

## FUNDAMENTAREA PLANIFICĂRII PRIN ANALIZĂ STRATEGICĂ A APĂRĂRII – CONDIȚIE ESENȚIALĂ PENTRU ASIGURAREA CALITĂȚII PROCESULUI DE PLANIFICARE

### PLANNING SUBSTANTIATION THROUGH STRATEGIC DEFENCE ANALYSIS – ESSENTIAL CONDITION FOR QUALITY ASSURANCE OF THE PLANNING PROCESS

**Mirel ȚARIUC\***

*Transformation of the Armed Forces, in its multiple dimensions, has to be based on a sound analysis, in order to reasonably match the vision on the defence system with the resources that could be made available for this purpose. The model presented hereby is put forward by the Center for Civil-Military Relation in Monterey and it fits our requirements, under the condition of a real cooperation between all the entities involved in the transformation process. It ensures, through its outcomes, the development of those military capabilities that would well position our armed forces as a perfectly compatible and effective military structure within the alliances to which it belongs. Moreover, such an analysis offers the premises for an increased tangibility of our strategic documents, making them suitable for the working level in the effort to restrain the waist of resources for any personal or group fantasies. The strategic defence review still remains a valid objective and there is a need for a cooperative effort by all the structures involved so to provide a realistic and feasible foundation for the transformation process.*

**Key words:** strategic analysis; military capabilities; planning.

*Transformarea Forțelor Armate, în dimensiunile sale multiple, trebuie să fie bazată pe o analiză pertinentă, pentru a îmbina în mod rezonabil viziunea sistemului de apărare cu resursele care ar putea fi puse la dispoziție în acest scop. Modelul prezentat în continuare este înaintat de către Centrul pentru Relația Civili-Militari din Monterey și se potrivește cerințelor noastre, cu condiția unei cooperări reale între toate entitățile implicate în procesul de transformare. Asigură, prin efectele sale, dezvoltarea acelor*

---

\* Mirel Țariuc is currently adviser to state secretary for defence policy and planning in Ministry of Defence. He holds a BA in aircraft engineering and another one in economic cybernetic. His area of expertise is organisational management being Associate Tutor of Open University Business School, Milton Keynes, UK. He is also a PhD candidate in Military Science and Intelligence at Romanian National Defence University; e-mail: www.mapn.ro.



capacități militare care ar putea poziționa forțele noastre armate ca pe o structură militară perfect compatibilă și eficientă în cadrul alianțelor din care fac parte. Mai mult, o astfel de analiză oferă premisele unei tangibilități crescute a documentelor noastre strategice, făcându-le potrivite pentru nivelul de lucru în efortul de a reduce risipa resurselor pentru orice fantezie personală sau de grup. Revizuirea strategiei de apărare rămâne încă un obiectiv valid și există nevoia unui efort de cooperare al tuturor structurilor implicate, astfel încât să asigure un fundament al procesului de transformare realist și realizabil.

**Cuvinte cheie:** analiză strategică, capacități militare, planificare.

### Argument

Sunt ani buni<sup>1</sup> de când reprezentanți ai sistemului de apărare românesc reclamă necesitatea elaborării SDR<sup>2</sup> ca o condiție prealabilă pentru funcționarea unui proces de planificare eficace și eficient în domeniul apărării naționale. Ni se pare evident că aceste inițiative se datorează unei doze de nemulțumire cu privire la evoluția sistemului, dificil de sesizat în documentele oficiale – autoevaluările anuale ale ministerului și ale diverselor sale componente. Oficial, „micile neîmpliniri” sunt puse pe seama: 1) volumului insuficient de fonduri alocate; 2) excesivei birocrății atașate procedurilor de achiziție; 3) lipsei de predictibilitate a disponibilizării resurselor deja angajate. Neoficial, „serioasele probleme” au ca principale cauze: 1) autonomia insuficientă a organismului militar în cheltuirea fondurilor alocate; 2) lipsa nivelului de ambiție politic (clar afirmat) pentru domeniul apărării; 3) diversitatea exagerată a obiectivelor specifice, care nu permite prioritizarea și finalizarea lor; 4) interesul diminuat al clasei politice pentru apărare; 5) orgoliile manifestate în interiorul sistemului; 5) reminiscentele de mentalitate specifică armatei de masă.

Evident, toate aceste motive sunt reale și, fără îndoială, există și altele care concură la nemulțumirea existentă față de rezultatele obținute, comparate cu așteptările declarate sau nedeclarate. Pe de altă parte, chiar dacă dimensiunile acestor situații nedorite pot fi diminuate, ele vor putea fi invocate întotdeauna de către responsabilii cu implementarea planurilor aprobate. Punctul nostru de vedere se axează pe respectarea logicii elementare în toate operațiunile sistemului, iar o astfel de logică impune fundamentarea planificării ca etapă obligatorie a procesului. Despre această fundamentare vom vorbi în cele ce urmează, încercând să milităm pentru cooperarea (între compartimente și specialiști) necesară unei

<sup>1</sup> O astfel de analiză a fost încercată în legislatura 2001-2004, dar rezultatele sale nu au convins. Problema a fost reluată în următoarele două legislaturi, dar finalul se lasă încă așteptat, din motive care, în parte, vor fi descrise mai departe. Este foarte posibil să fi existat și încercări anterioare începerii mileniului trei, dar cercetarea noastră nu și-a propus să le identifice și să le prezinte.

<sup>2</sup> Inițialele documentului britanic (Strategic Defence Review), care prezintă o astfel de analiză strategică și care a inspirat promotorii analizei strategice autohtone.



analize strategice clasice<sup>3</sup>, care să faciliteze procesul de planificare a apărării și, mai ales, procesul propriu zis al apărării naționale.

### **Simplificări asumate**

După cum se știe, conceptele importante din domeniul apărării (securitate, apărare, armată etc.) sunt folosite destul de neglijent, ducând adesea la confuzii și provocând dispute inutile. Acesta este motivul pentru care, fără a avea pretenția rezolvării problemelor, considerăm utilă o prezentare simplă a înțelesului pe care îl dăm unor cuvinte cheie în lucrarea de față. Pentru primul dintre aceste concepte vom apela la Frank N. Trager și F. N. Simonie: „*Securitatea națională este acea parte a politicii guvernamentale care are drept obiectiv crearea condițiilor politice, naționale și internaționale, favorabile pentru protejarea sau extinderea valorilor naționale vitale împotriva adversarilor existenți sau potențiali*”<sup>4</sup>. De remarcat faptul că autorii citați reduc conceptul la un înțeles simplificat (parte a politicii guvernamentale) punând între paranteze înțelesul securității ca stare sau ca parte a securității internaționale.

Asemeni lui Huntington, considerăm că securitatea militară și apărarea sunt concepte echivalente și preluăm definiția apărării de la acest autor: „...*este programul activităților destinate să minimizeze sau să neutralizeze eforturile de a slăbi sau distruge națiunea prin atac armat din afara granițelor sale teritoriale și instituționale*”<sup>5</sup>. Limitarea conceptului este drastică, dacă luăm în considerație înțelesul pe care îl dau conceptului legea apărării naționale<sup>6</sup> sau proiectul strategiei naționale de apărare din 2010. Esența definiției acceptate de noi constă în precizarea “atacului armat” și a originii acestui atac “din afara granițelor sale teritoriale și instituționale”. Reamintim că modelul Huntington al securității naționale alături de apărării (securitatea militară) securitatea internă și securitatea situațională, reuniunea lor reprezentând securitatea națională.

O altă problemă destul de dificilă în contextul legislativ actual este definirea convenabilă a conceptului “armată”. Dacă principalele legi care reglementează domeniul<sup>7</sup> consideră echivalente conceptele “armată” și “minister al apărării”, Constituția României introduce armata între forțele armate (sub comanda Președintelui), iar Ministerul Apărării în subordinea Guvernului. În opinia lui

<sup>3</sup> Modelul pe care îl prezentăm a fost pus la dispoziția Ministerului Apărării Naționale, prin Departamentul pentru Politica de Apărare și Planificare

<sup>4</sup> Buzan Barry: *Popoarele, statele și teama*, Ed. Cartier, Chișinău, 2000, p.29.

<sup>5</sup> Huntington, S., *National Security and Civil-Military Relations*, Virginia Books, New York, 1957.

<sup>6</sup> Legea nr.45/1994 definește apărarea națională ca “*ansamblul de măsuri și activități adoptate și desfășurate de statul român în scopul de a garanta suveranitatea națională, independența și unitatea statului, integritatea teritorială a țării și democrația constituțională*”.

<sup>7</sup> Legea nr.45/1994 (Legea apărării naționale) și Legea nr.346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării.



Morgenthau, o astfel de situație este absurdă, însemnând o divizare a suveranității<sup>8</sup>. În aceste condiții, vom înțelege aici, prin armată, acea parte a sistemului național de apărare care execută operațiuni de apărare și este organizată în baza regulamentelor militare.

### **Un model aplicabil de analiză strategică a apărării**

Pentru a reuși încercarea de analiză strategică, Departamentul pentru Politica de Apărare și Planificare (DPAP) a primit sprijin din partea specialiștilor americani de la Centrul pentru Relații Civil-Militari (CCMR) din Monterey - Statele Unite ale Americii, specialiști cu experiență în domeniul analizelor de acest tip. Modelul propus de ei pentru realizarea analizei strategice a fost adoptat de către DPAP și adaptat realității autohtone.

Prima etapă este cea de analiză a cadrului politicii de apărare, subliniindu-se faptul că trebuie avute în vedere: evaluarea amenințărilor și riscurilor, proiecții economice și financiare, precum și analiza demografică. Ideea este că aceste domenii de analiză sunt considerate obligatorii, dar obiectul analizei poate fi extins. Ținând cont de realitatea căreia îi facem față, am considerat că prima etapă trebuie să se concentreze asupra următoarelor componente: 1) Cadrul legislativ în domeniul apărării; 2) Cadrul instituțional destinat domeniului; 3) Sistemul de planificare strategică și documentele principale; 4) Principalele riscuri și amenințări referitoare la apărarea națională; 5) Proiecțiile economico-financiare; 6) Analiza demografică.

Cea de-a doua etapă constă în stabilirea ipotezelor de planificare, adică de stabilire a unor constante ale sistemului de apărare, cum sunt (după părerea noastră): apartenența la organizații internaționale, țintele și obiectivele precizate de documentele strategice, principiile aplicate, sistemul de decizie. Aceste ipoteze provin, în general, din cadrul normativ existent.

A treia etapă este deosebit de importantă pentru succesul analizei și constă în elaborarea unor scenarii plauzibile, derivate din sistemul de riscuri și amenințări la care România este expusă, din punct de vedere militar. Această etapă poate permite desfășurarea în continuare a analizei numai în cazul acoperirii totale a tabloului de riscuri și amenințări, lucru dificil de realizat în momentul în care respectivele amenințări nu devin concrete. De exemplu, una dintre cele mai importante amenințări actuale este proliferarea armelor de distrugere în masă. Cum poate contracara România o astfel de amenințare? Evident, amenințarea cu caracter general trebuie concretizată în tipuri de acțiuni posibile, de la atac nuclear din

---

<sup>8</sup> În lucrarea sa fundamentală (*Politica între națiuni*, Ed. POLIROM, 2007) scrie: *Dacă președintele Statelor Unite este comandant-șef al forțelor armate, este absurd din punct de vedere logic că altcineva, să spunem că secretarul Apărării, împarte cu el autoritatea supremă asupra forțelor armate (p.344).*



partea agresorului asupra unor obiective aflate pe teritoriul național și până la participarea efectivă la acțiunile de control al armamentelor sau la acțiuni militare împotriva unor state care se sustrag controlului internațional. Pe baza acestor scenarii, organismul militar decide cu privire la misiunile și sarcinile pe care și le asumă, ținând cont permanent de oportunitățile pe care le oferă apartenența la organizațiile din care face parte și reducând la minimum redundanțele posibile între capacitățile militare naționale și cele ale Alianței. Abordarea logică a acestei etape permite în primă fază misiunile și sarcinile care trebuie îndeplinite de forțele armate pentru atingerea țintelor propuse, urmând ca acele componente ce revin forțelor armate naționale să fie precizate ulterior. Oricum, ideea de bază constă în faptul că este absolut improbabil ca forțele armate naționale să îndeplinească misiuni în afara apărării colective.

În etapa următoare se identifică acele capacități militare care sunt necesare pentru realizarea misiunilor și sarcinilor descrise în etapa anterioară. La aceste capacități, care constituie una dintre ieșirile principale ale procesului de analiză, vom reveni. Dezvoltarea unui catalog de costuri credibil și exact constituie o etapă aparent auxiliară, dar este vorba despre o problemă foarte prezentă în spațiul național. Catalogul trebuie să țină seama de standardele NATO, pentru a se asigura interoperabilitatea și a se ține cont de faptul că majoritatea misiunilor se desfășoară în cadrul Alianței sau alături de state membre al Alianței. Opțiunile trebuie să includă dezvoltarea unor structuri de forțe alternative, identificarea deficiențelor de capacități și dezvoltarea de opțiuni care să acopere aceste deficiențe (materiale și non-materiale).

Prioritățile trebuie stabilite deoarece, chiar în situația în care toate opțiunile sunt necesare, este evident că nu pot fi acoperite instantaneu, mai ales din pricina rarității resurselor.

Etapa finală constă în alocarea resurselor și finalizarea planului de implementare. Dincolo de această etapă începe procesul de realizare a obiectivelor propuse, într-o anumită ordine, cu caracteristici și responsabili stabiliți.

#### **Principalele ieșiri ale procesului de analiză strategică a apărării**

Rezultatul cel mai important al analizei îl constituie capacitățile militare. Vom evita să facem o analiză a acestui concept, mai ales că înțelesul său nu este prezentat în DEX. Cu toate acestea, este un concept atât de folosit în domeniul de care ne ocupăm încât este inevitabil să îl descriem cât mai precis. „*Capabilitatea este abilitatea de a atinge un obiectiv specific... sau de a face ceva, într-o situație dată*”<sup>9</sup>. Această primă definiție, care descrie esența conceptului este foarte largă, așa că vom continua demersul nostru. Definiția agreată de ministerul britanic al

<sup>9</sup> Touchin Malcolm, *System of Systems Engineering for Capability*, 2007.



apărării este „Capabilitatea este abilitatea trainică de a genera rezultate operaționale sau efecte dorite, în legătură cu amenințări, mediu și contribuția partenerilor de coaliție<sup>10</sup>”. Conceptul a evoluat și a devenit din ce în ce mai uzitat în diversele medii, îndeosebi în domeniul apărării, aflându-se la baza unor adevărate noi științe. Astfel, capabilitatea „este inima ingineriei sistemelor, deși, din păcate ea este rareori precizată ca atare în abordările bazate pe această știință<sup>11</sup>”. Pe baza acestui concept a fost creat sistemul de planificare bazat pe capabilități, care înseamnă „să planifici, în condițiile incertitudinii, realizarea unor capabilități care să răspundă unor arii largi de provocări și circumstanțe specifice zilelor noastre, în interiorul unui cadru economic ce te obligă adesea la alegere<sup>12</sup>”.

Capabilitatea are o serie de componente. Dacă în general, în activitatea industrială aceste componente sunt Oamenii (resursele umane), Produsele, Procesele, Tehnologia și Facilitățile, în domeniul militar componentele sunt specifice și mai numeroase. Componentele capabilității industriale sunt interdependente fiecare cu fiecare, variațiile uneia dintre ele provocând modificări fiecărei alte componente, situație care duce la necesitatea unui model complex al dinamicii capabilității.

Touchin<sup>13</sup> consideră că o capabilitate militară este formată din următoarele componente: Instrucție, Echipament, Personal, Informații, Doctrină și Concepte, Organizare, Infrastructură, Logistică. Evident, situația generală este foarte asemănătoare cu situația existentă în cazul capabilității industriale. Modificarea unei componente determină modificarea corespunzătoare a celorlalte, ceea ce înseamnă că efectele unor decizii aparent locale se regăsesc în toate componentele capabilității. Schematizând, putem părea dezarmați de complexitatea funcționării unei capabilități militare. De aceea, să descriem simplificat un exemplu comun: trebuie să avem abilitatea de a proteja o porțiune de conductă de produse petroliere ce ar putea constitui țintă pentru inamic. Prima caracteristică a conceptului este că avem libertatea de a alege modalitatea de a o proteja, indiferent de natura forțelor implicate, de gradul lor de întrunire. Putem proteja respectiva conductă cu forțe terestre care fac pază permanentă, cu ajutorul supravegherii aeriene, combinat... există desigur o multitudine de modalități dintre care alegem. Să presupunem că am ales că protecția va fi asigurată de blindate, observația fiind realizată cu avioane fără pilot. Deja trebuie să ne îngrijim să avem militari instruiți, echipamente

<sup>10</sup> Ministry of Defence, *Acquisition Operating Framework*, London, 2009.

<sup>11</sup> Neaga, E.I., Henshaw, M., Yue, Y., *The Influence of the Concept of Capability-based Management on the Development of the Systems Engineering Discipline*, 7th Annual Conference on Systems Engineering Research 2009.

<sup>12</sup> Davis A., *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning*, RAND, 2002.

<sup>13</sup> Touchin Malcolm, *System of Systems Engineering for Capability*, 2007.



corespunzătoare, logistica necesară, procedurile de intervenție, infrastructura ce va fi folosită. Când toate acestea sunt bine puse la punct, avem o capacitate. Dacă o decizie cu privire la una dintre componente este luată la un moment dat, efectele sale se vor regăsi în toate celelalte componente și, evident, în cadrul sistemului, putând pune în pericol însăși existența capacității.

Așadar, pe baza studiului diverselor cerințe cărora trebuie să le facă față sistemul de apărare, se poate întocmi o listă de capacități care vor permite îndeplinirea obiectivelor stabilite. Fiecare dintre aceste capacități este o sumă de componente care sunt legate organic, în ideea funcționării lor în mod real. (Acesta este unul dintre marile avantaje ale abordării bazate pe capacități: asigură funcționalitatea!). Din acest moment, fiecare componentă trebuie planificată pentru a corespunde, fiecare dintre ele, operabilității întregului. Apare, astfel, cea de-a doua ieșire a procesului de analiză strategică, planul (planurile) de implementare.

Pentru întreg și pentru fiecare componentă se pot întocmi planurile de implementare, care sunt, de fapt, ieșiri ale procesului de analiză strategică. Reducând admisibil la exemplul de mai sus, se vor descrie misiunile de luptă, se va preciza echipamentul necesar și achizițiile, se va completa instruirea personalului, se va studia terenul misiunii și se vor preciza noile nevoi de infrastructură etc. Desigur că planurile de implementare la nivel strategic au o complexitate foarte mare și un grad de detaliere care să le permită flexibilitatea, pe baza lor elaborându-se documentațiile finale. Și de această dată, așa cum am procedat și mai înainte, atragem atenția la prevederea etapelor de verificare a rezultatelor, pentru a nu pica în capcana tradițională a planificării și a nu epuiza resursele disponibile înainte de a asigura funcționalitatea capacității.

În sfârșit, cea de-a treia ieșire a procesului, anume documentul public. În general, orice analiză se formalizează printr-o serie de documente care dovedesc raționalitatea deciziilor ce urmează a fi luate pentru atingerea obiectivelor. Cele mai multe dintre ele sunt neinteresante pentru terți, iar în unele cazuri, printre care și cazul nostru, informația conținută în documente trebuie să fie foarte confidențială. Pe de altă parte, majoritatea analizelor de mare anvergură produc și un document public, indiferent că este supus cunoașterii întregii societăți sau numai unei părți interesate a acesteia. În speță, analiza strategică a apărării trebuie să își atașeze un document public, care să poată convinge diversele segmente ale societății de necesitatea asigurării unor fonduri însemnate pentru securitate militară, chiar dacă România a fost ferită de agresiuni militare în ultimele șapte decenii. Ajunși aici, reamintim faptul că una dintre problemele atipice cu care se confruntă construcția sistemului național de apărare este și improbabilitatea testării în condiții reale. Acest lucru poate duce la aprecieri incorecte cu privire la utilitatea și eficiența sa, în ambele sensuri. Este posibilă, în astfel de condiții, subaprecierea



sau supraaprecierea capacității de apărare, așa cum s-a întâmplat înaintea primului război mondial (când o mare parte a investițiilor pentru apărare arătau foarte bine numai în documente).

În afara celor trei ieșiri precizate, procesul de analiză a apărării poate avea și alte ieșiri, cu grad mai mic sau mai mare de concretețe.

### Concluzii

Este evident că analiza strategică la care ne referim este diferită de documentele strategice de referință care ni se propun, uneori. Astfel, documentul britanic (Strategic Defence Review) este mai degrabă un document strategic asemănător Cartei Albe a Apărării, fiind însă fundamentat pe o analiză temeinică. Pe baza analizei, ministerul apărării propune politicienilor o Carte Verde, pe baza căreia se elaborează Carta Albă, documentul strategic asumat de Guvern. Quadrennial Defense Review este documentul american la care se face deseori referire, dar acesta este, în fapt, un document care monitorizează, evaluează și actualizează periodic planurile ce decurg din documentele strategice fundamentale: strategia de securitate și strategia de apărare.

Pentru a fi realizată o analiză temeinică este necesară cooperarea tuturor structurilor implicate, pornindu-se de la realizare unui tablou cât mai clar al riscurilor și amenințărilor existente și de la rolul alianțelor în contracararea acestora, trecând apoi la descrierea corectă a misiunilor ce ar putea reveni armatei noastre, astfel încât să se poată proiecta capacităților necesare îndeplinirii unor astfel de misiuni, finalizând prin stabilirea resurselor necesare implementării planurilor. Resursele necesare trebuie comparate cu resursele previzionate, urmând ca ciclul să fie reluat, în cazul constatării unor neconcordanțe.

Din punctul nostru de vedere, în acest moment caracterizat de prelungirea crizei economice, o astfel de analiză este absolut necesară, iar limitarea opțiunilor la acelea care permit respectarea obligațiilor derivate din angajamentele asumate este mai mult decât probabilă. De aceea, ni se pare esențială gândirea sistemului în condițiile în care România este membru NATO și membru UE, filozofia celor două alianțe bazându-se pe solidaritatea aliaților. Orice alte dezvoltări ale sistemului trebuie realizate din eventualul excedent al bugetului alocat.

---

### BIBLIOGRAFIE

Buzan Barry, *Popoarele, statele și teama*, Ed. Cartier, Chișinău, 2000.  
Huntington, S., *National Security and Civil-Military Relations*, Virginia Books, New York, 1957.

