



OBIECTIVELE POLITICII DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE

OBJECTIVES OF THE COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY OF THE EUROPEAN UNION

*Dr. Dragoș ILINCA**

Rezumat: Realitățile ultimelor decenii relevă generarea unor progrese de substanță la nivelul cooperării europene în domeniul securității și apărării, încadrate instituțional sub egida Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC). Aceste evoluții, generate cu intensitate mai ales în ultimii ani, se valorizează atât pe dimensiunea operațională, cât și în ceea ce privește componenta privind dezvoltarea de capacități. Se definește, astfel, tot mai pronunțat un model european, al cărui fundament normativ se regăsește, în primul rând, în prevederile Tratatului Uniunii Europene (TUE). Acestea sunt consolidate prin intermediul Strategiei Globale de Securitate, promovând o perspectivă integrată asupra modului în care politicile și instrumentele Uniunii Europene le poate angaja în contextul managementului crizelor. Pe acest fond, obiectivele PSAC oferă un tablou cuprinzător și, în egală măsură, ambițios, în ceea ce privește contribuția Uniunii Europene în domeniul securității și apărării.

Cuvinte cheie: PSAC; cooperarea europeană în domeniul apărării; Tratatul de la Lisabona; Strategia Globală a UE; Strategia Globală de Securitate a UE.

Abstract: The evolutions of the last decades indicate substantial progress within the framework of European defense and security cooperation, under the institutional framework of Common Security and Defence Policy (CSDP). These evolutions, especially in the last years, encompass aspects related to operational and capabilities development. Thus, a more enhanced European model is being defined, one that was formally enshrined in Treaty on European Union (TEU) and further consolidated by the Global Security Strategy. The main feature is the integrated perspective on the way in which the EU's policies and instruments could engage in the crisis management field. Based on these aspects, the CSDP

* coordonator programe cercetare Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară, dilinca@yahoo.com.



objectives provide a comprehensive and ambitious picture regarding the contribution of EU in the field of security and defense.

Keywords: CSDP, European defense cooperation; Lisbon Treaty; EU Global Strategy; EU Global Security Strategy.

Introducere

Evoluțiile cooperării europene în domeniul securității și apărării europene au înregistrat progrese semnificative, cu atât mai relevante având în vedere intervalul de timp relativ scăzut în care acestea s-au realizat. Practic, definirea nivelului de ambiție în context european a marcat fiecare etapă de maturizare conceptuală a cooperării în domeniul apărării dezvoltată în Europa. Încadrările instituționale ale acestor demersuri au fost dintre cele mai diverse, pornind de la aranjamentele bilaterale dezvoltate în perioada imediat următoare sfârșitului celui De-Al Doilea Război Mondial, după cum este cazul Tratatului de la Dunkirk (4 martie 1947), semnat între Franța și Marea Britanie. Pe această tendință s-au înscris o serie de inițiative centrate pe ideea de a implementa o formulă instituțională de răspuns în cazul unei agresiuni în Europa. Pe aceste coordonate, primele decenii de după terminarea războiului au consemnat o dinamică accentuată, incluzând:

- Semnarea Tratatului de la Bruxelles (17 martie 1948) și, subsecvent, crearea Uniunii Vestice (1948 - 1954).
- Semnarea Tratatului de la Paris (23 octombrie 1954) și crearea Uniunii Europei Occidentale (1954 - 2011).
- Lansarea Planului Pleven, urmată de structurarea propunerii de înființare a Comunității Europene de Apărare, având ca nucleu proiectul de creare a unei armate europene.
- Intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht și, subsecvent, crearea Uniunii Europene având ca pilon instituțional Politica Externă și de Securitate Comună, respectiv Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA).

Asupra acestor evoluții se cuvin a fi făcute o serie de precizări. Astfel, în cazul inițiativelor dezvoltate prin cooperarea statelor vest-europene în perioada Războiului Rece, principalul obiectiv a vizat crearea unui sistem de apărare reciprocă a statelor participante la un efort de contracarare în cazul unei potențiale agresiuni, în principal din partea



Uniunii Sovietice. Nivelul de ambiție era, prin urmare, unul maximal, dar insuficient consolidat instituțional, fiind centrat mai degrabă pe valorizarea semnificației politice a solidarității între statele europene. De asemenea, exprimarea interesului statelor vest - europene față de consolidarea cooperării în domeniul apărării se constituia într-o abordare complementară rolului Tratatului Alianței Nord - Atlantice (NATO) și contribuției Statelor Unite ale Americii (SUA) în asigurarea securității europene.

Sfârșitul Războiului Rece s-a reflectat adecvat și în ceea ce privește definirea nivelului de ambiție european pe dimensiunea de securitate și apărare, în sensul unei refocalizări a atenției asupra aspectelor de management al crizelor. Această abordare a fost accentuată după crearea Uniunii Europene și, ulterior, a lansării PESA. Fundamentul normativ al nivelului de ambiție asociat cooperării europene în domeniul apărării a fost definit succesiv prin intermediul legislației primare a Uniunii Europene. Tratatul de la Maastricht avansa ca obiectiv prioritar consolidarea identității UE în contextul internațional, inclusiv printr-o potențială dezvoltare a unui cadru de apărare comună la nivelul organismului european (Titlul I, TEU Maastricht). Acest deziderat privind finalitatea conceptual - funcțională a cooperării între statele membre avea să reprezinte principala constantă a prevederilor Tratatelor UE în domeniul apărării. Se poate vorbi despre debutul tipologiei de structurare a nivelului de ambiție pe două componente vizând nivelul de ambiție politic în domeniul apărării, respectiv nivelul de ambiție militar.

Clarificările conceptuale, deși într-o oarecare măsură induse, fără a beneficia de o formalizare adecvată, au permis dezvoltarea cadrului procedural pentru asigurarea sinergiei între cele două componente și asigurarea interacțiunii instituționale între structurile UE implicate în acest context. Cu toate acestea, ar fi prematură evaluarea acestor demersuri pe coordonatele unui sistem de planificare a apărării în accepțiunea clasică, incluzând atât secvențe de planificare a forțelor, cât și aspecte legate de planificarea în domeniul capabilităților. În mod evident, elementul central de orientare al acestui proces este reprezentat de nivelul de ambiție, inclusiv translatarea sa operațională.



Abordări strategice

Clarificări privind substanța obiectivului asumat prin Tratatul de la Maastricht și domeniile de aplicabilitate ale nivelului de ambiție în domeniul apărării au fost avansate gradual în anii următori, în contextul procesului de aprofundare a integrării europene. Este cazul inovațiilor aduse prin Tratatul de la Amsterdam care au introdus posibilitatea de susținere a obiectivului privind dezvoltarea cadrului comun de apărare, prin cooperarea între statele membre în domeniul armamentelor (Art. J7, TEU Amsterdam).

Importanța particulară a Tratatului de la Amsterdam pentru structurarea obiectivelor privind rolul UE ca actor în contextul internațional de management al crizelor rezidă în consolidarea aspectelor operaționale. În acest sens, se înscrie adoptarea¹ setului de misiuni pe care UE le putea îndeplini în derularea unor operații de management al crizelor, incluzând: misiuni umanitare și de salvare; menținere a păcii; misiuni ale forțelor combatante în managementul crizelor, inclusiv construirea păcii (Art. J.7.2 TEU Amsterdam). Pornind de la aceste realități, tendința de consolidare a componentei operaționale a nivelului de ambiție s-a accentuat în perioada următoare prin adoptarea Declarației² Summit-ului franco - britanic de la Saint - Malo (4 decembrie 1998). Elementul central al demersului celor doi actori importanți viza definirea unei linii de efort cu valențe operaționale pentru realizarea capacității UE de acțiune autonomă în contextul managementului internațional al crizelor, susținută prin intermediul unor capacități credibile. De menționat faptul că această componentă a nivelului de ambiție, propus a fi asumat la nivelul UE, se integra cadrului politic de guvernare în domeniul securității și apărării, reglementat la nivel strategic, prin intermediul Tratatului Uniunii Europene.

Accentul plasat pe consolidarea caracterului autonom al componentei operaționale a fost menținut și în cadrul Tratatului de la Nisa, intrat în vigoare la 1 februarie 2003, beneficiind de clarificări suplimentare

¹ Acest proces se plasa în contextul preluării responsabilităților și funcțiilor Uniunii Europei Occidentale (UEO) la nivelul UE (Art. J.7.1 TEU Amsterdam). Gama de misiuni, cunoscute și sub numele de “Misiuni de tip Petersberg”, au fost adoptate de Consiliul Ministerial desfășurat în 19 iunie 1992, lângă Bonn.

² Textul integral al Declarației franco - britanice de la Saint - Malo, decembrie 1998, disponibil la https://www.cvce.eu/content/publication/publishable_en.pdf, accesat la 05.12.2019.



în ceea ce privește cadrul general pentru îndeplinirea întregului spectru al misiunilor UE. Preparate în corpul TEU recomandările formulate de Președinția Consiliului UE, exercitată la acel moment de Franța, acestea au vizat un spectru larg de aranjamente instituțional - procedurale. În primul rând, se opta pentru permanentizarea structurilor politico - militare necesare conducerii operațiilor (Comitetul Politic de Securitate, Comitetul Militar și Statul Major Militar al UE). De asemenea, au fost stabilite aranjamentele permanente atât pentru participarea statelor terțe la misiunile și operațiile derulate de UE, cât și pentru cooperarea cu alte organizații internaționale cu responsabilități în domeniul formulării de angajamente operaționale. Practic, prin aceste decizii, nivelul de ambiție politică asociat dimensiunii de apărare se plasa pe coordonatele susținerii unui profil global al Uniunii, în contextul internațional de management al crizelor.

Pe aceste coordonate s-a plasat și paradigma avansată de prima Strategie de Securitate a Uniunii Europene (EUS) ³, adoptată în decembrie 2003. Prin intermediul acesteia, componenta de securitate și apărare dezvoltată, pe baza deciziilor adoptate la Helsinki, era adusă mult mai aproape de evoluțiile mediului internațional de securitate, ca parte a unei abordări strategice de utilizare a întregului set de instrumente pe care UE le putea angaja. Rolul Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA) se valoriza pe toate componentele finalităților politice anticipate prin Strategia de Securitate. În cadrul sintagmei vizând dezvoltarea unei Uniuni „mai activă – mai capabilă – mai coerentă”, dimensiunea militară poate fi considerată drept componenta principală de susținere a nivelului politic de ambiție.

Se introduce o viziune mai rafinată asupra coordonatelor pe care trebuie să se orienteze acțiunea externă a UE, prin intermediul PESA. De asemenea, abordarea utilizată semnalează inițierea unui nou ciclu de transformare a capacității de a formula angajamente operaționale, printr-o mai bună juxtapunere a acestui demers la realitățile mediului de securitate. Pentru maximizarea eficienței angajamentului și, subsecvent, a relevanței contribuției UE, se avea în vedere crearea condițiilor pentru generarea rapidă a răspunsului, pe coordonate de angajament preventiv, flexibilitate

³ *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, DGF - Communication/Publications, © European Communities, 2009.



structurală și potențial de implicare integrată a cât mai multor instrumente și mecanisme disponibile la nivel european. Din această perspectivă, EUSS a deschis calea pentru asumarea unui nou obiectiv politic în domeniul apărării, centrat pe ideea de consolidare a capacităților de reacție rapidă care pot fi angajate de UE în contextul unor situații de criză.

În acest context, se plasează decizia adoptată de Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe din 17 mai 2004, andosată cu prilejul Consiliului European din 18 iunie 2004, privind asumarea unui nou obiectiv politic în domeniul cooperării europene. Pornind de la ambițiile EUSS, acesta se fundamentează pe nevoia de a completa cadrul de dezvoltare a Politicii Europene de Securitate și Apărare printr-o mai mare adaptabilitate la contextul de securitate, simultan cu asigurarea capacităților necesare pentru formularea unui răspuns rapid și cuprinzător. Mult mai cunoscut sub numele de Obiectivul Global 2010 (Headline Goal 2010), acesta viza implementarea unei abordări calitative în dezvoltarea capabilităților operaționale pe care UE le putea angaja⁴. Pilonii noii abordări vizau, atât remedierea deficiențelor identificate în procesul de operaționalizare a HLG 2003, cu un accent deosebit plasat asupra aspectelor de interoperabilitate, cât și optimizarea capacității de reacție rapidă a UE. Pe acest din urmă palier se viza crearea, până în 2010, a unor formule de răspuns rapid, acoperind „întreaga gamă de misiuni prevăzute de Tratatul Uniunii Europene”⁵ în domeniul securității și apărării. Elementul central al acestei abordări era centrat pe crearea, prin contribuții naționale, a unor Grupuri de luptă, capabile să fie dislocate în termen foarte scurt. Capacitatea operațională finală a acestor structuri urma să fie realizată până la sfârșitul anului 2007.

Ceea ce se cuvine a fi subliniat în această etapă a discuției, privind dezvoltarea graduală a nivelului de ambiție politic în domeniul cooperării

⁴ Pachetul avansat prin HLG 2010 viza un număr de inițiative și procese precum: crearea Agenției Europene pentru Apărare; crearea unei celule civil - militare pentru conducerea operațiilor; dezvoltarea de aranjamente pentru coordonarea transportului strategic aerian; compatibilizarea echipamentelor de comunicații; dezvoltarea de criterii pentru evaluarea forțelor și capacităților puse la dispoziție de statele membre pentru UE, disponibil la http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/headlinegoal2010_en.pdf, accesat la 10.01.2020.

⁵ Chaillot Paper 75, *EU Security and Defence: core documents*, Institute for Security Studies, European Union, Paris, 2005, p. 111.



europene de apărare, vizează continuitatea simultană a celor două proiecte HLG 2003, respectiv HLG 2010. Practic, vorbim despre o paradigmă strategic - funcțională, centrată pe coexistența celor două obiective, aflate într-o relație de strânsă interdependență, generată de existența unui set unic de capacități și forțe pe care statele membre îl puteau pune la dispoziție. Pe aceste coordonate, cele două obiective reprezintă principalele repere ale ambițiilor politice formulate la nivelul UE în domeniul apărării, în raport cu care se derulează procesul de planificare și interacțiunea cu statele membre privind propriile angajamente și contribuții. După cum menționăm, HLG 2003 corespunde profilului unui potențial angajament de substanță al UE, prin intermediul așa-numitei Forțe de Reacție Rapidă. Acesta oferă, de asemenea, avantajul pentru abordări adaptate, prin posibilitatea de extragere a unor pachete de capacități care ar putea face obiectul unor angajamente punctuale, de amplitudine mai redusă. În același timp, HLG 2010 reprezintă exprimarea unui nivel de ambiție superior, prin profilarea acelui tip de potențial care să răspundă eficient și, mai ales, rapid. Din această perspectivă, cele două obiective oferă un tablou cuprinzător în ceea ce privește modelul de structurare a rezultatului cooperării europene în domeniul apărării, centrat pe interacțiunea dintre cele două pachete și tipuri de forțe și capacități, într-o formulă integrată și continuă.

Promovarea unei viziuni integrate

Relevanța dezvoltării potențialului de susținere a operațiilor și misiunilor într-o perspectivă geografică globală a reprezentat unul dintre principalele puncte ale prevederilor în domeniul securității și apărării la nivelul Tratatului de la Lisabona, adoptat la 13 decembrie 2007, și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Asupra cadrului general de apariție a noului Tratat aflat în vigoare, este de subliniat faptul că adoptarea acestuia s-a realizat în contextul eșecului înregistrat în procesul de ratificare a Tratatului privind introducerea unei Constituții în Europa, cunoscută și sub numele de Tratatul Constituțional. După cum este cunoscut, acesta din urmă a fost generat în urma derulării unui amplu proces de dezbatere și consultare intra - europeană, organizat sub auspiciile Convenției Europene⁶, organism creat

⁶ Convenția privind viitorul Uniunii Europene a fost convocată pentru a analiza principalele aspecte ale evoluției proiectului european și valorificarea concluziilor acestora în cadrul



prin Declarația Consiliului European de la Laeken din 15 decembrie 2001⁷. Deși respins în urma referendumurilor din Franța și Olanda (mai - iunie 2005), Tratatul Constituțional a oferit orientările necesare pentru abordarea unor domenii de integrare care aveau să fie încorporate, ulterior, în Tratatul de la Lisabona. În acest context, dimensiunea de securitate și apărare a reprezentat poate zona în care s-a reflectat cel mai mult viziunea care a guvernat procesul de dezbatere derulat în cadrul Convenției Europene, contribuind, astfel, la consolidarea nivelului de ambiție ale UE în domeniul securității și apărării.

Din această perspectivă, se poate aprecia faptul că Tratatul de la Lisabona a reprezentat un punct de inflexiune strategică în abordarea cooperării europene. Valoarea specifică constă în redefinirea interacțiunii dintre statele membre și instituțiile europene, în ideea consolidării autonomiei acestora din urmă față de orientarea demersurilor conceptual - practice în domeniul securității și apărării. Promovarea unei abordări integrate la nivelul acestei dinamici s-a reflectat printr-un rol consolidat al Înalțului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate (HVRP), asistat de Serviciul European pentru Acțiune Externă. Pe acest segment, se aducea un plus de coerență în coordonarea dimensiunii de securitate și apărare, prin intermediul atribuțiilor pe care HVRP le îndeplinea în ceea ce privește conducerea Consiliului de Relații Externe, rolul de vicepreședinte al Comisiei Europene și cel de director executiv al Agenției Europene pentru Apărare (EDA).

Din perspectivă normativă, prin intermediul TEU Lisabona a fost lansată Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC), care înlocuia Politica Europeană de Securitate și Apărare, obiectivul principal al noii dimensiuni vizând asigurarea capacităților operaționale militare și civile pentru angajamentele externe ale Uniunii Europene. Pe aceste coordonate,

unui nou Tratat al UE. Conducerea acestui format de consultare era încredințată lui Giscard d'Estaing, fost președinte al Franței în perioada 1974 - 1981. Lucrările acestui organism au început la 1 martie 2002, în cadrul Convenției fiind desemnați de către statele membre și instituțiile UE peste 100 de participanți. Lucrările au fost încheiate în anul 2004, prin elaborarea Tratatului Constituțional.

⁷ Bulletin of the European Union. 2001, Nr 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. "Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001)", pp. 19 - 23.



TEU introduce o serie de orientări asupra modului în care angajamentul UE poate fi valorizat, fiind exprimat interesul pentru misiunile de menținere a păcii, prevenirea conflictelor și de consolidare a securității internaționale (TEU 42.1). De asemenea, suplimentar aspectelor legate de dimensiunea operațională, nivelul de ambiție politic exprimat prin intermediul Tratatului de la Lisabona aducea elemente de noutate, introducând, noțiunea de *capabilități europene*. În dezvoltarea acestora, se avea în vedere consolidarea interacțiunii între cerințele operaționale și implicațiile de ordin operațional ale acestora, susținută printr-un proces de evaluare derulat prin intermediul EDA (Art. 42.3). Pe coordonate similare și în strânsă legătură cu procesul de dezvoltare a capabilităților europene, a fost inclus obiectivul privind dezvoltarea unei politici în domeniul armamentelor, dimensiune de noutate absolută la nivelul legislației primare a Uniunii Europene.

După cum se observă, agenda avansată prin intermediul TEU impunea modificări de substanță în ceea ce privește nivelul de ambiție asumat pentru dezvoltarea cooperării europene în domeniul securității și, mai ales, al apărării. Principala noutate viza caracterul mult mai cuprinzător în consolidarea bazei de susținere a angajamentelor operaționale. Spre deosebire de opțiunile precedente, Tratatul de la Lisabona venea să aducă o schimbare majoră de paradigmă, în care rolul instituțiilor europene devenea cel mai important pentru generarea direcțiilor de acțiune, într-un domeniu având caracter dominant interguvernamental. Reține atenția, în acest context, consolidarea rolului EDA în cadrul procesului de dezvoltare a capabilităților de apărare în susținerea demersurilor statelor membre privind:

- identificarea obiectivelor de capabilități și evaluarea procesului de îndeplinire a angajamentelor statelor membre;
- promovarea armonizării nevoilor operaționale și adoptarea unor proceduri eficiente și compatibile în domeniul înzestrării;
- avansarea de propuneri pentru proiecte multilaterale pentru îndeplinirea obiectivelor în domeniul capabilităților militare; asigurarea coordonării programelor implementate de statele membre și managementul unor programe de cooperare specifice;
- sprijinirea cercetării tehnologice de apărare; planificarea - coordonarea activităților comune de cercetare și studierea soluțiilor tehnice pentru a răspunde nevoilor operaționale viitoare;



• contribuția la identificarea și, în cazul în care este necesară, implementarea oricăror măsuri utile pentru consolidarea bazei industrial - tehnologice și pentru îmbunătățirea eficienței cheltuielilor militare⁸.

Suplimentar acestor aspecte, inventarul inovațiilor introduse prin intermediul noului Tratat includeau o serie de prevederi, care deschideau noi direcții de acțiune pentru aprofundarea cooperării în domeniul apărării. Nucleul acestei abordări viza crearea de oportunități suplimentare pentru a permite inițierea și dezvoltarea de proiecte concrete cu participarea statelor membre interesate. În prim-planul opțiunilor avansate prin TEU Lisabona se plasează implementarea unor formate de cooperare cu geometrie variabilă, atât în domeniul dezvoltării capacităților de apărare, cât și în ceea ce privește inițierea de angajamente operaționale. Principala formă de manifestare s-a concretizat prin includerea unor prevederi privind posibilitatea de inițiere, de către un grup de state interesate, a unor formule de cooperare structurată permanentă (Art. 42 și 46) într-o serie de domenii relevante pentru procesul de dezvoltare a capacităților.

În același timp, abordarea palierului operațional s-a făcut pe coordonatele stabilite prin Strategia de Securitate, formalizând spectrul misiunilor pe care UE le poate îndeplini. Acestea includeau: operații întrunite de dezarmare; umanitare și de evacuare; consiliere militară și asistență; prevenirea conflictelor și misiuni de menținere a păcii; misiuni ale forțelor combatante în domeniul managementului crizelor, inclusiv realizarea păcii și stabilizare post - conflict (Art. 43.1). Implementarea abordării flexibile în acest domeniu este reliefată prin prevederile Articolului 44.1 prin care structurarea unor angajamente operaționale sub egida UE poate fi abordată în formate cu geometrie variabilă, dezvoltate cu participarea statelor membre interesate și care au potențialul necesar.

În ansamblul inovațiilor se plasează și abordarea opțiunilor de dezvoltare a unor forme de răspuns ale Uniunii Europene la situații de criză care pot apărea pe teritoriul statelor membre, cu efecte benefice pentru consolidarea solidarității între acestea. În acest scop au fost luate în calcul o

⁸ Articolul 45.1 al Tratatului de la Lisabona. De menționat faptul că în cazul Agenției Europene pentru Apărare, creată prin Acțiunea Comună 2004/551/CFSP din 12 iulie 2004, s-a optat pentru o variantă ambițioasă de modificare a domeniilor de responsabilitate prin intermediul TEU.



serie de ipoteze în care situația de securitate ar putea fi afectată, incluzând, atât amenințările de tip clasic - convențional, cât și manifestarea unor riscuri de natură asimetrică. Pe aceste coordonate, Articolul 42.7 prevede, în situația în care un stat membru suferă o agresiune armată, acordarea sprijinului și asistenței, în toate formele posibile, din partea celorlalte state membre, în conformitate cu prevederile Articolului 51 din Carta Națiunilor Unite (Art. 42.7). Este de subliniat abordarea flexibilă a acestei prevederi, generată de faptul că o mare parte a statelor UE au și calitatea de membru al NATO. Pe coordonate similare, este reglementată modalitatea de acordare a asistenței pentru prevenirea acțiunilor teroriste pentru teritoriului unui stat membru UE, precum și pentru situații de dezastre naturale sau provocate de acțiuni umane. Cunoscută sub numele de Clauza de solidaritate (Art. 222), aceasta vizează, atât acordarea de sprijin din partea statelor membre, cât și asistență din partea Uniunii Europene și a instituțiilor acesteia.

Maturizarea nivelului de ambiție al Uniunii Europene

După cum este cunoscut, evoluția cooperării europene în domeniul apărării s-a menținut pe o tendință constant ascendentă în perioada de după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Cu toate acestea, efectele crizei economice nu au permis dezvoltări semnificative în ceea ce privește nivelul de ambiție al UE, principala zonă afectată fiind cea a dezvoltării de capabilități. Manifestarea aproape exclusivă a acestuia a fost consemnată în plan operațional, prezența Uniunii Europene în contextul internațional al managementului crizelor continuând să se manifeste în mare măsură la un nivel constant.

În iunie 2015, Înalțul Reprezentat al Uniunii Europene pentru Relații Externe și Politica de Securitate și Vicepreședinte al Comisiei Europene (HRVP), Federica Mogherini, primea ca mandat din partea Consiliului European, să inițieze un proces de analiză a evoluțiilor mediului de securitate și impactul acestora asupra UE. Adoptarea, în iunie 2016, de către Consiliul European, a Strategiei Globale a Uniunii Europene (EUGS), a repus în mișcare cooperarea europeană în domeniul apărării, pe coordonatele unui nou nivel de ambiție. Sub auspiciile generale ale demersului central de promovare a unui profil global al UE în contextul internațional de securitate, EUGS a avansat un nou set de priorități, vizând



următoarele domenii: securitate și apărare; reziliență; managementul integrat al crizelor; ordine regională; guvernanță globală⁹.

Semnificația particulară a acestui demers rezidă în accentuarea caracterului strategic al dimensiunii de securitate și apărare, în contextul promovării unui nivel de ambiție adecvat. Modalitatea de declinare a acestuia în contextul viziunii globale asupra rolului UE se realiza prin intermediul atingerii unui nivel suficient de autonomie strategică, vizibil mai cu seamă în ceea ce privește dimensiunea de securitate și apărare. În plan concret, elementele constitutive ale acestei matrici conceptuale se regăseau în domeniile: operațional; capabilități și industria de apărare. Din această perspectivă, EUGS venea să aprofundeze cadrul general al nivelului de ambiție oferit prin intermediul Tratatului de la Lisabona, oferind, totodată, premisele pentru aprofundarea practică a acestuia. În ciuda elementelor inovatoare avansate prin intermediul EUGS, se cuvine a fi subliniată continuitatea în stabilirea priorităților nivelului de ambiție al UE, vizibilă mai cu seamă în raportarea la aspectele privind capacitatea de acțiune autonomă în operații și consolidarea cooperării europene în domeniul industriei de apărare.

Coordonatele oferite astfel au permis structurarea, în perioada imediat următoare, a opțiunilor concrete de acțiune. Din perspectiva clarificării nivelului de ambiție al UE pe coordonatele avansate prin intermediul Strategiei Globale, în perioada imediat următoare apariției acesteia Consiliul European din decembrie 2016, a andosat¹⁰ un set de obiective și direcții de acțiune. Cunoscut și sub numele de Pachetul de iarnă, acesta a inclus trei componente asociate principalelor direcții de acțiune promovate prin intermediul Strategiei Globale. În egală măsură, demersul răspundea nevoii de cristalizare a implicațiilor obiectivelor EUGS la adresa nivelului de ambiție asumat de UE în domeniul securității și apărării.

Pe acest fond, prima inițiativă promovată de HRVP în cadrul pachetului menționat s-a materializat prin intermediul unui Plan de

⁹ Textul Strategiei Globale pentru Politica Externă și de Securitate a UE, disponibil la https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, accesat la 20.01.2020.

¹⁰ Concluziile Consiliului European din 15 decembrie 2016, disponibil la <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf>, accesat la 25.01.2020.



implementare a Strategiei Globale, gândit ca o matrice care să ofere o formă palpabilă a nivelului de ambiție al UE în domeniul securității și apărării. În acest sens, propunerea de structurare andosată de către Consiliul European a vizat definirea unui nivel de ambiție politico - militar, derivat din opțiunile strategice ale Tratatului de la Lisabona și prioritățile stabilite prin intermediul EUGS. În mod concret, abordarea nivelului de ambiție viza îndeplinirea a trei obiective, la care angajamentul UE în domeniul securității și apărării trebuia să răspundă astfel:

- **Răspunsul la conflicte externe și crize** – Premisa avută în vedere era asociată preocupării privind percepția adecvată la nivelul UE asupra evoluțiilor situației de criză, inclusiv pe toate etapele de derulare. Din această perspectivă, se urmărea menținerea capacității necesare pentru furnizarea răspunsului necesar pentru astfel de evoluții. Pe coordonate operaționale, conform propunerilor avansate de HRVP Mogherini, se avea în vedere întregul spectru de misiuni în domeniul managementului crizelor care ar fi putut solicita angajarea capacităților civile și militare ale UE.

- **Consolidarea capacităților partenerilor** – Potrivit orientărilor Consiliului European din decembrie 2016, acest palier se adresa misiunilor PSAC de pregătire - consiliere și/sau mentorship în domeniul securității. Finalitatea anticipată viza dezvoltarea contribuției UE la consolidarea rezilienței și stabilizării statelor partener, în cadrul formulelor de sprijin acordat putându-se regăsi și furnizarea de expertiză sau consiliere în domeniul combaterii amenințărilor hibride.

- **Protecția Uniunii și a cetățenilor săi** – Având în vedere prevederile Tratatului, abordarea agreată la nivelul UE vizează valorizarea contribuției statelor membre, din perspectiva securității și apărării, în combaterea provocărilor și amenințărilor. Rolul Politicii de Securitate și Apărare Comune la îndeplinirea acestui obiectiv este luat în calcul, cu accent pe relevanța angajamentelor operaționale externe ale UE, într-o gamă largă de domenii precum: protecția și reziliența infrastructurii critice ale UE; securitatea granițelor externe și capacitatea de management în acest domeniu a statelor partener; protecție civilă și răspuns la dezastre; asigurarea accesului și utilizarea spațiului și a oceanelor; combaterea amenințărilor hibride; prevenirea și combaterea terorismului și radicalismului; combaterea traficului ilegal; susținerea altor demersuri UE



în domeniul migrației. De asemenea, Consiliul European sublinia importanța clauzei de asistență mutuală (Art. 42.7), respectiv cea de solidaritate (Art. 222).

După cum se observă, abordarea politico - militară oferită prin intermediul Planului de implementare a EUGS venea să readucă în atenție importanța aspectelor operaționale în contextul nivelului de ambiție pentru consolidarea profilului global al UE în domeniul securității și apărării. Cu toate acestea, problema nivelului de ambiție în contextul dezvoltării Politicii de Securitate și Apărare Comună depășea paradigma formală a cuantificării operațiilor la care UE putea recurge în promovarea agendei asumată prin EUGS. Practic, abordarea în cadrul UE a nivelului de ambiție nu se putea realiza în absența identificării modalităților de susținere a angajamentelor operaționale, cu accent pe dimensiunea dezvoltării de capabilități și, subsecvent, a interacțiunii cu alți parteneri relevanți. Procesul de translație a acestei viziuni în planul instituțional al UE s-a concretizat printr-o implicare substanțială a Comisiei Europene, aspect care a fost de natură să accentueze caracterul interdisciplinar și, în egală măsură, cuprinzător al nivelului de ambiție asumat în context european.

Pe acest fond, a doua componentă a pachetului de inițiative amintit se regăsea în demersul Comisiei Europene privind lansarea Planului European de Acțiune. Acesta se adresa cu precădere dimensiunii economico - financiare asociată dezvoltării de capabilități, cu reflecții directe în planul dezvoltării cooperării europene în domeniul industriei de apărare. Din această perspectivă, se poate opina asupra faptului că inițiativa Comisiei Europene venea să introducă un element de susținere suplimentar în nivelul de ambiție asumat în plan politic prin Planul de implementare a EUGS. În mod evident, abordarea aspectelor comercial - industriale în procesul de maturizare a nivelului de ambiție al UE se înscria pe tendința prefigurată prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, centrată pe interacțiunea între diverse componente ale constructului european. Din această perspectivă, inițiativa Comisiei Europene poate fi privită ca o modalitate de structurare unui palier distinct în cadrul nivelului de ambiție, asociat exclusiv dezvoltării de capabilități.

Viziunea propusă era centrată pe trei componente interconectate, și anume: finanțarea dezvoltării de capabilități; dezvoltarea entităților comerciale în domeniul apărării și consolidarea pieței unice pentru apărare.



Din perspectivă financiară, era prevăzută crearea, din 2021, a unui instrument specializat, Fondul European pentru Apărare prin care să fie puse la dispoziția statelor membre interesate oportunități suplimentare de a finanța activități și programe de cooperare în domeniul dezvoltării de capacități și cercetare. De menționat faptul că în scopul pregătirii condițiilor de funcționare pentru acest instrument, a fost agreată funcționarea, în intervalul 2019 - 2020, a Programului European pentru Dezvoltare Industrială în domeniul Apărării.

Pe componenta economică, inițiativa Comisiei Europene se concentra asupra sprijinirii activităților entităților de tipul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM), startups sau a celor având capitalizare medie (Smart Caps). Principala direcție de acțiune avută în vedere era aceea de a îmbunătăți accesul acestora la oportunitățile de creditare avansate prin intermediul instrumentelor UE, după cum este cazul Fondurilor Structurale și de Investiții precum și Banca Europeană de Investiții.

Cel de-al treilea element constitutiv al pachetului, avansat în contextul implementării Strategiei Globale de Securitate, a vizat definirea unui nivel de ambiție în relația de parteneriat și cooperare cu NATO. Relevanța acestui palier era cu atât mai importantă având în vedere necesitatea practică de compatibilizare a demersurilor derulate la nivelul celor două organizații în domeniul dezvoltării de capacități. Premisa de la care s-a pornit în managementul relațiilor de cooperare a vizat realitatea existenței doar a unui singur set de forțe, respectiv a unui singur buget pentru apărare la nivelul statelor membre ale ambelor organizații. Din această perspectivă, definirea modalităților optime de interacțiune și crearea formelor necesare de aprofundare sinergică reprezentau elementele de susținere a unei astfel de formule de parteneriat. Pe aceste coordonate, cu prilejul Summit-ului NATO desfășurat la Varșovia, în intervalul 8 - 9 iulie 2016, a fost lansat semnalul politic privind aprofundarea cooperării concretizat prin adoptarea unei Declarații comune NATO - UE.

La începutul lunii decembrie 2016, Consiliul UE adopta un pachet substanțial de cooperare, cuprinzând 42 de propuneri practice, structurate pe șapte domenii de cooperare. În definirea acestora s-a optat pentru valorificarea oportunităților practice de cooperare, precum și de consolidare a relevanței domeniilor identificate pentru ambele organizații în ceea ce privește: combaterea amenințărilor hibride; cooperarea operațională inclusiv



pe mare și în ceea ce privește migrația neregulată; securitate cibernetică; industria de apărare și cercetare; exerciții; sprijinirea eforturilor statelor partenere din Balcanii de Vest și vecinătățile sudică și estică privind consolidarea capacităților de apărare și a rezilienței. Aceste opțiuni sunt de maximă importanță și de o evidentă necesitate și ar trebui completate și cu altele care să rezulte din utilizarea metodei dialectice a marelui filosof german Hegel pe care se bazează principiul de bază în analiza de securitate care nu este nici subiectul și nici obiectul, ci principiul «transcendental» al existenței în totalitatea ei pentru cunoașterea obiectivă a fenomenelor (in)securității...¹¹

Concluzii

După cum se observă, definirea nivelului de ambiție în context multinațional reprezintă un demers complex, având în vedere diversitatea parametrilor care trebuie luați în calcul și, subsecvent, de integrare a acestora în cadrul unei matrici unitare. Tradițional, The Law of Attraction (Legea Atracției - LoA)* a fost utilizat ca instrument de cuantificare a capacității de generare și susținere în teatru a operațiilor, context în care rațiunile de utilitate ar viza aproape exclusiv dimensiunea militară, atât din perspectivă națională, cât și în diverse formate de cooperare multinațională.

Abordarea problematicii privind stabilirea nivelului de ambiție în domeniul securității și apărării la nivelul UE oferă o perspectivă nouă asupra modului de structurare internă a acestui instrument. Evoluțiile înregistrate la nivelul Politicii de Securitate și Apărare în ultimele decenii relevă coexistența unor paliere diverse de manifestare a nivelului de ambiție, finalitatea operațională fiind definită prin interacțiunea parametrilor asociați acestora. Este cazul interacțiunii dintre dimensiunea economico - industrială în domeniul apărării și problematica dezvoltării capabilităților necesare pentru susținerea angajamentelor operaționale. Din această perspectivă, se poate vorbi despre dezvoltarea unui nivel de ambiție în domeniul apărării, care vizează aceste aspecte al căror număr se află într-o permanentă creștere pe măsura aprofundării cooperării europene.

¹¹ Eugen Siteanu, „Securitatea Obiectivă”, *Revista de Științe Militare*, nr.1/2020, p.41.

* Legea atracției este o credință metafizică a noului gând, în care „atracții ca”, gândirea pozitivă și negativă aduc rezultate fizice pozitive și, respectiv, negative.



Nivelul de ambiție în contextul Uniunii Europene conține o serie de aspecte specifice, care derivă din însăși natura acestei instituții și a modului în care cooperarea în domeniul securității și apărării s-a dezvoltat. Principalul element de particularitate derivă din cadrul normativ de raportare, care în cazul UE este cu mult mai extins și, în egală măsură, având o complexitate substanțială. După cum a fost prezentat anterior, reperele sunt furnizate, atât prin legislația primară a UE, cât și prin diferite documente de orientare cu valoare politică. Această situație generează coexistența unor paliere diferite de valorizare juridică a implicațiilor la nivelul LoA, consolidând, astfel, specificitatea acestuia.

De asemenea, problema tipului de capabilități în contextul nivelului de ambiție se valorizează suplimentar în context european, prin existența celor două componente sub egida PSAC, care permit lansarea de către UE a misiunilor civile și militare. Modalitatea de reflectare a acestei stări de lucruri, în cadrul LoA, generează poate principalul element de particularitate, având în vedere granița subțire dintre componenta militară și cea civilă.

În mod similar, caracterul specific vizează și problema rolului și locului nivelului de ambiție în cadrul demersurilor, atât naționale, cât și în formate multinaționale, derulate pe dimensiunea de securitate și apărare. Este evident că nu poate fi exclusă discuției relevanța politică a acestui instrument, perspectivă în care LoA joacă un rol mai degrabă de asigurare a unei vizibilități adecvate a eforturilor și contribuțiilor naționale, în raport cu o serie de obiective agreate la nivel strategic, după cum este cazul EUGS. Din această perspectivă, se poate opina și asupra importanței nivelului de ambiție pentru promovarea adecvată a progreselor înregistrate, atât în plan național, cât și în contextul cooperării la nivelul UE și NATO.

Având în vedere aceste aspecte, devine evidentă natura evolutivă a modalității de raportare și a percepției față de rolul nivelului de ambiție, dincolo de paradigma clasică asociată indicării potențialului de angajament operațional. În mod evident, se poate anticipa că pe măsură ce profilul cooperării europene în domeniul securității și apărării se maturizează, acesta să ofere elementele de susținere ale unei tipologii specifice a UE în stabilirea nivelului de ambiție.



BIBLIOGRAFIE

- Bulletin of the European Union. 2001, Nr 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. "Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001)".
- Chaillot Paper 75, *EU Security and Defence: core documents*, Institute for Security Studies, European Union, Paris, 2005.
- Concluziile Consiliului European din 15 decembrie 2016, disponibil la <https://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf>, accesat la 25.01.2020.
- European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, DGF - Communication/Publications, © European Communities, 2009.
- Pachetul avansat prin HLG 2010, disponibil la http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/headlinegoal2010_en.pdf, accesat la 10.01.2020.
- Textul integral al Declarației franco - britanice de la Saint - Malo, decembrie 1998, disponibil la https://www.cvce.eu/content/publication/publishable_en.pdf, accesat la 05.12.2019.
- Textul Strategiei Globale pentru Politica Externă și de Securitate a UE, disponibil la https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, accesat la 20.01.2020.
- SITEANU E., „Securitatea Obiectivă”, *Revista de Științe Militare*, nr.1/2020, București, 2020.

