



NOUL PROFIL AL COOPERĂRII EUROPENE ÎN DOMENIUL APĂRĂRII

Dr. Dragoș ILINCA

Șef secție, Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară, București

Cooperarea europeană în domeniul apărării nu reprezintă un subiect nou, fiind abordat în mod constant pe durata ultimelor decenii. Prin intrarea în vigoare a noului Tratat al Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona – 2009), acest domeniu a evoluat printr-o abordare mult mai integrată, sub auspiciile Politicii de Securitate și Apărare Comune. Principalele trăsături ale acesteia sunt concentrate într-un demers structurat și, în egală măsură, cu aplicabilitate directă în domeniul dezvoltării capabilităților, beneficiind de finalitate industrială. În același timp, acest proces a fost stimulat prin intermediul adoptării Strategiei Globale de Securitate, care a plasat domeniul apărării drept una dintre principalele priorități. Din această perspectivă, au fost promovate o serie de idei și concepte, precum: Cooperarea Structurată Permanentă (PESCO), Revizuirea Anuală a Apărării (CARD), Fondul European pentru Apărare (EDF). În ciuda progreselor substanțiale, se mențin totuși întrebări care necesită un răspuns privind viitorul acestui proiect european, având în vedere nivelul de maturitate atins într-un interval temporal scurt.

Cuvinte-cheie: apărare europeană, PSAC, Tratatul de la Lisabona, PESCO, Strategia de Securitate a UE.

INTRODUCERE

Dezbaterea asupra cooperării europene în domeniul securității și apărării reprezintă un demers generos, dar și o provocare majoră. În ciuda unei istorii relativ scurte, această temă este parte integrantă a unei paradigme extrem de dinamice care a generat schimbări de nivel strategic în profilul Uniunii Europene în contextul internațional de securitate, cu accent pe dimensiunea managementului crizelor. De asemenea, în cadrul analizei nu trebuie omisă complexitatea substanțială asociată acestui subiect, ceea ce presupune o abordare interdisciplinară și, în egală măsură, multidimensională. Rațiunile acestei provocări rezidă în natura intrinsecă a Uniunii Europene, precum și a parametrilor interacțiunii dintre statele membre și componenta instituțională. Aceste repere sunt fundamentale în orientarea evoluțiilor problematice de securitate și apărare în contextul european.

În același timp, dezbaterea privind securitatea europeană reprezintă unul dintre cele mai importante aspecte ale agendei contemporane, oferind o provocare teoretică, centrată pe întrebările fundamentale privind elementele esențiale ale acestei abordări, precum și a modului de funcționare. Identificarea celor mai cuprinzătoare răspunsuri reprezintă opțiunea adecvată în structurarea reflecției asupra securității în Europa. Nu se poate vorbi despre redundanță în reiterarea aspectelor tradiționale ale mediului de securitate, în special profunda asimetrie și interconectare între amenințările de securitate cu care ne confruntăm. Practic, combinația între amenințările convenționale și riscurile asimetrice reprezintă principala caracteristică a mediului de securitate. În plus, evoluțiile înregistrate în ultimii ani atestă faptul că reziliența statelor este vulnerabilă, ceea ce implică identificarea cât mai rapidă a răspunsurilor adecvate, suficient de inovative, astfel încât să permită combaterea adecvată a manifestărilor complexe ale amenințărilor la adresa securității. Maniera practică de implementare a acestui obiectiv trebuie integrată într-o abordare comună care merge dincolo de nivelul percepției și managementului școlastic al realităților de securitate.

Dezbaterea privind securitatea europeană reprezintă unul dintre cele mai importante aspecte ale agendei contemporane, oferind o provocare teoretică, centrată pe întrebările fundamentale privind elementele esențiale ale acestei abordări, precum și a modului de funcționare. Identificarea celor mai cuprinzătoare răspunsuri reprezintă opțiunea adecvată în structurarea reflecției asupra securității în Europa.



Atât la nivelul mediului academic, cât și în comunitatea birocratică este în general acceptată ideea că securitatea globală se află în mijlocul unei noi faze, în care sistemul multilateral este sub presiune. Adaptarea la noile realități devine, în mod evident, principala provocare a acestui secol.

Atât la nivelul mediului academic, cât și în comunitatea birocratică este în general acceptată ideea că securitatea globală se află în mijlocul unei noi faze, în care sistemul multilateral este sub presiune. Adaptarea la noile realități devine, în mod evident, principala provocare a acestui secol, în cadrul căreia UE trebuie să-și identifice rolul în fața unor presiuni geopolitice care se manifestă simultan din Vest și din Est. De asemenea, provocările depășesc perimetrul național, subliniind relevanța formulelor de cooperare între statele membre pe coordonatele unei agende de cooperare agreeate în comun. Prin urmare, responsabilitatea majoră revine structurilor multinaționale, în sensul transformării conceptuale și practice a modalităților de acțiune într-un context de securitate extrem de complex. În egală măsură, provocarea rezidă în identificarea sinergiilor adecvate și a complementarității practice între actorii multinaționali. În cadrul acestei paradigme oscilante, Uniunea Europeană trebuie să-și identifice profilul și contribuția cu scopul protejării intereselor statelor membre. Răspunsul la aceste întrebări s-a dezvoltat gradual în ultimele decade, în sensul articulării unui model propriu de angajament în gestionarea aspectelor de securitate.

O MOȘTENIRE CONSISTENTĂ

Cronologic, punctul de pornire se plasează în contextul crizei din Balcani, izbucnită la începutul anilor '90, la scurtă distanță după sfârșitul Războiului Rece. Incapacitatea reală a europenilor de a gestiona declinul securității, ca și crizele umanitare, izbucnite în acest context, au generat creșterea preocupării la nivelul opiniei publice și politice asupra necesității de a dezvolta capacitatea proprie de gestionare a unor astfel de amenințări. În următorii ani, această dezbatere a generat rezultate concrete, după cum este cazul Declarației de la Saint Malo¹, prin care cooperarea europeană a fost impulsionată pe coordonatele realizării capacității operaționale de a se angaja autonom în operații. Un an mai târziu, consensul politic realizat între principalii actori europeni în domeniul apărării a fost întărit suplimentar prin acordul instituțional obținut cu prilejul Consiliului European de la Helsinki. Mult mai cunoscute sub numele de *Obiectivul Global Helsinki (Helsinki*

¹ Declarația adoptată de Franța și Marea Britanie în urma Summit-ului franco-britanic desfășurat la St. Malo (3-4 decembrie 1998). Textul integral în *Chaillot Paper 47. From St. Malo to Nice. European defence: core documents*, WEU Institute for Security Studies, Paris, 2001, pp. 8-10.

Headline Goal – HLG 2003)², deciziile adoptate pe durata Președinției finlandeze au fost menite să contureze un profil palpabil al cooperării europene în domeniul apărării. Obiectivul adoptat cu acest prilej a vizat crearea, până la sfârșitul lui 2003, a unei Forțe de Reacție Rapidă cu efective de 50-60.000 de militari. Aceasta trebuia să fie dislocabilă în termen de 60 de zile și să fie susținută în teatru, la o distanță strategică de Europa, pentru o durată de un an. Acest angajament operațional a fost integrat în cadrul instituțional al Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA), care urma să asigure auspiciile cuprinzătoare pentru activitățile UE în domeniul securității și apărării.

Atingerea HLG 2003 a fost dublată de lansarea primului angajament operațional dislocat sub steagul Uniunii Europene în Balcanii de Vest (EUFOR Concordia – FYROM) și Africa (EUFOR Artemis – RD Congo). Adițional, progresele realizate în 2003 în cooperarea europeană de apărare au inclus adoptarea primei Strategii de Securitate a UE (European Security Strategy – ESS)³, care a furnizat liniile directoare pentru viitoarele formule de cooperare. Este de menționat faptul că ESS a deschis un nou capitol în evoluția PESA prin apropierea dintre obiectivele operaționale și nevoia de îmbunătățire a procesului de dezvoltare a capacităților la nivelul statelor membre. Pe aceste coordonate, Consiliul European din iunie 2004 a andosat decizii suplimentare pentru rafinarea abordării cantitative în definirea parametrilor cooperării europene. Un accent particular a fost plasat asupra unor aspecte concrete, precum: capacitatea de dislocare, procesul decizional rapid și capacitatea de a gestiona provocările unui mediu ostil în care se derulează operațiile. Toate aceste elemente s-au plasat în centrul noului Obiectiv Global (Headline Goal)⁴, centrat pe generarea capacităților de reacție rapidă sub forma unor Grupuri de Luptă (Battle



Adoptarea primei Strategii de Securitate a UE (European Security Strategy – ESS) a deschis un nou capitol în evoluția PESA prin apropierea dintre obiectivele operaționale și nevoia de îmbunătățire a procesului de dezvoltare a capacităților la nivelul statelor membre.

² Parametrii deciziei privind Helsinki Headline Goal 2003, în concluziile Consiliului European de la Helsinki, 10-11 decembrie 1999, disponibil electronic la https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm, accesată la 12 septembrie 2019.

³ Prima Strategie de Securitate a fost adoptată de Consiliul European în decembrie 2003 sub numele de *O Europă mai sigură într-o lume mai bună*, fiind elaborată sub coordonarea lui Javier Solana, Înalțul Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună în perioada 1999-2009.

⁴ Headline Goal 2010 a fost aprobat de Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe la 17 mai 2004 fiind andosat de Consiliul European din 17-18 iunie 2004, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf, accesat la 13 septembrie 2019.



Tratatul de la Lisabona a pus bazele Politicii Comune de Securitate și Apărare (PSAC) ca instrument menit să asigure cadrul cuprinzător pentru o dezvoltare structurată a dimensiunii de securitate și apărare la nivelul UE.

Groups – BGs), care să fie puse la dispoziție de către statele membre pentru operații UE.

Atenția acordată aspectelor calitative ale obiectivelor agreeate politic în vederea consolidării profilului UE în domeniul securității și apărării a fost dublată de un nou accent plasat pe dezvoltarea capacităților. În acest sens, Consiliul European de la Thessalonik a promovat ideea creării unei agenții interguvernamentale, specializată în domeniul dezvoltării de capacități, achiziții în domeniul cercetării și armamente⁵. În baza acordului politic realizat pe acest subiect, un an mai târziu a fost creată Agenția Europeană pentru Apărare, care a preluat gradual responsabilitatea de principal actor în sprijinirea eforturilor statelor membre pentru generarea de capacități. De data aceasta, se dorea coordonarea procesului într-o matrice integrată, prin implicarea componentelor comerciale și industriale în Europa.

CONTINUITATE ÎN MANAGEMENTUL DEFICITELOR DE CAPABILITĂȚI

Tratatul de la Lisabona a introdus o serie de inițiative având potențial substanțial pentru consolidarea viitoare a cooperării europene în domeniul apărării. Din perspectivă instituțională, noul tratat a pus bazele Politicii Comune de Securitate și Apărare (PSAC) ca instrument menit să asigure cadrul cuprinzător pentru o dezvoltare structurată a dimensiunii de securitate și apărare la nivelul UE. Orientările strategice cuprinse de acesta defineau PSAC drept „...o parte integrantă a politicii comune de relații externe și securitate; asigură Uniunii capacitatea operațională pe baza capacităților militare și civile; Uniunea poate utiliza aceste capacități în misiuni de tipul celor prevăzute în Articolul 43 al Tratatului Uniunii Europene, în afara Uniunii pentru misiuni de menținere a păcii, prevenirea conflictelor și consolidarea securității internaționale în conformitate cu principiile Cartei Națiunilor Unite; îndeplinirea acestor misiuni se va face prin utilizarea capacităților puse la dispoziție de statele membre, în conformitate

⁵ Decizia adoptată la Thessalonik s-a bazat pe recomandările elaborate în contextul Convenției Europene, convocată pentru elaborarea Tratatului Constituțional (2002). Din această perspectivă, Grupul VIII, coordonat de Michele Barnier, a recomandat crearea unei astfel de structuri care să contribuie la stimularea cooperării în Europa pe acest domeniu. Thessaloniki European Council, 19-20 iunie 2003, Presidency Conclusions disponibil la https://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_en.htm, accesat la 14 septembrie 2019.

cu principiul setului unic de forțe”⁶. Procesul de implementare a acestor obiective este sprijinit de o arhitectură instituțională consolidată, având în centru rolul și responsabilitățile Înaltului Reprezentant pentru Relații Externe și Politica de Securitate (HVRP), respectiv Serviciul European pentru Acțiune Externă (EEAS). Definirea rolurilor acestora s-a realizat prin menținerea cadrului existent guvernat de Consiliul European și Consiliul UE. Pe aceste coordonate, principala inovație vizează creșterea autonomiei HVRP-EEAS în orientarea generală a activităților dezvoltate sub egida PSAC și, subsecvent, într-o formulă de parteneriat reechilibrat cu statele membre.

În acest context, domeniul securității și apărării a beneficiat substanțial de abordarea structurată promovată prin Tratatul de la Lisabona. Acesta introduce conceptul capacităților europene și politica de armamente (Art. 42(3)) ca priorități majore pentru agenda de cooperare în domeniul apărării. De asemenea, a stabilit o legătură instituțională între PSAC și alte paliere de activitate, centrată pe un rol consolidat al Agenției Europene de Apărare și Comisiei Europene în evaluarea procesului de dezvoltare a capacităților. Suplimentar, Tratatul de la Lisabona a subliniat rolul central al EDA în susținerea efortului de dezvoltare a proiectelor de cooperare comune la nivelul statelor membre. În susținerea acestui demers, EDA a promovat derularea unui proces cuprinzător, având ca finalitate generarea unui set de direcționări în domeniul planificării apărării.

Din perspectiva coerenței și continuității analitice, este necesară sublinierea unor aspecte privind evoluțiile dimensiunii de securitate și apărare în perioada anterioară adoptării Tratatului de la Lisabona. Practic, problema deficiențelor de capacități nu reprezintă un subiect nou pentru statele europene, fiind abordată, până la adoptarea HLG 2003, exclusiv în contextul NATO. După acest moment, situația s-a schimbat substanțial pe fondul necesității de dezvoltare a unor proceduri de management al problematicii capacităților de apărare în conexiune cu procesul de implementare a obiectivelor agreeate la Helsinki. În acest sens, Consiliul European de la Laeken a adoptat decizia de a lansa Planul European de Acțiune pentru Capabilitățile



Domeniul securității și apărării a beneficiat substanțial de abordarea structurată promovată prin Tratatul de la Lisabona. Acesta introduce conceptul capacităților europene și politica de armamente ca priorități majore pentru agenda de cooperare în domeniul apărării.

⁶ Versiunea consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, Official Journal of European Union No. 326/26.10.2012.



Europene (European Capabilities Action Plan – ECAP)⁷, inițiativă de sprijin a procesului de remediere a deficiențelor identificate în procesul de planificare al HLG2003. Noul instrument a fost plasat în coordonarea Comitetului Militar, sprijinit de Statul Major al UE, răspunzând următoarelor cerințe:

- creșterea eficienței și pragmatismului cooperării europene în domeniul apărării;
- impulsionearea cooperării între statele membre, din perspectiva consolidării potențialului pentru cooperarea în cadrul proiectelor;
- implementarea unei abordări *bottom-up* în ceea ce privește identificarea soluțiilor necesare pentru îmbunătățirea capacităților europene, prin utilizarea optimă a contribuțiilor statelor membre;
- asigurarea coordonării adecvate, atât între statele membre, cât și cu NATO.

Prioritățile stabilite în acest cadru au fost abordate la nivelul unor grupuri de lucru specializate. Acestea au formulat recomandări particularizate pentru îmbunătățirea situației, care includeau diferite soluții⁸, pornind de la folosirea în comun a capacităților existente la nivelul statelor membre, achiziții, închiriere și până la coordonarea cu NATO.

Tipuri de deficiențe analizate sub egida ECAP	
1	Attack Helicopters/Support Helicopters
2	Nuclear, Biological, and Chemical Protection (NBC)
3	Unmanned Air Vehicles (UAV)/Surveillance and Target Acquisition (STA) Units
4	Medical Role 3/Medical Collective Protection Role 3
5	Special Operations Forces (SOF)
6	Carrier Based Air Power
7	Suppression of Enemy Air Defence (SEAD)
8	Air-to-Air Refuelling (AAR)
9	Combat Search and Rescue (CSAR)

⁷ Chaillot Paper 51, *From Nice to Laeken. European defence: core documents*, vol. II, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2002, pp. 129-130.

⁸ O prezentare generală a posibilelor soluții identificate prin procesul ECAP, în *Military Commitments Declaration*, martie 2003, disponibilă la https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/Military%20capabilities%20-%20EN.doc.html, accesată la 14 septembrie 2019.



Tipuri de deficiențe analizate sub egida ECAP	
10	Cruise Missiles/Precision Guided Munitions
11	Theatre Ballistic Missile Defence
12	Deployable Communication Modules
13	Headquarters (OHQ, FHQ, CCHQs)
14	Theatre Surveillance and Reconnaissance Air Picture
16	Strategic ISR IMINT Collection
17	UAV (HALE, MALE and tactical UAVs)
18	Early Warning and Distant Detection Strategic Level
19	Strategic Air Mobility/Outsized Transport Aircraft, General Cargo Aircraft
20	Roll-On-Roll-Off Vessels (RO-RO)/General Cargo Shipping

Cu toate acestea, exercițiul ECAP a eșuat în obținerea de rezultate tangibile, din moment ce soluțiile identificate nu au fost urmate de măsuri practice de implementare. De asemenea, în ciuda deciziilor privind structurarea analizei prin intermediul grupurilor de proiect specializate, ritmul și consistența activităților nu s-au ridicat la înălțimea așteptărilor. În context, Raportul privind progresele, prezentat în mai 2004, a reliefat că realizările înregistrate sunt marginale, recomandându-se clarificări și orientări suplimentare. Din această perspectivă, responsabilitatea pentru procesul de evaluare privind deficiențele de capacități a fost asumată de către EDA⁹.

Exercițiul ECAP a eșuat în obținerea de rezultate tangibile, din moment ce soluțiile identificate nu au fost urmate de măsuri practice de implementare.

O NOUĂ PARADIGMĂ

Noua abordare s-a concentrat asupra identificării, în strânsă consultare cu statele membre, a unui inventar cuprinzător de priorități care să reflecte toate percepțiile naționale asupra modului de consolidare a coerenței contribuțiilor statelor membre. Principalul rezultat al procesului de consultare s-a concretizat în Planul de Dezvoltare a Capabilităților (Capabilities Development Plan – CDP), care a devenit principalul instrument de planificare în domeniul capabilităților în UE, pentru intervale de cel puțin patru ani. În acest sens, ultima versiune

⁹ Declaration on European Military Capabilities, Military Capabilities Commitment Conference, Brussels, 22 noiembrie 2004, disponibilă la https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705militarycapabilities_/sede110705militarycapabilities_en.pdf, accesată la 14 septembrie 2009.



a CDP a avansat ca principale priorități în domeniul dezvoltării capabilităților următoarele zone de cooperare¹⁰:

Asigurarea capabilităților pentru operații de răspuns	Cooperare și sinergie în domeniul cibernetic; R&T cibernetic; Cadru sistemelor pentru operații cibernetic; Educație și instruire în domeniul cibernetic; Provocări specifice apărării cibernetic, în domeniul maritim și terestru.
Servicii informatice și de comunicații cu baza în spațiul cosmic	Observarea Pământului; Poziționare, navigare și sincronizare; Conștientizarea situației spațiale; Comunicații satelitare.
Superioritate informațională	Managementul spectrului radio; CIS tactic; Managementul informațional; Capabilități ISR.
Capabilități de luptă terestră	Modernizarea și dezvoltarea platformelor terestre (vehicule cu pilot/fără pilot, lovituri de precizie); Îmbunătățirea protecției forțelor (CBRN, CIED, echipament individual).
Capabilități logistice și de sprijin medical îmbunătățite	Mobilitate militară; Logistică îmbunătățită; Sprijin medical.
Manevrabilitate navală	Conștientizarea situației maritime; Superioritate la suprafață; Proiecția puterii.
Control submarin ce contribuie la reziliența pe mare	Război implicând mine; Război anti-submarin; Protecția porturilor.
Superioritate aeriană	Capabilități de luptă aeriană; Platforme aeriene ISR; Capabilități A2/AD; Alimentare aeriană; Sistem anti-rachetă (BMD).

¹⁰ *Capabilities Development Plan 2018*, disponibil la <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>, accesat la 15 septembrie 2019.

Capabilități inter-domenii ce contribuie la realizarea nivelului de ambiție al UE	Tehnologii inovative pentru îmbunătățirea capabilităților militare viitoare; Capacitatea autonomă a UE pentru testarea și calificarea capabilităților dezvoltate de UE; Capabilități UE de a opera autonom pentru realizarea nivelului de ambiție.
Integrarea capabilităților militare aeriene în condițiile unui mediu aviatc în schimbare	Acces militar la spațiul aerian; Abilitatea de a proteja confidențialitatea informațiilor importante pentru misiune; Coordonarea cu autoritățile aeronautice civile; Adaptarea capabilității C2 în domeniul aerian/spațial militar.
Mobilitate aeriană	Transport aerian strategic; Transport aerian tactic, inclusiv evacuare medicală aeriană.



Tratatul de la Lisabona a furnizat elemente de susținere pentru stimularea abordării cooperative în domeniul apărării. Cooperarea Structurată Permanentă (Permanent Structured Cooperation – PESCO) reprezintă cel mai relevant instrument, având în vedere potențialul de a dezvolta formule de cooperare în domeniul apărării între statele membre care sunt interesate și capabile să facă acest lucru.

În mod evident, obiectivele menționate reprezintă provocări semnificative atât din perspectivă cantitativă în raport cu angajamentele naționale, cât și din perspectiva promovării unei abordări flexibile în raport cu proiectele cooperative. În acest sens, Tratatul de la Lisabona a furnizat elemente de susținere pentru stimularea abordării cooperative în domeniul apărării. Cooperarea Structurată Permanentă (Permanent Structured Cooperation – PESCO) reprezintă cel mai relevant instrument, având în vedere potențialul de a dezvolta formule de cooperare în domeniul apărării între statele membre care sunt interesate și capabile să facă acest lucru (deschisă oricărui stat membru care acționează substanțial pentru dezvoltarea propriilor capacități de apărare prin dezvoltarea contribuției naționale și a participării, acolo unde este cazul, în forțe multinaționale, în principalele programe europene de înzestrare și în activitatea Agenției Europene de Apărare vizând dezvoltarea capabilităților de apărare, cercetare, achiziții și armamente)¹¹.

Suplimentar oportunităților practice, PESCO, cunoscută și sub o versiune romantică drept „Frumoasa adormită a Tratatului”, reprezintă una dintre exprimările concrete ale geometriei variabile care guvernează noua abordare în domeniul apărării, promovată de Tratatul de la Lisabona. În egală măsură, se manifestă diverse

¹¹ Prevederile Tratatului de la Lisabona privind PESCO se regăsesc în Art. 42, 46 și Protocolul 10 privind Cooperarea Structurată Permanentă.



Importanța particulară a PESCO este reliefată prin mecanismul de evaluare asociat, care are drept scop furnizarea unui tablou clar asupra progreselor realizate de statele membre participante, în raport cu angajamentele asumate politic în cadrul acestei inițiative.

opinii privind interpretarea acestei inițiative ca fiind o manifestare a unei Europe cu mai multe viteze, în domeniul apărării. Aceasta ar putea să reprezinte explicația logică pentru un interes activ al unei largi majorități a statelor membre care au optat să participe în acest format. De asemenea, recursul la prevederile Tratatului UE reprezintă o consecință directă a ritmului lent de dezvoltare a capacităților de apărare, PESCO fiind considerată drept un instrument mult mai eficient în promovarea unui proiect european, într-un mod mai ambițios și integrat. În egală măsură, PESCO trebuie să fie privită ca un mijloc prin care pot fi furnizate orientări strategice pentru cooperarea europeană în domeniul apărării, cu o mai bună reflectare a intereselor naționale și a priorităților în domeniul dezvoltării de capacități.

Procedural, PESCO a fost activată la sfârșitul anului 2017, în baza notificării semnate de miniștrii de externe și ai apărării din statele membre ale UE interesate să participe în acest format. Natura juridică obligatorie și scopul acestei inițiative au fost reiterate pe coordonatele celor 20 de angajamente care înglobează un inventar extins de domenii asociate domeniului capacităților. Se înscriu aici aspectele financiare ale contribuțiilor statelor membre și participarea concretă în operațiile UE. Importanța particulară a PESCO este reliefată prin mecanismul de evaluare asociat, care are drept scop furnizarea unui tablou clar asupra progreselor realizate de statele membre participante, în raport cu angajamentele asumate politic în cadrul acestei inițiative¹². Este evident că, în absența unui sprijin politic puternic pentru crearea noului cadru de cooperare, activarea PESCO nu s-ar fi putut realiza. Această abordare s-a reflectat și în rezultatele substanțiale înregistrate în dezvoltarea aspectelor instituționale și normative asociate funcționalității PESCO. Efectele imediate ale deciziei de utilizare a acestui cadru s-au reflectat în dezvoltarea proiectelor practice de cooperare. În mai puțin de doi ani, statele participante au promovat 34 de proiecte de cooperare, stabilite prin corelație cu obiectivele asumate colectiv prin Planul de Dezvoltare a Capabilităților. Propunerile avansate au vizat dezvoltarea capacităților și aspecte operaționale, implicând diferite niveluri de participare ale statelor membre, în domenii precum: Comandament

¹² Lista angajamentelor și a principalilor parametri ai mecanismului de evaluare PESCO, Decizia Consiliului (CFSP) 2017/privitoare la cooperarea structurată permanentă (PESCO) și statele membre participante, în *Official Journal of European Union*, nr. L33, pp. 57-77.

europen medical; Centru UE de pregătire pentru misiuni; Echipe de răspuns rapid de asistență mutuală în securitate cibernetică; Pregătire pentru operare elicoptere; Unitate de învățământ în domeniul informațiilor; Capacități europene de supraveghere militară a spațiului¹³. Din această perspectivă, PESCO trebuie să fie privită ca o parte constitutivă a pachetului de inițiative promovate în contextul implementării prevederilor Tratatului de la Lisabona.

Dar nu toate aspectele sunt acoperite de Tratat. Direcții suplimentare de acțiune au fost furnizate prin intermediul Strategiei Globale a UE andosată de Consiliul de Afaceri Generale, în octombrie 2016. Orientările strategice erau centrate pe ideea aprofundării integrării în domeniul apărării, cu un accent special în ceea ce privește faptul că „Sincronizarea graduală și adaptarea reciprocă a ciclurilor naționale de planificare și a practicilor în domeniul dezvoltării de capacități pot contribui la consolidarea convergenței strategice între statele membre”¹⁴. Acest obiectiv a beneficiat de clarificări suplimentare o lună mai târziu, în cadrul Concluziilor adoptate de miniștrii de externe și cei ai apărării. În acest context, o notă particulară a fost conferită aprofundării cooperării în domeniul apărării și generării capacităților necesare. În sprijinul implementării, miniștrii UE au invitat Înaltul Reprezentant și EDA să formuleze propuneri concrete pentru operaționalizarea Procesului de Analiză Anuală a Apărării (CARD)¹⁵. Mecanismul CARD a fost aprobat de Consiliul UE în mai 2017, din perspectiva lansării unei faze-pilot în 2018, ca o etapă inițială pentru implementarea unei proceduri formale din 2019. Filozofia de lucru asociată acestui instrument se baza pe utilizarea unui proces etapizat, având ca principale repere: colectarea datelor naționale în domeniul capacităților de apărare; analiza informațiilor colectate în corelație cu prioritățile CDP – formularea de recomandări. Conform orientărilor furnizate de Consiliu, procesul de evaluare s-a focalizat pe trei componente majore: planurile de apărare ale statelor membre; implementarea priorităților CDP;



Dar nu toate aspectele sunt acoperite de Tratat. Direcții suplimentare de acțiune au fost furnizate prin intermediul Strategiei Globale a UE andosată de Consiliul de Afaceri Generale, în octombrie 2016. Orientările strategice erau centrate pe ideea aprofundării integrării în domeniul apărării.

¹³ Inventarul complet al proiectelor PESCO adoptate prin Decizia Consiliului (CFSP)2018/1797, ce modifică și actualizează Decizia 2018/340 privitoare la proiectele ce urmează a fi dezvoltate prin PESCO, în *Jurnalul Oficial al UE*, nr. L294, pp. 18-22.

¹⁴ EU Global Strategy, pp. 20-21, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf, accesat la 15 septembrie 2019.

¹⁵ Implementation Plan on Security and Defence, disponibil la https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf, accesat la 15 septembrie 2019.



Conform Raportului Anual al EDA pentru 2018, recomandările formulate în urma derulării etapei pilot subliniau „tendința general-pozitivă în investițiile de apărare, dar ridicau o serie de preocupări privind diminuarea cheltuielilor în domeniul R&T”.

dezvoltarea cooperării. Aceste aspecte au fost integrate într-o analiză care servea drept bază pentru raportarea concluziilor etapei-pilot.

Din perspectiva procesului de dezvoltare a capabilităților, CARD a fost gândit să abordeze evaluările militare ale nivelului de operaționalizare și disponibilitatea practică a capabilităților reclamate pentru susținerea operațiilor. Conform Raportului Anual al EDA pentru 2018, recomandările formulate în urma derulării etapei pilot subliniau „...tendința general-pozitivă în investițiile de apărare, dar ridicau o serie de preocupări privind diminuarea cheltuielilor în domeniul R&T. O parte importantă a investițiilor este dedicată activităților care susțin prioritățile agreeate prin CDP, confirmând relevanța acestui proces. Oportunitățile colaborative adaptate au fost primite cu deschidere și vor servi ca legătură utilă pentru primul ciclu CARD”¹⁶. Pe acest fond, interesul concret al statelor membre a vizat dezvoltarea capabilităților din domeniile: apărare aeriană (SHORAD), vehicule blindate (inclusiv tancuri), elicoptere (ușor și mediu), sprijin medical, apărare cibernetică, comunicații prin satelit, sisteme aeriene fără pilot (nivel tactic), sisteme de contracarare a minelor maritime și securitate maritimă. În același timp, evaluările militare au subliniat existența unor deficiențe semnificative în ceea ce privește capabilitățile necesare pentru îndeplinirea obiectivelor CSDP, conform Nivelului de ambiție promovat prin intermediul EUGS¹⁷. Pe aceste coordonate, decizia Consiliului din noiembrie 2018 a reiterat importanța CARD pentru dezvoltarea generală a cooperării europene în domeniul apărării. În acest sens, CARD a devenit activitate de sine stătătoare, prin inițierea, din noiembrie 2019, a unui ciclu formal, care să „ofere orientări suplimentare asupra oportunităților colaborative și o evaluare detaliată a peisajului capabilităților europene, prin luarea în considerație, de asemenea, a tendințelor pe termen scurt, mediu și lung în dezvoltarea capabilităților”¹⁸.

¹⁶ European Defence Agency, Annual Report 2018, p. 8.

¹⁷ Principalele concluzii ale etapei-pilot a CARD, disponibile la [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)), accesat la 15 septembrie 2019.

¹⁸ Concluziile Consiliului European în domeniul securității și apărării, în contextul EU Global Strategy, 19 noiembrie 2018, disponibile la <https://www.consilium.europa.eu/media/37030/st13978-en18.pdf>, accesat la 15 septembrie 2019.

MAXIMIZAREA FINALITĂȚII INDUSTRIALE A PROCESULUI DE DEZVOLTARE A CAPABILITĂȚILOR

A patra componentă a pachetului de inițiative în domeniul apărării dezvoltat la nivelul UE în ultimii ani vizează cooperarea industrială. Încă din perioada inițială de definire a parametrilor dimensiunii de apărare, aspectele industriale au reprezentat una dintre prioritățile esențiale. În analiza evoluțiilor pe această dimensiune se pot identifica două procese interconectate, vizând consolidarea unei abordări europene la nivelul cooperării industriale, respectiv conectarea segmentului industrial la operaționalizarea PSAC. Etapele inițiale s-au implementat prin adoptarea Strategiei privind Baza europeană tehnologică, industrială de apărare (EDTIB)¹⁹, prin care se dorea crearea unui cadru pentru susținerea mecanismelor de îmbunătățire a capabilităților europene de apărare. Principalele rațiuni ale acestui demers vizau depășirea fragmentării industriei de apărare în Europa, precum și a nivelului insuficient de finanțare a apărării la nivelul statelor membre. În acest context, Strategia EDTIB propunea interconectarea a cinci componente: structura industrială; cheltuielile pentru apărare; piața echipamentelor pentru apărare; producția industrială de apărare și tehnologiile asociate domeniului apărării. De asemenea, în sensul consolidării coerenței, Comitetul Director EDA, în format ministerial, a aprobat (noiembrie 2007) un set de ținte colective pentru managementul resurselor de apărare la nivel național. Deși voluntare în natura lor, se anticipa ca statele membre să-și orienteze demersurile către atingerea următoarelor praguri:

- înzestrare echipamente (inclusiv R&D/R&T): 20% din totalul cheltuielilor pentru apărare;
- înzestrare prin programe cooperative europene: 35% din totalul cheltuielilor pentru echipamente;
- cercetare apărare& tehnologii: 2% din totalul cheltuielilor;
- proiecte colaborative R&T: 20% din totalul cheltuielilor pentru R&T²⁰.

Simultan, cadrul normativ a fost consolidat prin adoptarea:

❖ *Codului de bune practici în lanțul logistic*, adoptat de Comitetul director EDA la 27 martie 2007. Prin utilizarea acestui instrument, industria de apărare are posibilitatea de a mediatiza oportunitățile



Prin adoptarea Strategiei privind Baza europeană tehnologică, industrială de apărare (EDTIB), se dorea crearea unui cadru pentru susținerea mecanismelor de îmbunătățire a capabilităților europene de apărare. Principalele rațiuni ale acestui demers vizau depășirea fragmentării industriei de apărare în Europa, precum și a nivelului insuficient de finanțare a apărării la nivelul statelor membre.

¹⁹ Andosat de Comitetul Director EDA la 14 mai 2007.

²⁰ <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal/Benchmarks>, accesat la 16 septembrie 2019



Rezultatele practice au devenit vizibile în timp util, în principal prin dezvoltările programelor de cooperare adaptate, susținute de contribuțiile statelor membre și cu sprijinul EDA. În acest context, s-a plasat Programul întrunit de investiții (Joint Investment Program – JIP), „Protecția forțelor armate”.

de subcontractare prin intermediul unui Buletin Electronic gestionat de EDA.

❖ *Strategiei europene de cooperare în domeniul armamentelor*, promovând conectarea între dezvoltarea capacităților europene, EDTIB și investițiile în domeniul apărării. În același timp, avansa un inventar substanțial de soluții practice pentru stimularea cooperării industriale pe coordonatele priorităților CDP și a cerințelor militare comune²¹.

❖ *Strategiei europene pentru cercetare și tehnologii în domeniul apărării*, care sublinia necesitatea unei abordări concertate în investițiile pentru apărare, în scopul de a „*întări și dezvolta mai eficient colaborarea în știință și tehnologie, astfel încât să permită generarea într-un interval adecvat a tehnologiilor adecvate în sprijinul capacităților militare pentru cerințele pe termen scurt, mediu și lung*”²².

❖ *Strategiei pentru o industrie europeană de apărare mai puternică și competitivă*²³, propusă în decembrie 2007 de Comisia Europeană ca un instrument adițional la abordarea interguvernamentală promovată de EDA în consolidarea industriei de apărare în Europa.

Rezultatele practice au devenit vizibile în timp util, în principal prin dezvoltările programelor de cooperare adaptate, susținute de contribuțiile statelor membre și cu sprijinul EDA. În acest context, s-a plasat Programul întrunit de investiții (Joint Investment Program – JIP), „*Protecția forțelor armate*”, în valoare de 13, 1 mil. €.

Ca și în cazul procesului de dezvoltare a capacităților, Tratatul de la Lisabona a deschis noi perspective în domeniul cooperării industriale de apărare. Strategia Globală a structurat acest domeniu ca fiind o prioritate majoră pentru dezvoltarea PSAC, subliniind nevoia unei industrii de apărare coerente, care să susțină noul profil al UE în contextul general de securitate, cu potențial de dezvoltare a oportunităților economice: „*O industrie europeană de apărare, sustenabilă, inovativă și competitivă este esențială pentru autonomia strategică a Europei și pentru o PSAC credibilă. Poate stimula, de asemenea, creșterea economică și a locurilor de muncă. O bază industrială, tehnologică*

²¹ Adoptată de Comitetul Director al EDA în octombrie 2008, textul strategiei disponibil la https://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Co-operation_Strategy.pdf, accesată la 15 septembrie 2019.

²² EDRT Strategy adoptată de Comitetul Director al EDA în noiembrie 2008, disponibil la https://www.eda.europa.eu/docs/documents/edrt_strategy.pdf, accesată la 15 septembrie 2019

²³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A strategy for a stronger and more competitive european defence industry, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0764&from=EN>, accesată la 16 septembrie 2019

și de apărare are nevoie de o piață internă și un lanț de aprovizionare funcționale și transparente, precum și de un dialog structurat cu industriile de apărare relevante. De asemenea, asigurarea participării întreprinderilor mici și mijlocii (IMMs) în domeniul apărării poate îmbunătăți inovația și investițiile în tehnologiile militare de mâine”²⁴.

Sub aceste auspicii, Comisia Europeană a elaborat Planul de acțiune pentru apărarea europeană (European Defence Action Plan – EDAP), care a structurat obiectivele pentru următoarea decadă, având ca scop central stimularea cooperării în domeniul apărării, pe coordonatele aprofundării integrării europene. Acest demers a inclus trei elemente majore: crearea unui Fond European pentru Apărare (European Defence Fund – EDF); dezvoltarea investițiilor în întreprinderile mici și medii, start-ups, mid-caps și alte tipuri de furnizori pentru industria de apărare; consolidarea pieței unice europene pentru apărare²⁵. Elementul esențial a fost reprezentat de ideea dezvoltării unui instrument dedicat, care să facă diferența prin crearea de oportunități financiare pentru industria de apărare, conform priorităților CDP. Din această perspectivă, EDF va intra în funcțiune din 2021, oferind un sprijin financiar de 13 mld. euro, structurat în două componente (ferestre) de cooperare. Prima vizează domeniul capabilităților, susținut prin 8,9 mld. euro care pot finanța proiecte de cooperare promovate de consorții industriale alcătuite din cel puțin trei entități, provenind din cel puțin trei state membre. O atenție specială este acordată proiectelor PESCO, acestea putând beneficia de o rată suplimentară de finanțare. A doua fereastră EDF este dedicată finanțării proiectelor de cercetare în domeniul apărării, în acest sens fiind prevăzute 4,1 mld. euro. În același timp, EDF va stimula dezvoltarea tehnologiilor disruptive pentru care sunt alocate 5-10%²⁶ din întreaga anvelopă financiară a acestui instrument. Pentru crearea condițiilor necesare bunei funcționări a EDF, Comisia Europeană a adoptat, la sfârșitul anului 2018, primul Program european de dezvoltare industrială în domeniul apărării (Program on European Defence Industrial Development Programme



Comisia Europeană a elaborat Planul de acțiune pentru apărarea europeană (European Defence Action Plan – EDAP), care a structurat obiectivele pentru următoarea decadă, având ca scop central stimularea cooperării în domeniul apărării, pe coordonatele aprofundării integrării europene.

²⁴ EU Global Strategy, p. 46, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, accesată la 16 septembrie 2019

²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Defence Action Plan, Bruxelles, 30 noiembrie 2016, disponibil la <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016DC0950>, accesat la 16 septembrie 2019.

²⁶ Regulamentul de stabilire a Fondului european de dezvoltare, aprobat de Parlamentul European în aprilie 2019, disponibil la https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0412_EN.html, accesat la 17 septembrie 2019.



Politica de Securitate și Apărare Comună a evoluat semnificativ într-o perioadă foarte scurtă de timp. Progresele indică articularea unui model european de cooperare în domeniul apărării, a cărui principală trăsătură este reprezentată de interacțiunea între profilul interguvernamental al PSAC și paradigma integrată a diferitelor instrumente și politici.

– EDIDP), care funcționează între 2019-2020. Principalul obiectiv vizează susținerea cooperării industriale de apărare la nivelul Uniunii Europene. Programul de lucru dezvoltat în acest cadru va fi cofinanțat de Comisie cu un buget de 500 mil. euro pentru proiecte de cooperare între statele membre privind dezvoltarea de echipamente de apărare pentru toate categoriile de forțe (terestru, aerian, maritim), cyber și spațiu²⁷. Din această perspectivă, prioritățile²⁸ asupra cărora se va concentra EDIDP vizează

- susținerea operațiilor, protecția și mobilitatea forțelor;
- informații, securitatea comunicațiilor și cyber;
- capacitatea de a conduce operații de intensitate ridicată;
- tehnologii inovative în domeniul apărării și dezvoltarea IMM-urilor.

CONCLUZII

Având în vedere aspectele menționate, este dincolo de orice îndoială faptul că Politica de Securitate și Apărare Comună a evoluat semnificativ într-o perioadă foarte scurtă de timp. Progresele indică articularea unui model european de cooperare în domeniul apărării, a cărui principală trăsătură este reprezentată de interacțiunea între profilul interguvernamental al PSAC și paradigma integrată a diferitelor instrumente și politici.

Cu toate acestea, stadiul realizărilor de astăzi nu poate fi evaluat riguros fără a se lua în calcul întreaga dinamică a proiectului european pe durata ultimelor două decenii. În mod evident, nu se poate vorbi despre o evoluție lineară, dar ceea ce contează este continuitatea cooperării în domeniul apărării. În acest sens, merită subliniat sprijinul constant manifestat la nivelul opiniei publice față de consolidarea profilului UE în contextul de securitate și apărare. Acest aspect vizează atât dezvoltarea arhitecturii instituționale, cât și o amprentă europeană mai vizibilă în aspectele practice precum capacități, operații etc.

Bineînțeles, există o serie de întrebări deschise asupra acestui proiect. Din perspectiva generală a procesului de integrare europeană, PSAC reprezintă unul dintre dosarele consensuale, în ceea ce privește

²⁷ Regulamentul (EU) 2018/1092 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018, cu privire la Programul de dezvoltare a industriei de apărare europene, pentru sprijinirea competitivității și capacității de inovare a industriei de apărare a Uniunii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1092>, accesat la 17 septembrie 2019.

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_en, accesat la 17 septembrie 2019

modul de raportare a statelor membre față de aceasta. Există un nivel substanțial de convergență în a privi dezvoltarea CSDP ca un motor suplimentar care poate facilita continuarea procesului de integrare europeană. Evident, vorbim de așteptări majore atașate unei dezvoltări de succes a cooperării europene în domeniul apărării, subliniind importanța menținerii coerenței între diferite paliere de lucru pentru asigurarea unui ritm adecvat de implementare a agendei agreeate politic.

În egală măsură, acest obiectiv implică o discuție consolidată asupra corelării resurselor cu ambițiile în ceea ce privește dezvoltarea PSAC. În definirea unei formule practice, o atenție specială trebuie acordată evitării formulărilor duplicative cu demersurile similare și inițiative practice dezvoltate de alte organizații. În acest sens, cooperarea UE-NATO reprezintă principalul cadru care poate genera oportunități substanțiale. Elementul esențial derivă din realitatea practică a existenței unui singur set de forțe și capacități pe care statele membre ale ambelor organizații îl pot pune la dispoziție.



REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. ***, *Capabilities Development Plan 2018*, <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>
2. ***, *Declarația adoptată de Franța și Marea Britanie în urma Summit-ului franco-britanic desfășurat la St. Malo* (3-4 decembrie 1998). Textul integral în *Chaillot Paper 47. From St.Malo to Nice. European defence: core documents*, WEU Institute for Security Studies, Paris, 2001.
3. ***, *From Nice to Laeken. European defence: core documents*, Chaillot Paper 51, vol. II, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2002.
4. ***, *Headline Goal 2010* a fost aprobat de Consiliul de Afaceri Generale și Relații Externe la 17 mai 2004, fiind adoptat de Consiliul European din 17-18 iunie 2004, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf, accesat la 13 septembrie 2019.
5. ***, *Strategia globală a UE*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf
6. ***, *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*, în *Official Journal of European Union*, nr.. 326/26.10.2012.