directorii internaționali, aleși pentru mandate de doi ani, astfel încât în fiecare an o parte dintre ei se află în primul an de mandat, iar ceilalți în al doilea (LCI, f.a.e). Președintele internațional se schimbă anual (LCI, f.a-.d). Deciziile permanente ale Consiliului sunt reunite în *Board Policy Manual*, care are capitole dedicate, între altele, convenției, codului de etică și procedurilor de soluționare a disputelor (LCI, f.a.j). Asociația organizează o convenție internațională, marea reuniune a membrilor săi: la o astfel de convenție a vorbit Helen Keller în 1925, iar în 2017 centenarul a fost sărbătorit tot în cadrul convenției (LCI, f.a.b; LCI, f.a.c).

Fundația LCIF

LCIF este o entitate juridică distinctă, înregistrată în SUA ca organizație caritabilă (categoria fiscală 501(c)(3)), în timp ce asociația are statutul de organizație de bunăstare socială (501(c)(4)) (LCI, f.a.a; LCI, f.a.j). Fundația are propriul Consiliu de administratori (*Board of Trustees*), care aprobă granturile (LCIF, f.a.d).

Obiective și activități

Misiunea asociației este formulată astfel: să le dea cluburilor Lions, voluntarilor și partenerilor posibilitatea de a „îmbunătăți sănătatea și bunăstarea, de a întări comunitățile și de a sprijini persoanele aflate în nevoie prin servicii umanitare și granturi cu impact global, precum și de a încuraja pacea și înțelegerea internațională" (LCI, f.a.a).

Activitatea este organizată în jurul a opt cauze globale: vederea, foametea, mediul, cancerul la copii, diabetul, ajutorul umanitar, tineretul și sprijinul după dezastre naturale (LCI, f.a.l). Fiecare club alege în ce domenii lucrează, dar cauzele comune permit raportarea rezultatelor și orientarea granturilor LCIF. Tinerii sunt implicați prin cluburile Leo, program lansat în 1957, care le oferă ocazia de a face voluntariat și de a-și dezvolta abilitățile de conducere (LCI, f.a.b; LCI, f.a.f).

Vederea rămâne domeniul emblematic. Pe lângă programul SightFirst, cluburile organizează depistarea problemelor de vedere la copii prin programul Lions KidSight, destinat vârstelor între șase luni și 18 ani (LCI, f.a.u). Ele colectează ochelari folosiți, care sunt sortați în centre de reciclare și redistribuiți prin misiuni oftalmologice în alte țări, și sprijină băncile de țesut ocular (LCI, f.a.v; LCI, f.a.m). Programul Sight for Kids, derulat împreună cu Johnson & Johnson din 2002, ajunsese în iunie 2024 la 50 de milioane de copii examinați (LCI, f.a.p). Prin parteneriatul cu Special Olympics, început în 2001 cu programul Opening Eyes, sportivii cu dizabilități intelectuale beneficiază de examinări oftalmologice gratuite și de ochelari (LCI, f.a.q).

Al doilea instrument important sunt granturile LCIF. De la înființare, fundația a acordat peste un miliard de dolari SUA sub formă de granturi, pentru proiecte de sănătate, educație a tinerilor (programul Lions Quest), intervenții după dezastre și dezvoltare comunitară (LCIF, f.a.a). Granturile completează munca voluntară a membrilor: clubul identifică nevoia și mobilizează oamenii, iar fundația aduce o parte din bani.

Colaborarea cu organizații specializate este al treilea element. LCI lucrează cu Organizația Mondială a Sănătății (OMS) din 1990 și cu The Carter Center din 1994, parteneriate descrise în studiul de caz (LCI, f.a.o; LCI, f.a.n). Alți parteneri sunt companii precum Johnson & Johnson și Elevance Health, spitale și Programul Alimentar Mondial (LCI, f.a.t).

Finanțare

LCI are două circuite financiare separate, corespunzătoare celor două entități juridice.

Resursa proprie a asociației sunt cotizațiile datorate pentru fiecare membru. Trezorierul fiecărui club colectează banii și, împreună cu secretarul, se ocupă de extrasele de cotizații (LCI, f.a.s). Nivelul cotizațiilor este stabilit la nivel internațional și publicat într-un document separat (LCI, f.a.r). Cotizația redusă pentru membrii de familie și scutirea membrilor Leo arată că asociația folosește tarifele și pentru a atrage anumite categorii de membri (LCI, f.a.f). Veniturile asociației depind, așadar, direct de numărul de membri.

Fundația LCIF se finanțează din donații: de la membri, cluburi, districte și districte multiple, dar și de la companii și alte organizații (LCIF, f.a.c; LCI, f.a.t). LCIF afirmă că alocă 100% din donații granturilor și programelor. Cheltuielile administrative și de strângere de fonduri sunt acoperite din randamentul investițiilor unui fond separat, *Humanitarian Fund* (LCIF, f.a.b). Fundația își publică anual situațiile financiare auditate și declarația fiscală depusă la autoritățile americane (Formularul 990) (LCIF, f.a.b).

Raportul anual al fundației arată ordinul de mărime. În anul fiscal încheiat la 30 iunie 2023, LCIF a avut venituri operaționale de 77,4 milioane de dolari SUA, dintre care 56,9 milioane din contribuții și 20,3 milioane din randamentul investițiilor. Cheltuielile au totalizat 55,9 milioane: 40,3 milioane pentru programe (dintre care 33,6 milioane granturi), 5,0 milioane pentru administrație și 10,6 milioane pentru strângerea de fonduri. Activele nete ajungeau la 362,7 milioane. Situațiile sunt prezentate în raport ca neauditate (LCIF, 2023). Campania 100, încheiată în 2022, a strâns 325 de milioane de dolari SUA, iar granturile cumulate din 1968 depășesc un miliard (LCI, f.a.b; LCIF, f.a.a).

Avantajul declarat al modelului este că, potrivit LCIF, donațiile ajung integral în proiecte, iar costurile de funcționare sunt suportate de membri și de fondurile investite. Cifrele din 2022–2023 sunt compatibile cu această afirmație, deoarece administrația și strângerea de fonduri au costat mai puțin decât a adus randamentul investițiilor (LCIF, 2023). Principala vulnerabilitate este dependența de numărul membrilor și de generozitatea lor: o scădere a numărului de membri ar afecta simultan cotizațiile și donațiile. Tendința nu este nouă: încă din 1995, politologul Robert Putnam observa că, în Statele Unite, numărul membrilor Lions

scăzuse cu 12% față de 1983, în contextul unui declin mai larg al asociațiilor civice (Putnam, 1995).



Imagine ilustrativă: operație de cataractă. Cataracta este una dintre cauzele orbirii evitabile vizate de programul SightFirst, lansat de Lions în 1990. *Foto: DragonImages/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Programul SightFirst și lupta împotriva orbirii evitabile

Context

Deficiențele de vedere reprezintă una dintre cele mai răspândite probleme de sănătate din lume. Potrivit estimărilor OMS preluate de LCI, peste două miliarde de oameni au o deficiență de vedere la distanță sau de aproape, iar aproximativ un miliard de cazuri ar fi putut fi prevenite printr-o îngrijire oftalmologică adecvată. În regiunile cu venituri mici și medii, prevalența deficiențelor de vedere la distanță este de patru ori mai mare decât în țările bogate (LCI, f.a.m).

O parte importantă a acestor cazuri are cauze cunoscute și tratabile. Cataracta poate fi operată, erorile de refracție pot fi corectate cu ochelari, iar două boli infecțioase, oncocercoza (numită și „orbirea de râu", transmisă prin mușcătura unor muște) și trahomul (o infecție bacteriană a ochiului), pot fi controlate prin tratamente în masă și măsuri de igienă. Potrivit datelor OMS citate de LCI, 99% dintre cazurile de oncocercoză se află în Africa, iar trahomul este prezent în 44 de țări (LCI, f.a.n).

LCI avea deja o tradiție în acest domeniu. De la apelul lui Helen Keller din 1925, serviciile pentru nevăzători și prevenirea orbirii deveniseră o prioritate asumată de cluburi (LCI, f.a.c). SightFirst, lansat în 1990, a dat acestor eforturi un cadru global, finanțat prin fundația LCIF (LCI, f.a.b; LCIF, f.a.d).

Actorii principali ai programului sunt cluburile și districtele Lions, fundația LCIF, OMS, The Carter Center, ministerele sănătății din țările beneficiare și spitalele sau clinicile oftalmologice locale.

Rolul organizației

SightFirst a fost lansat în 1990 ca o campanie globală pentru redarea vederii și prevenirea orbirii (LCI, f.a.b). Programul funcționează prin granturi pentru proiecte conduse de Lions, adică propuse și coordonate de structurile Lions din țara respectivă, iar finanțarea este aprobată de Consiliul de administratori al LCIF. Potrivit regulilor fundației, granturile pentru vedere acoperă patru tipuri de cheltuieli: infrastructură, echipamente, formarea personalului și, în țările în curs de dezvoltare, materiale consumabile. Cu excepția formării personalului, beneficiarii trebuie să asigure o parte din costuri din resurse proprii (LCIF, f.a.d).

Colaborarea cu OMS a început în același an cu programul. Prin acest parteneriat au fost înființate 73 de centre de oftalmologie pediatrică în 30 de țări, iar instrumente de evaluare a retinopatiei diabetice au fost folosite în peste 45 de țări (LCI, f.a.o). În acest tip de parteneriat, OMS contribuie cu expertiză tehnică, iar Lions cu finanțare și voluntari.

Parteneriatul cu The Carter Center, fundația fostului președinte american Jimmy Carter, a început în 1994, dată confirmată și de partener, și vizează cele două boli infecțioase (The Carter Center, 2025). În cazul oncocercozei, programul finanțează distribuirea în masă a medicamentului Mectizan în comunitățile expuse. Pentru trahom, abordarea combină operațiile chirurgicale, antibioticul Zithromax și construirea de latrine, care îmbunătățesc igiena și reduc răspândirea infecției (LCI, f.a.n).

Cluburile nu se limitează la finanțare: pentru că proiectele sunt conduse de Lions, membrii locali participă direct la organizarea și urmărirea lor (LCIF, f.a.d). Un model asemănător a fost aplicat copiilor prin Sight for Kids, program lansat în 2002 împreună cu Johnson & Johnson pentru examinarea elevilor și furnizarea de ochelari (LCI, f.a.p).

Rezultate

Potrivit LCI, în primii 30 de ani de funcționare, proiectele SightFirst au avut impact asupra a peste 488 de milioane de oameni (LCI, f.a.b). Fundația raportează, de asemenea, milioane de operații de cataractă finanțate (LCIF, f.a.a). Programul Sight for Kids ajunsese, în iunie 2024, la 50 de milioane de copii examinați (LCI, f.a.p).

Cele mai vizibile rezultate privesc oncocercoza. Potrivit LCI, OMS a verificat eliminarea transmiterii bolii în patru țări din America, unde parteneriatul Lions–Carter Center a sprijinit tratamentele în masă. The Carter Center, care coordonează programul regional, indică și anii: Columbia (2013), Ecuador (2014), Mexic (2015) și Guatemala (2016). În Africa, transmiterea a fost întreruptă sau eliminată în zone din Sudan, Uganda, Nigeria și Etiopia, astfel încât tratamentele în masă au putut fi oprite acolo (LCI, f.a.n; The Carter Center, f.a.).

Programul a urmărit și efecte durabile. Prin finanțarea infrastructurii, a echipamentelor și a formării personalului, precum și prin centrele de oftalmologie pediatrică create împreună cu OMS, SightFirst și-a propus să întărească sistemele de sănătate oculară, nu doar să finanțeze intervenții punctuale (LCI, f.a.o; LCIF, f.a-.d).

Evaluare

SightFirst ilustrează punctele forte ale unei organizații de voluntariat cu acoperire mondială. Angajamentul pe termen lung, început cu apelul lui Helen Keller și formalizat în 1990, i-a permis LCI să finanțeze proiecte în mod continuu timp de peste trei decenii (LCI, f.a.b; LCI, f.a.c). Combinația dintre banii fundației, rețeaua locală de voluntari și expertiza unor parteneri specializați precum OMS și The Carter Center a făcut posibile rezultate care depășesc capacitatea fiecărui actor luat separat (LCI, f.a.n; LCI, f.a.o).

Există și limite. Prima ține de natura datelor: cifrele disponibile sunt raportate de LCI și LCIF, iar indicatorul „persoane cu care programul a avut impact" nu este definit în sursele consultate, ceea ce face dificilă comparația cu alte programe. A doua ține de atribuire: eliminarea oncocercozei în America sau întreruperea transmiterii în Africa sunt rezultatul unei coaliții din care fac parte guvernele, OMS, The Carter Center și donatorii de medicamente, iar LCI este doar unul dintre finanțatori; chiar The Carter Center prezintă eliminările ca rezultat comun al ministerelor sănătății și al partenerilor (LCI, f.a.n; The Carter Center, f.a.). O sinteză publicată în 2018 de specialiști ai Programului pentru eliminarea oncocercozei în America (OEPA) și ai The Carter Center confirmă caracterul colectiv al rezultatelor. Programul regional, lansat în 1993, s-a sprijinit pe tratamente în masă cu ivermectină (Mectizan) donată de compania farmaceutică MSD. Între 1989 și 2016 au fost administrate peste 11,7 milioane de tratamente, iar transmiterea a fost eliminată în 11 dintre cele 13 focare din regiune. Ultima zonă cu transmitere activă, teritoriul Yanomami de la granița dintre Venezuela și Brazilia, rămânea însă greu de abordat, din cauza izolării și a climatului politic dificil din cele două țări (Sauerbrey et al., 2018). A treia limită privește dependența de parteneri: fără instituții medicale capabile să folosească echipamentele și personalul format, granturile au efect redus; regulile de finanțare încearcă să răspundă acestei probleme prin cofinanțarea locală și prin sprijinirea formării (LCIF, f.a.d). Nici în cazul trahomului progresul nu este rapid. În regiunea Amhara din Etiopia, după trei până la cinci ani de aplicare a strategiei recomandate de OMS (operații, antibiotice, igiena feței și îmbunătățirea mediului), doar 9 din 152 de districte coborâseră sub pragul de eliminare. Autorii studiului au concluzionat că, în zonele cu transmitere foarte ridicată, acest interval nu ajunge (Stewart et al., 2019). În fine, nevoile rămân uriașe: aproximativ un miliard de cazuri care ar fi putut fi prevenite, potrivit OMS, arată că orice program privat poate acoperi doar o parte din problemă (LCI, f.a.m).

Din acest caz se pot desprinde două lecții despre organizațiile de tip „service club". Prima: forța lor nu stă în expertiza medicală, ci în capacitatea de a mobiliza bani și voluntari pe termen lung și de a crea punți între comunități și instituțiile specializate. A doua: rezultatele cele mai durabile apar atunci când organizația se concentrează pe câteva probleme clar definite, măsurabile și tratabile, și acceptă să lucreze în coaliție, nu singură.

Referințe

Britannica (f.a.). *International Association of Lions Clubs*. Encyclopaedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/International-Association-of-Lions-Clubs

LCI (f.a.a). *About Lions International*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/about-us/our-organization/about-lions-international

LCI (f.a.b). *Our History: Interactive Timeline*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/discover-our-clubs/interactive-timeline

LCI (f.a.c). *Helen Keller*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/helen-keller

LCI (f.a.d). *Past International Presidents*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/discover-our-clubs/our-leaders/past-international-presidents

LCI (f.a.e). *Our Leaders*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/discover-our-clubs/our-leaders

LCI (f.a.f). *Membership and Club Types*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/about-us/our-membership/membership-club-types

LCI (f.a.g). *How Our Membership Works*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/about-us/our-membership/how-our-membership-works

LCI (f.a.h). *Managing Your District*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/district-governors

LCI (f.a.i). *Managing Your Multiple District*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/managing-your-multiple-district

LCI (f.a.j). *Board Policy Manual*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/board-policy-manual

LCI (f.a.k). *Legal Resources*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/legal-resources

LCI (f.a.l). *Ways We Serve*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/our-impact/our-service/ways-we-serve

LCI (f.a.m). *Vision*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/give-our-focus-areas/vision

LCI (f.a.n). *The Carter Center*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/the-carter-center

LCI (f.a.o). *World Health Organization*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/world-health-organization

LCI (f.a.p). *Sight for Kids*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/sight-for-kids

LCI (f.a.q). *Special Olympics Partnership*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/special-olympics-partnership

LCI (f.a.r). *Finance Resources*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/finance-resources

LCI (f.a.s). *Managing Your Club*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/member-resource-center/leaders/club/managing-your-club

LCI (f.a.t). *Partnerships*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/our-impact/our-partnerships/partnerships

LCI (f.a.u). *Lions KidSight*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/node/18706

LCI (f.a.v). *Recycle Eyeglasses*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International. https://www.lionsclubs.org/en/resources-for-members/resource-center/recycle-eyeglasses

LCIF (2023). *Annual Report 2022–2023*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International Foundation. https://lcifday.eu/downloads/LCIF_annual_report_2022-2023.pdf

LCIF (f.a.a). *About Our Foundation*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International Foundation. https://www.lionsclubs.org/en/about-us/our-foundation/about-our-foundation

LCIF (f.a.b). *Transparency and Financial Stewardship*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International Foundation. https://www.lionsclubs.org/en/about-us/our-foundation/transparency-financial-stewardship

LCIF (f.a.c). *Annual Report*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International Foundation. https://www.lionsclubs.org/en/explore-our-foundation/annual-report

LCIF (f.a.d). *Vision Grant*. Oak Brook, IL: Lions Clubs International Foundation. https://www.lionsclubs.org/en/member-resource-center/grants-and-awards/foundation-grants/lcif-grants-toolkit/vision-grant

Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78. https://publica.org.au/wp-content/uploads/Putnam-bowling-alone.pdf

Sauerbrey, M.; Rakers, L. J.; Richards, F. O. (2018). Progress toward elimination of onchocerciasis in the Americas. *International Health*, 10(suppl. 1), i71–i78. https://doi.org/10.1093/inthealth/ihx039

Stewart, A. E. P.; Zerihun, M.; Gessese, D.; Melak, B.; Sata, E.; Nute, A. W.; Astale, T.; Endeshaw, T.; Teferi, T.; Tadesse, Z.; Callahan, E. K.; Chanyalew, M.; Gaudie, B.; Emerson, P. M.; King, J.; Nash, S. D. (2019). Progress to Eliminate Trachoma as a Public Health Problem in Amhara National Regional State, Ethiopia: Results of 152 Population-Based Surveys. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 101(6), 1286–1295. https://doi.org/10.4269/ajtmh.19-0450

The Carter Center (2025, 18 februarie). Carter Center, Lions Clubs International Foundation Renew Partnership to End Preventable Blindness. https://www.cartercenter.org/news/carter-center-lions-clubs-international-foundation-renew-partnership/

The Carter Center (f.a.). *River Blindness Elimination Program*. Atlanta: The Carter Center. https://www.cartercenter.org/programs/river-blindness/

Consiliul Mondial al Bisericilor (CMB)

Denumire originală: World Council of Churches (WCC)
Sediul: Geneva, Elveția
Înființare: 23 august 1948, Amsterdam
Secretar general: Jerry Pillay
Web: www.oikoumene.org

Consiliul Mondial al Bisericilor (CMB) este o organizație internațională negu-vernamentală cu caracter religios, care reunește biserici creștine ortodoxe, anglicane și protestante de diferite tradiții. A fost constituit în august 1948, la Amsterdam, de reprezentanții a 147 de biserici. Sediul se află la Centrul Ecumenic din Grand-Saconnex, lângă Geneva. În 2023 avea 352 de biserici membre din peste 120 de țări, care reprezintă peste 580 de milioane de credincioși. CMB nu este o biserică și nu dă ordine membrilor săi. Rolul său este să îi ajute să caute unitatea creștină și să acționeze împreună în societate (CMB, f.a.a; CMB, f.a.k; CMB, 2024b; Encyclopaedia Britannica, f.a.a).

Istoric

Rădăcinile CMB se află în mișcarea ecumenică de la începutul secolului XX. Conferința misionară mondială de la Edinburgh (1910) este considerată de obicei punctul de pornire. În 1920, Sinodul Patriarhiei Ecumenice de la Constantinopol a propus, printr-o enciclică, o comuniune a bisericilor (CMB, f.a.b). În perioada interbelică s-au dezvoltat două mișcări paralele: „Viață și Acțiune" (*Life and Work*), preocupată de etica socială, și „Credință și Constituție" (*Faith and Order*), preocupată de diferențele doctrinare. În 1937, conferințele celor două mișcări, ținute la Oxford și Edinburgh, au aprobat unirea lor într-un singur consiliu, iar în 1938 o conferință de la Utrecht a redactat proiectul de constituție (Encyclopaedia Britannica, f.a.a; CMB, f.a.b).

Războiul a amânat înființarea oficială. La începutul lui 1939, olandezul Willem A. Visser 't Hooft a deschis la Geneva biroul „Consiliului Mondial al Bisericilor în curs de formare" (CMB, 2014). Adunarea constitutivă s-a ținut abia în august 1948, la Amsterdam, cu reprezentanți ai 147 de biserici (CMB, f.a.k). Visser 't Hooft a fost primul secretar general, între 1948 și 1966 (CMB, 2014). Încă din 1946 fuseseră create Comisia Bisericilor pentru Afaceri Internaționale și Institutul Ecumenic de la Bossey, lângă Geneva (CMB, f.a.b).

Anii 1960 au schimbat profilul organizației. La Adunarea de la New Delhi, din 1961, Consiliul Misionar Internațional a fuzionat cu CMB, iar misiunea și evanghelizarea au intrat în agenda sa (CMB, f.a.b). În același deceniu au aderat numeroase biserici ortodoxe și biserici din emisfera sudică (CMB, f.a.b). Printre ele s-a numărat Biserica Ortodoxă Română, membră din 1961 (CMB, f.a.i). Adunarea de la Uppsala (1968) a cerut un program împotriva rasismului, din care s-a născut în 1969 Programul de Combatere a Rasismului (Borthwick Institute for Archives, f.a.). În 1982, Comisia „Credință și Constituție" a adoptat documentul *Baptism, Eucharist and Ministry* (Botez, Euharistie și Slujire), unul dintre cele mai cunoscute texte teologice ale mișcării ecumenice (CMB, f.a.b).

Spre sfârșitul anilor 1990, bisericile ortodoxe au criticat tot mai des modul de lucru al Consiliului. Adunarea de la Harare (1998) a creat o Comisie specială pentru participarea ortodoxă, cu 60 de membri, jumătate numiți de bisericile ortodoxe. Raportul ei final, prezentat în 2002, a propus luarea deciziilor prin consens în locul votului (CMB, 2002). Regulile corespunzătoare au fost adoptate la Adunarea de la Porto Alegre, în 2006 (CMB, 2006). La sfârșitul lui 2013, CMB avea 345 de biserici membre (CMB, f.a.b).

Invazia Ucrainei de către Rusia, în 2022, a pus Consiliul într-o situație dificilă. Conducerea Bisericii Ortodoxe Ruse a fost criticată pentru sprijinul acordat războiului, inclusiv de președintele german Frank-Walter Steinmeier, iar unele voci i-au cerut excluderea. Conducerea CMB a refuzat, argumentând că organizația trebuie să rămână un spațiu de dialog. La a XI-a Adunare, de la Karlsruhe (31 august–8 septembrie 2022), delegația rusă a fost prezentă. Potrivit Departamentului pentru Relații Externe Bisericești (DREB) al Patriarhiei Moscovei, ea era condusă de președintele acestuia, mitropolitul Antonie de Volokolamsk, care le-a cerut membrilor delegației să prezinte clar poziția Bisericii Ortodoxe Ruse în toate temele dezbătute (DREB, 2022). Declarația adoptată a condamnat invazia și a respins folosirea limbajului religios pentru a justifica agresiunea armată, fără a-l numi pe patriarhul Kiril. Reprezentanții ucraineni au considerat că textul îi tratează la fel pe agresor și pe victimă (Jenkins, 2022; CMB, f.a.d). De partea cealaltă, un membru al delegației ruse, arhimandritul Filaret Bulekov, a respins declarația ca parte a unui „război informațional" (Jenkins, 2022). În iunie 2022, Comitetul Central îl alesese secretar general pe sud-africanul Jerry Pillay, care a preluat funcția la 1 ianuarie 2023 (CMB, f.a.g). În 2023, organizația a marcat 75 de ani de la înființare (CMB, 2024b).

Membri și structură

Membrii CMB sunt biserici, nu state sau persoane. Constituția prevede că poate deveni membră orice biserică ce acceptă *Baza* Consiliului, adică mărturisirea lui Iisus Hristos ca Dumnezeu și Mântuitor, potrivit Scripturilor, și care îndeplinește criteriile stabilite de adunare sau de Comitetul Central (CMB, 2023a, art. I–II). În mod obișnuit, o biserică trebuie să aibă cel puțin 50.000 de membri. Bisericile cu 10.000–50.000 de membri pot deveni membre asociate, dar nu participă la luarea deciziilor în adunare (CMB, 2023a, regula I). Cererea este analizată de Comitetul Central. Urmează o perioadă de probă în care sunt consultate celelalte biserici, iar admiterea are loc doar dacă s-a format un consens favorabil (CMB, 2023a, regula I). Bisericile membre trebuie, printre altele, să trimită delegați la adunare și să contribuie anual la buget (CMB, 2023a, regula II).

În 2023 existau 352 de biserici membre (CMB, 2024a). Membrii sunt grupați în opt regiuni: Africa, Asia, Caraibe, Europa, America de Nord, America Latină, Orientul Mijlociu și Pacific (CMB, f.a.a). Biserica Romano-Catolică nu este membră și nu a cerut niciodată aderarea. Totuși, din 1965 funcționează un grup mixt de lucru CMB–Vatican, iar teologi catolici sunt membri cu drept de vot în comisiile „Credință și Constituție" și pentru misiune mondială (CMB, f.a.h).

Adunarea

Adunarea este organul suprem și se întrunește, în principiu, o dată la opt ani (CMB, f.a.c). La Adunarea de la Karlsruhe au participat peste 4.000 de persoane, dintre care 659 de delegați oficiali ai celor 352 de biserici membre (CMB, f.a.d). Adunarea alege Comitetul Central și pe președinții Consiliului, care pot fi cel mult opt (CMB, 2023a, art. V).

Comitetul Central și Comitetul Executiv

Comitetul Central are cel mult 150 de membri și conduce organizația între adunări. El aplică politicile adunării, supraveghează programele și adoptă bugetul (CMB, 2023a, art. V; CMB, f.a.e). Din septembrie 2022, moderatorul său este episcopul luteran german Heinrich Bedford-Strohm. Vicemoderatori sunt arhiepiscopul Vicken Aykazian (Biserica Apostolică Armeană) și pastora Merlyn Hyde Riley (Uniunea Baptistă din Jamaica) (CMB, 2022). Comitetul Executiv are 20 de membri aleși din Comitetul Central, la care se adaugă moderatorul, vicemoderatorii, secretarul general și moderatorii comitetelor de program și de finanțe. Se reunește de două ori pe an și se ocupă de problemele pe care i le încredințează Comitetul Central (CMB, f.a.f).

Secretarul general și personalul

Secretarul general este ales de Comitetul Central și conduce activitatea executivă (CMB, 2023a, art. V). Jerry Pillay, membru al Bisericii Presbiteriene Unite din Africa de Sud și fost decan al Facultății de Teologie a Universității din Pretoria, este al nouălea secretar general (CMB, f.a.g). La 31 decembrie 2023, secretariatul avea 112 angajați (CMB, 2024a).

Consensul

Specific CMB este modul de decizie. Organele caută consensul, adică o poziție comună la care se ajunge prin dialog, fără vot formal. Consens există și atunci când minoritatea acceptă decizia, deși nu o preferă, pentru că a fost ascultată corect. Dacă o decizie urgentă nu întrunește consensul, trecerea la vot cere acordul a 85% dintre participanți. Modificările constituției, alegerile și aprobarea auditului financiar se decid întotdeauna prin vot (CMB, 2006). Activitatea de fond este sprijinită de comisii, printre care „Credință și Constituție” și Comisia pentru misiune mondială și evanghelizare (CMB, f.a.c; CMB, f.a.h).

Obiective și activități

Scopul principal este definit în articolul III al constituției. Potrivit acestuia, bisericile din CMB își propun „să se cheme unele pe altele la unitatea vizibilă într-o singură credință și într-o singură comuniune euharistică, exprimată în închinare și în viața comună în Hristos, prin mărturie și slujire în lume, și să înainteze spre această unitate pentru ca lumea să creadă” (CMB, 2023a, art. III).

Planul strategic 2023–2030, aprobat de Comitetul Central în iunie 2023, are ca temă „Pelerinajul dreptății, reconcilierii și unității”. El organizează activitatea în patru domenii: unitate, misiune și relații ecumenice; mărturie publică; diaconie (slujire socială); formare ecumenică (CMB, 2024b). Câteva exemple concrete ilustrează aceste domenii în practică.

- **Dialog teologic.** Comisia „Credință și Constituție" lucrează la apropierea doctrinară dintre biserici. În 2023 pregătea a șasea conferință mondială a comisiei și aniversarea a 1.700 de ani de la Sinodul de la Niceea (CMB, 2024b).
- **Formare ecumenică.** Institutul Ecumenic de la Bossey pregătește teologi din toată lumea. În ianuarie 2023 au absolvit 27 de studenți din 25 de biserici și 19 țări (CMB, 2024b).
- **Pace și drepturile omului.** Potrivit CMB, Programul Ecumenic de Însoțire în Palestina și Israel (EAPPI), creat în 2002, trimite voluntari care oferă o prezență de protecție comunităților locale; de la înființare, prin program au trecut peste 2.000 de voluntari (CMB, f.a.j). Programul este contestat. NGO Monitor, o organizație israeliană care monitorizează ONG-urile, îl descrie ca pe un program politic, care îi pregătește pe voluntari pentru campanii anti-israeliene după întoarcerea acasă (NGO Monitor, f.a.a; NGO Monitor, f.a.b). În 2012, Consiliul Deputaților Evreilor Britanici a criticat sprijinul acordat EAPPI de Sinodul general al Bisericii Angliei, calificând programul drept „inflamator și partizan" (JTA, 2012). CMB a respins raportul NGO Monitor ca înșelător (CMB, 2019). În 2023, o delegație la nivel înalt a vizitat Ucraina și a participat la o slujbă ecumenică la Bucea. La 7 octombrie 2023, ziua atacului lansat de Hamas asupra sudului Israelului, CMB a cerut încetarea imediată a violențelor și oprirea atacurilor Hamas, iar ulterior a continuat să ceară încetarea focului (CMB, 2023b; CMB, 2024b). Tot în 2023, Consiliul a fost desemnat însoțitor permanent al negocierilor de pace din Columbia (CMB, 2024b).
- **Mediu și sănătate.** CMB participă la conferințele ONU privind clima, inclusiv COP28 din 2023, și produce materiale pentru combaterea stigmatizării persoanelor cu HIV (CMB, 2024b).
- **Tineret.** În iunie 2023, Comitetul Central a numit 17 consilieri din rândul tinerilor pentru perioada 2023–2030, ca răspuns la reprezentarea slabă a tinerilor în organele de conducere. Tot atunci a recomandat ca tinerii să reprezinte 25% dintre participanții la viitoarele adunări (CMB, 2024b).

CMB coordonează și inițiative anuale larg răspândite, cum este Săptămâna de rugăciune pentru unitatea creștinilor (18–25 ianuarie) (CMB, 2024b). Lupta împotriva rasismului continuă printr-un program nou, dedicat depășirii rasismului, discriminării rasiale și xenofobiei, lansat în 2021 (CMB, 2021).

Finanțare

CMB are trei surse principale de venit: contribuțiile bisericilor membre, contribuțiile pentru programe ale agențiilor ecumenice partenere și veniturile proprii, în special din închirieri și din exploatarea terenurilor de la Geneva (CMB, f.a.h; CMB, 2024a). Toate sumele sunt exprimate în franci elvețieni (CHF). Situațiile financiare sunt auditate de KPMG (CMB, 2024a).

Pentru ordinul de mărime, în 2019 veniturile totale au fost de 29,7 milioane CHF (CMB, f.a.h). Anul 2022 a fost excepțional. Veniturile au ajuns la 59,3 milioane CHF, pentru că au inclus un câștig de 30,1 milioane din vânzarea unui teren din Grand-Saconnex și 7,8 milioane pentru organizarea adunării de la Karlsruhe

(CMB, 2024a). Vânzarea face parte din proiectul imobiliar „Green Village", prin care CMB își valorifică proprietățile din jurul Centrului Ecumenic pentru a finanța noi clădiri (CMB, 2024a).

În 2023, veniturile au revenit la 25,3 milioane CHF, iar cheltuielile au fost de 23,2 milioane, rezultând un excedent de 2,1 milioane. Contribuțiile de membru au totalizat 3,32 milioane CHF. Fondurile destinate unor programe anume au fost de 10,6 milioane (față de 19,8 milioane în 2022). Chiriile și vânzările au adus aproape 10 milioane, dintre care 3,9 milioane din dezvoltarea imobiliară. Salariile au reprezentat cea mai mare cheltuială (11,3 milioane) (CMB, 2024a).

Problema principală este disciplina de plată a membrilor. Din cele 352 de biserici membre în 2023, doar 225 (64%) și-au plătit contribuția, deși situația era mai bună decât în 2022, când plătiseră 215 biserici (CMB, 2024a). Ca urmare, bugetul depinde în mare măsură de contribuțiile pentru programe ale partenerilor și de veniturile imobiliare, care variază mult de la un an la altul. La sfârșitul lui 2023, rezervele generale erau de 7,8 milioane CHF, peste ținta de 7 milioane fixată de conducere (CMB, 2024a).



Stâlpii valorilor democratice la Muzeul Apartheidului din Johannesburg. Primele alegeri democratice din Africa de Sud au avut loc în aprilie 1994. *Foto: Denise/stock.adobe.com*

Studiu de caz: Programul de Combatere a Rasismului (1969) și lupta împotriva apartheidului

Context

În Africa de Sud, regimul de apartheid a fost instituit oficial în 1948. Legile sale impuneau segregarea rasială și discriminarea politică și economică a populației nealbe. În 1960, după ce poliția a deschis focul asupra unei demonstrații la Sharpeville, guvernul a interzis Congresul Național African (ANC) și Congresul Panafricanist (PAC) (Encyclopaedia Britannica, f.a.b).

Bisericile sud-africane erau divizate. În 1960, la consultarea ecumenică de la Cottesloe, delegații, inclusiv cei ai Bisericii Reformate Olandeze, au respins apartheidul din punct de vedere moral și teologic. Sub presiunea guvernului, bisericile reformate olandeze au părăsit însă CMB până în 1961. Alte biserici, între care cele anglicane și metodiste, au rămas în Consiliu și în Consiliul Bisericilor din Africa de Sud (SACC) (Macqueen, 2017).

Presiunea pentru o acțiune fermă a venit din interiorul mișcării ecumenice. Adunarea de la Uppsala, din iulie 1968, a cerut elaborarea unui program pentru eliminarea rasismului. În mai 1969, la Londra (Notting Hill), 40 de creștini și 25 de consultanți au discutat cum ar trebui să arate acest program (Macqueen, 2017). Principalii actori erau CMB, bisericile membre din Africa de Sud și din Occident, guvernul condus de B. J. Vorster și mișcările de eliberare din Africa australă.

Rolul organizației

În august 1969, la Canterbury, Comitetul Central a creat Programul de Combatere a Rasismului și un Fond special. Fondul a primit 200.000 de dolari SUA din re-

zervele Consiliului, iar bisericilor membre li s-a cerut să mai contribuie cu 300.000 de dolari (Macqueen, 2017). Programul a fost condus, din 1970 până la începutul anilor 1980, de olandezul Baldwin Sjollema (CMB, 2024c).

Decizia care a provocat cele mai multe discuții a venit în septembrie 1970, la Arnoldshain. Comitetul Executiv a împărțit 200.000 de dolari SUA între 19 organizații, dintre care nouă erau mișcări africane de eliberare (Borthwick Institute for Archives, f.a.). ANC a primit 10.000 de dolari, cu precizarea că banii sunt destinați proiectelor umanitare, nu scopurilor militare (Macqueen, 2017). În anii următori au primit sprijin, printre altele, SWAPO (Namibia), FRELIMO (Mozambic), MPLA și UNITA (Angola), Frontul Patriotic (Zimbabwe), ANC și PAC (Borthwick Institute for Archives, f.a.). În ianuarie 1971, la Addis Abeba, Comitetul Central a refuzat să îi condamne pe cei care recurg la violență ca victime ale rasismului, dar a precizat că nu se identifică în întregime cu nicio mișcare politică (Macqueen, 2017).

Programul nu s-a limitat la granturi. CMB a cerut retragerea investițiilor din Africa de Sud și a dat el însuși exemplu, închizându-și conturile la trei mari bănci europene implicate în susținerea regimului (CMB, 2024c). Fondul a finanțat și materiale de campanie ale mișcărilor anti-apartheid din Europa, de exemplu o broșură britanică împotriva barajului Cabora Bassa din Mozambic (Anti-Apartheid Movement Archives, f.a.).

Cea mai puternică controversă a apărut în 1978, când s-a aflat de un grant de 85.000 de dolari acordat Frontului Patriotic din Rhodesia (Zimbabwe), în plin război de gherilă. CMB a precizat că banii erau destinați hranei, sănătății, educației și agriculturii. Un reprezentant al Consiliului a declarat: „Nu credem că banii vor fi folosiți pentru a cumpăra arme. Cunoaștem Frontul Patriotic de mulți ani și credem că sunt oameni responsabili" (Christianity Today, 1978). Până atunci, programul distribuise în opt ani aproximativ 2,6 milioane de dolari (Christianity Today, 1978).

Rezultate

Reacția guvernului sud-african a fost imediată. Premierul Vorster a amenințat bisericile care nu se dezic de CMB, a expulzat doi preoți anglicani și a blocat transferurile de bani dintre CMB și bisericile din țară (Macqueen, 2017). SACC s-a distanțat public, respingând ceea ce considera a fi un sprijin implicit pentru violență. Bisericile anglicană și metodistă au avut poziții mai nuanțate (Macqueen, 2017).

Grantul din 1978 a produs reacții și în Occident. Armata Salvării și-a suspendat calitatea de membru până la clarificarea situației. Conducătorii Bisericii Unite a lui Hristos din SUA au cerut o reexaminare, iar un responsabil metodist pentru misiune a criticat decizia (Christianity Today, 1978; Washington Post, 1978). Chiar și Cynthia Wedel, una dintre președintele CMB, și-a exprimat surprinderea (Washington Post, 1978).

Pe termen lung, obiectivul programului a fost atins, deși prin efortul multor actori. Nelson Mandela a fost eliberat în 1990, iar în aprilie 1994 au avut loc primele alegeri democratice din Africa de Sud (Encyclopaedia Britannica, f.a.b). În total, prin program au fost distribuite peste 12 milioane de dolari pentru lupta împotriva rasismului în lume (CMB, 2024c). La scurt timp după eliberare, în

1990, Mandela a vizitat sediul CMB și a mulțumit personal pentru solidaritatea arătată. În 1998, la Adunarea de la Harare, el a declarat că sprijinul CMB „a exemplificat în modul cel mai concret contribuția pe care religia a adus-o la eliberarea noastră" (CMB, 2013; CMB, 2024c). Programul a funcționat până în anii 1990 (Borthwick Institute for Archives, f.a.).

Evaluare

Programul este considerat de CMB una dintre realizările sale majore (CMB, f.a-.k). Sumele au fost relativ mici: ANC, de exemplu, a primit la început 10.000 de dolari. Istoricul Ian Macqueen arată că importanța lor a fost mai ales simbolică. Granturile au obligat bisericile să spună clar de partea cui sunt, dar au oferit în același timp guvernului un pretext pentru a intensifica represiunea (Macqueen, 2017). Același autor observă că, pentru mulți sud-africani, suma modestă dată ANC a fost înțeleasă ca sprijin pentru obiectivele mișcării, inclusiv pentru lupta armată.

Criticile au vizat mai ales legătura cu violența. În 1978, criticii au pus la îndoială ideea că banii dați unei mișcări de gherilă pot rămâne strict umanitari, iar unele biserici membre au cerut reexaminarea granturilor (Christianity Today, 1978; Washington Post, 1978). Tensiunea a afectat unitatea Consiliului: SACC s-a distanțat, iar Armata Salvării și-a suspendat participarea.

Cazul oferă două lecții despre organizațiile neguvernamentale religioase. Prima: o organizație fără putere politică sau resurse mari poate influența o dezbatere globală dacă își folosește autoritatea morală și rețeaua de membri, de exemplu prin campanii de retragere a investițiilor. A doua: într-o comuniune de biserici foarte diverse, o poziție profetică are un cost. Cu cât mesajul este mai radical, cu atât crește riscul ca unii membri să se retragă. Adoptarea ulterioară a deciziei prin consens poate fi înțeleasă și ca o încercare de a gestiona astfel de tensiuni (CMB, 2006).

Referințe

Anti-Apartheid Movement Archives (f.a.). *The 1970s*. https://www.aamarchives.org/history/1970s.html

Borthwick Institute for Archives (f.a.). *Records of the WCC Programme to Combat Racism* (GB 193 WCC). University of York, Archives Hub. https://archiveshub.jisc.ac.uk/data/gb193-wcc

Christianity Today (1978, septembrie). Stormy Weather at the W.C.C. https://www.christianitytoday.com/1978/09/stormy-weather-at-wcc/

CMB (2002). *Final report of the Special Commission on Orthodox Participation in the WCC*. Geneva: World Council of Churches. https://www.oikoumene.org/resources/documents/final-report-of-the-special-commission-on-orthodox-participation-in-the-wcc

CMB (2006). *Guidelines for the conduct of meetings of the WCC*. Porto Alegre: World Council of Churches. https://www.oikoumene.org/resources/documents/guidelines-for-the-conduct-of-meetings-of-the-wcc

CMB (2013, 6 decembrie). *WCC honours the legacy of Mandela*. https://www.oikoumene.org/news/wcc-honours-the-legacy-of-mandela

CMB (2014, 4 iulie). *The WCC: Seventy-five years in Geneva, 1939–2014*. https://oikoumene.org/en/press-centre/news/the-wcc-seventy-five-years-in-geneva-1939-2014

CMB (2019, 14 ianuarie). *WCC responds to misleading report by NGO Monitor and its criticism of EAPPI*. https://oikoumene.org/news/wcc-responds-to-misleading-report-by-ngo-monitor-and-its-criticism-of-eappi

CMB (2021, 9 decembrie). *Programme to Combat Racism began during apartheid, but xenophobia fight still churches' focus*. https://www.oikoumene.org/news/programme-to-combat-racism-began-during-apartheid-but-xenophobia-fight-still-churches-focus

CMB (2022, 8 septembrie). *Bishop Dr Heinrich Bedford-Strohm elected as WCC moderator*. https://www.oikoumene.org/news/bishop-dr-heinrich-bedford-strohm-elected-as-wcc-moderator-we-are-one-church-in-this-global-world

CMB (2023a). *Constitution and Rules of the World Council of Churches* (modificate de Comitetul Central, Geneva, iunie 2023). https://www.oikoumene.org/resources/documents/constitution-and-rules-of-the-world-council-of-churches

CMB (2023b, 7 octombrie). *WCC urgently appeals for immediate ceasefire in Israel and Palestine*. https://www.oikoumene.org/news/wcc-urgently-appeals-for-immediate-ceasefire-in-israel-and-palestine

CMB (2024a). *Financial Report 2023*. Geneva: World Council of Churches. https://www.oikoumene.org/sites/default/files/2024-07/Financial%20Report%202023_Web.pdf

CMB (2024b). *Annual Review 2023*. Geneva: World Council of Churches. https://www.oikoumene.org/sites/default/files/2024-05/WCC_AnnualReview2023_ENG_FINAL_WEB.pdf

CMB (2024c, 12 septembrie). *WCC commemorates life and legacy of Baldwin Sjollema*. https://www.oikoumene.org/news/wcc-commemorates-life-and-legacy-of-baldwin-sjollema

CMB (f.a.a). *About the WCC*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc

CMB (f.a.b). *History*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/history

CMB (f.a.c). *Organizational structure*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/organizational-structure

CMB (f.a.d). *Assembly*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/organizational-structure/assembly

CMB (f.a.e). *WCC Central Committee*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/organizational-structure/wcc-central-committee

CMB (f.a.f). *WCC Executive Committee*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/organizational-structure/wcc-executive-committee

CMB (f.a.g). *Rev. Prof. Dr Jerry Pillay* (secretarul general). https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/organizational-structure/general-secretary

CMB (f.a.h). *Frequently asked questions*. https://oikoumene.org/about-the-wcc/faq

CMB (f.a.i). *Romanian Orthodox Church*. https://www.oikoumene.org/member-churches/romanian-orthodox-church

CMB (f.a.j). *Ecumenical Accompaniment Programme in Palestine and Israel* (*EAPPI*). https://www.oikoumene.org/what-we-do/eappi

CMB (f.a.k). *Achievements*. https://www.oikoumene.org/about-the-wcc/achievements

DREB (2022, 31 august). *Delegation of the Russian Orthodox Church takes part in the 11th General Assembly of the World Council of Churches*. Moscova: Departamentul pentru Relații Externe Bisericești al Patriarhiei Moscovei. https://mospat.ru/en/news/89579/

Encyclopaedia Britannica (f.a.a). *World Council of Churches*. https://www.britannica.com/topic/World-Council-of-Churches

Encyclopaedia Britannica (f.a.b). *Apartheid*. https://www.britannica.com/topic/apartheid

Jenkins, J. (2022, 9 septembrie). At World Council of Churches gathering, Russian church keeps its membership. *Religion News Service*. https://religionnews.com/2022/09/09/world-council-of-churches-assembly-painted-by-debate-over-russian-invasion/

JTA (2012, 11 iulie). British Jewry rips Church of England's vote to support 'inflammatory' pro-Palestinian program. *Jewish Telegraphic Agency*. https://www.jta.org/2012/07/11/global/british-jewry-rips-church-of-englands-vote-to-support-inflammatory-pro-palestinian-program

Macqueen, I. (2017). Ecumenism and the global anti-apartheid struggle: The World Council of Churches' Special Fund in South Africa and Botswana, 1970–75. *Historia*, 62(2), 87–111. https://doi.org/10.17159/2309-8392/2017/v62n2a5

NGO Monitor (f.a.a). *EAPPI: The World Council of Churches' Training Camp for Anti-Israel Advocacy*. https://ngo-monitor.org/reports/eappi-the-world-council-of-churches-training-camp-for-anti-israel-advocacy/

NGO Monitor (f.a.b). *FAQs*. https://ngo-monitor.org/about/faqs/

Washington Post (1978, 18 august). Church Group's Aid to Rhodesian Rebels Widely Assailed. https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/08/18/church-groups-aid-to-rhodesian-rebels-widely-assailed/9e296172-f50f-4aa8-8541-d54312d91349/