



ASPECTE FINANCIARE ASOCIATE DEZVOLTĂRII POLITICII DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNE – MECANISMUL ATHENA –

Dragoș ILINCA

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

Eforturile de creare, la nivelul Uniunii Europene, a unor mecanisme capabile să ofere soluții pentru susținerea procesului de derulare a angajamentelor operaționale militare s-au concretizat prin crearea, în februarie 2004, a unui instrument pentru administrarea finanțării costurilor comune ale operațiilor cu implicații militare, mult mai cunoscut sub titulatura de Mecanismul ATHENA.

Prin prezentul articol se oferă o descriere sugestivă a evoluțiilor care au condus la apariția acestui nou instrument și se analizează efectele generate la nivel operațional prin dezvoltarea procedurilor de administrare în comun a unor tipuri de cheltuieli, sub egida Politicii de Securitate și Apărare Comună.

Cuvinte-cheie: PSAC, operații militare, managementul crizelor, finanțare militară, Mecanismul ATHENA.

INTRODUCERE – PRIMELE DEMERSURI

La sfârșitul lunii martie 2003, Uniunea Europeană lansa, în perimetrul balcanic, prima sa operație militară de management al crizelor. Misiunea s-a înscris într-o tendință de consolidare a profilului operațional al cooperării europene în domeniul securității și apărării, care a continuat, în deceniile următoare, prin lansarea unui număr semnificativ de misiuni și operații în diferite zone geografice.

Modalitatea de structurare a acestui demers a reprezentat unul dintre procesele laborioase ale construcției proiectului european în domeniul apărării, fiind, practic, unul dintre reperele principale ale acestuia. De asemenea, caracterul specific inițiativei analizate decurge din însăși natura particulară a modului în care dimensiunea de securitate și apărare a UE a evoluat pe coordonatele consensului politic al statelor membre și în condițiile unei relative absențe a cadrului normativ.

Dezvoltarea cooperării europene în domeniul securității și apărării a inclus, încă din primele etape, problematica asigurării resurselor financiare necesare acestui proiect. Demersurile inițiate în această direcție s-au derulat într-un mod particular, dictat de caracterul specific al Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC) în contextul instituțional și normativ al Uniunii Europene. Astfel, problematica apărării a fost tratată din perspectiva caracterului interguvernamental, care presupune, întâi de toate, prevalența opțiunilor naționale, principiul de bază fiind acela al întrunirii consensului statelor membre, ca normă de funcționare. Din această perspectivă, tratatele UE au reglementat aspectele practice ale cooperării de apărare, contribuind la dezvoltarea unei tipologii procedurale care a evoluat consonant cu dezvoltarea PSAC. Aici se înscrie și structurarea unui sistem de gestionare a implicațiilor financiare pe care derularea proiectului european în domeniul apărării îl presupunea.

Trăsăturile acestuia nu se regăsesc, neapărat, în paradigma funcțională utilizată de alte organizații, în special NATO, fiind generat

Problematica apărării a fost tratată din perspectiva caracterului interguvernamental, care presupune, întâi de toate, prevalența opțiunilor naționale, principiul de bază fiind acela al întrunirii consensului statelor membre, ca normă de funcționare.



Parametrii mecanismului de finanțare a operațiilor cu implicații în domeniul militar au fost stabiliți la jumătatea anului 2002, prin deciziile adoptate de Consiliul de Afaceri Generale (Luxemburg, 17 iunie 2002). Obiectivul principal a vizat identificarea tipurilor de costuri asociate operațiilor și, subsecvent, contribuția statelor membre la finanțarea acestora.

pe coordonate de flexibilitate care să răspundă prevederilor normative ce guvernează domeniul respectiv. Astfel, prevederile Tratatului Uniunii Europene includ o serie de restricții în ceea ce privește bugetul UE, una dintre acestea vizând utilizarea acestor fonduri pentru „*cheltuieli cu implicații militare*” (Art. 41 TEU). În mod evident, această prevedere impune o serie de ajustări asupra modului în care resursele necesare susținerii cooperării sub egida PSAC se pot realiza în mod eficient. Opțiunea principală a fost reprezentată de crearea unor mecanisme ad-hoc, a căror filosofie de funcționare se baza exclusiv pe consensul politic al statelor membre. Crearea acestora a decurs ca o necesitate automată pentru a susține ambițiile politice privind dezvoltarea profilului UE în domeniul managementului crizelor, atât în ceea ce privește finanțarea misiunilor conduse de această organizație, cât și în ceea ce privește sprijinirea procesului de dezvoltare a opțiunilor de remediere a deficiențelor de capacități.

PERSPECTIVA OPERAȚIONALĂ PRIVIND DEZVOLTAREA COOPERĂRII ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI APĂRĂRII DIN PUNCT DE VEDERE FINANCIAR

Din perspectivă operațională, se poate vorbi despre structurarea unui model funcțional de asigurare a resurselor financiare, creat în spiritul legislației primare a UE, dar pe coordonate normative specifice, menit să contribuie suplimentar la efortul național al statelor membre participante în operații. Astfel, parametrii mecanismului de finanțare a operațiilor cu implicații în domeniul militar au fost stabiliți la jumătatea anului 2002, prin deciziile adoptate de Consiliul de Afaceri Generale (Luxemburg, 17 iunie 2002). Pornind de la prevederile TEU, care ofereau „*posibilitatea adoptării de decizii pentru susținerea acțiunilor operaționale ale Uniunii*” (Art. 28), consensul înregistrat la Luxemburg a contribuit la definirea cadrului general care să guverneze modul în care finanțarea operațiilor militare avea să se realizeze. Obiectivul principal a vizat identificarea tipurilor de costuri asociate operațiilor și, subsecvent, contribuția statelor membre la finanțarea acestora. Deși un demers inițial, prin asumarea acestuia, a fost totuși realizată masa critică pentru constituirea unui buget operațional care se va operaționaliza în baza unor reglementări separate de corpul

legislației UE. Astfel, au fost stabilite două tipuri de costuri asociate angajamentelor operaționale:

❖ *Costuri comune* – care nu pot fi asumate doar de statele membre participante la o operație, în vederea acoperirii cheltuielilor asociate, facilități și capacități de interes comun în derularea operației. Se aveau în vedere: costuri de transport; administrație; comunicații; deplasare în teatru; infrastructură (barăci, cazare); sprijin pentru forțele dislocate.

❖ *Costuri individuale* – incluzând cheltuielile asociate prezenței statelor membre în cadrul operației, care urmau să fie asigurate conform principiului „costs lie where they fall” de către statele contribuatoare.

Ulterior, Consiliul European de la Sevilla (21-22 iunie 2002) a agreat această formulă, subliniind, totodată, importanța dezvoltării unui sistem eficient de management financiar. De asemenea, se preciza faptul că acesta nu se adresează finanțării capacităților pe care statele membre le puneau la dispoziție pentru operațiile UE. Cheltuielile asociate acestora, din perspectiva transportului, susținerii și redislocării, reveneau statului proprietar.

Pe aceste coordonate, a fost asumată ideea de creare a unui buget pentru finanțarea costurilor comune necesare operațiilor militare ale UE, care să permită managementul financiar adecvat al acestui domeniu. De asemenea, o prioritate majoră era acordată și definirii unui cadru instituțional-procedural suficient de cuprinzător, care să faciliteze valorificarea oportunităților prezentate de participarea statelor terțe la operațiile conduse de Uniune. Nu în ultimul rând, structurarea unui sistem de management financiar era reclamată și din perspectiva aspectelor care țineau de implementarea aranjamentelor¹ de cooperare operațională încheiate între NATO și UE.

Suplimentar acestor aspecte, relevanța deciziilor adoptate la Sevilla poate fi identificată din perspectiva stabilirii primului inventar de costuri comune, care putea face obiectul acestui mecanism. Din perspectiva statelor membre, demersul reprezenta o opțiune de preluare a presiunii financiare generate de participarea la operații

¹ Cunoscută sub numele de Acordurile „Berlin+”, acestea reprezintă aranjamentele de cooperare încheiate la 15 decembrie 2002 între cele două organizații. Prin intermediul acestora au fost reglementate aspectele privind cooperarea în domeniul operațional, cu accent pe stabilirea cadrului procedural de interacțiune instituțională în contextul unei operații conduse de către UE care utilizează capacitățile de planificare și comandă ale NATO.



Relevanța deciziilor adoptate la Sevilla poate fi identificată din perspectiva stabilirii primului inventar de costuri comune, care putea face obiectul acestui mecanism. Din perspectiva statelor membre, demersul reprezenta o opțiune de preluare a presiunii financiare generate de participarea la operații și, subsecvent, în vederea implementării unei abordări echitabile a responsabilităților pentru susținerea angajamentelor UE, indiferent de nivelul contribuției cu forțe și capacități în teatru.



și, subsecvent, în vederea implementării unei abordări echitabile a responsabilităților pentru susținerea angajamentelor UE, indiferent de nivelul contribuției cu forțe și capacități în teatru. Se poate vorbi, astfel, despre o redistribuire a unui segment al cheltuielilor asociate dimensiunii militare, simultan cu menținerea costurilor individuale pe care statele membre angajate în derularea operațiilor trebuia să le suporte. Principiul de bază a vizat stabilirea de contribuții din partea tuturor statelor membre implicate în cooperarea europeană în domeniul apărării, calculate în baza reglementărilor financiare utilizate în cadrul UE. Pornind de la aceste considerente, structura costurilor comune a inclus, în esență, două componente:

Structura costurilor comune a inclus, în esență, două componente: costuri comune, legate de finanțarea unor activități la nivelul comandamentelor, și costuri comune asociate sprijinului forței dislocate în teatrul de operații.

- Costuri comune, legate de finanțarea unor activități la nivelul comandamentelor (fixe și dislocabile), pentru operațiile UE. În acest context, se aveau în vedere: comandamente (HQ); comandamente operaționale (OHQ); comandamentul forței (FHQ); componentele de comandă la nivel de comandament (CCHQ). Tipurile de cheltuieli care putea face obiectul finanțării în comun vizau, conform *Presidency Raport* (Haine, 2003, pp. 14-15):
 - costuri de transport (în și din teatrul de operații/dislocare-susținere-refacere);
 - aspecte administrative (birotică, birouri, cazare, servicii contractuale, utilități, mentenanța clădirilor);
 - contractare personal în sprijinul operației – personal civil, consultanți internaționali;
 - comunicații – achiziție, închiriere și utilizare a unor echipamente suplimentare;
 - transport/călătorii în interiorul zonei de operații (combustibil, mentenanță vehicule, închirieri mijloace de deplasare, asigurări);
 - cazare – cheltuieli de achiziții, închiriere, refacere a facilităților necesare pentru comandamente în teatrul de operații;
 - informații publice (cheltuieli de mediatizare și campanii de informare);
 - reprezentare și ospitalitate.

- Costuri comune, asociate sprijinului forței dislocate în teatrul de operații, incluzând următoarele elemente:
 - infrastructură – cheltuieli esențiale pentru îndeplinirea misiunilor (utilizare aeroporturi, cale ferată, porturi, șosele, rețele electrice, asigurarea apei);
 - echipamente suplimentare, în baza solicitării comandantului operației;
 - semne distincte de identificare – ecusoane, fanioane, uniforme speciale etc.;
 - medical – închiriere capacități de evacuare medicală pe cale aeriană.

Aceste reglementări trebuie privite în contextul demersurilor inițiate în acea perioadă privind derularea unor angajamente operaționale concrete ale UE ca formă de exprimare practică a sprijinului politic pentru Politica Europeană de Securitate și Apărare. Principala direcție de acțiune a vizat consolidarea angajamentului din Balcanii de Vest, inclusiv din perspectiva preluării responsabilităților operaționale ale NATO în această regiune. Din această perspectivă, gestionarea aspectelor financiare devenea o problemă extrem de importantă, deciziile adoptate la Sevilla contribuind la crearea condițiilor pentru lansarea primelor operații militare de management al crizelor conduse de UE (31 martie 2003 – EUFOR Concordia/Macedonia; 12 iunie 2003 – EUFOR Artemis/R.D. Congo).

Realitățile mediului operațional au indicat, curând după inițierea acestor demersuri, necesitatea dezvoltării unui mecanism de management financiar. Varianta de gestionare punctuală, utilizată în cadrul primelor operații, care era limitată la implicarea Comitetului Contributorilor², nu reprezenta o soluție sustenabilă, având în vedere atât complexitatea aspectelor implicate, precum și nivelul insuficient de relaționare cu ansamblul instituțional și procedural al UE. De asemenea, parametrii funcționali ai operațiilor militare reclamau un anumit grad de predictibilitate în ceea ce privește disponibilitatea resurselor financiare mai ales pentru etapele inițiale de pregătire și dislocare a forțelor în teatru. Absența unei astfel de perspective era de natură să genereze întârzieri și sincope în asigurarea caracterului continuu al derulării



Principala direcție de acțiune a vizat consolidarea angajamentului din Balcanii de Vest, inclusiv din perspectiva preluării responsabilităților operaționale ale NATO în această regiune.

² Comitetul Contributorilor reprezintă structura cu rolul principal în gestionarea problemelor curente ale unei operații UE. La nivelul acestuia participă toate statele contribuatoare, reuniunile desfășurate sub aceste auspicii fiind coordonate de comandantul operației respective.



Orientarea cooperării europene către dezvoltarea capacităților de reacție rapidă va reflecta un nivel semnificativ de acuitate în ceea ce privește maniera în care sunt asigurate resursele financiare pentru generarea unor angajamente operaționale de acest tip.

operației, cu atât mai important în cazul angajamentelor derulate la distanțe mari sau în condițiile unui mediu local cu incertitudini de securitate majore. Asigurarea unei disponibilități financiare inițiale era unul dintre aspectele esențiale care trebuia luat în considerație la dezvoltarea mecanismului de finanțare a operațiilor militare, utilitatea acestuia putând fi privită din mai multe perspective.

Prima dintre acestea viza complexitatea procesului de acomodare a procedurilor naționale în cadrul unui mecanism comun de finanțare, având în vedere particularitățile existente la nivelul sistemelor utilizate de statele membre. A doua perspectivă era legată de necesitatea încadrării negocierilor, atât la nivelul membrilor UE, cât și cu statele terțe, privind stabilirea aspectelor financiare în reperele temporale stabilite pentru derularea procesului de generare operațională și dislocare în teatru. Experiența operațiilor din Balcani a indicat faptul că discuțiile pe acest subiect și, subsecvent, adoptarea unor decizii fundamentate presupun o complexitate constantă, care reclamă un timp mai mare de negociere (Missiroli, 2003, p. 13). Nu în ultimul rând, problema predictibilității financiare devenea cu atât mai relevantă din perspectiva necesității de rezolvare expeditivă a problemelor de înzestrare cu echipamente sau mijloace absolut necesare pentru derularea operației (Emmerson, Gross, 2007, p. 51).

Toate aceste elemente au fost de natură să accentueze complexitatea procesului de dezvoltare a mecanismului de finanțare, dar au generat, în egală măsură, masa critică pentru intensificarea dezbaterilor privind dezvoltarea unor formule concrete. Accente suplimentare au rezultat din elaborarea conceptului UE de răspuns militar rapid, care a condus la adoptarea *Obiectivului Global 2010*³ și, subsecvent, la crearea Grupurilor de Luptă. Orientarea cooperării europene către dezvoltarea capacităților de reacție rapidă va reflecta un nivel semnificativ de acuitate în ceea ce privește maniera în care sunt asigurate resursele financiare pentru generarea unor angajamente operaționale de acest tip.

³ Noul obiectiv global, adoptat de UE cu prilejul summitului Consiliului European din 17-18 iunie 2004, a intrat în limbajul de specialitate sub numele de *Headline Goal 2010 (HLG 2010)*. Parametrii acestuia vizau abordarea problematicii dezvoltării de capacități la un nivel superior, în special prin focalizarea asupra aspectelor calitative a procesului de generare a forțelor pentru operații, din perspectiva capacității de dislocare rapidă și susținere în teatru. Nucleul acestei abordări a vizat asumarea, la nivelul UE, a conceptului Grupurilor de Luptă, care reprezentau structuri de forțe (aproximativ 1.500 de militari) cu grad ridicat de dislocare, capabile să fie susținute în teatru până la 120 de zile. Pentru detalii privind conținutul HLG 2010, a se vedea https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf, accesat la 18 aprilie 2021.

CADRUL NORMATIV ȘI ASPECTE INSTITUȚIONALE PRIVIND MECANISMUL ATHENA

În contextul celor prezentate, la 1 martie 2004, Consiliul UE a adoptat decizia de creare a unui instrument dedicat gestionării aspectelor financiare asociate operațiilor militare (2004/197/CFSP, *Official Journal of the European Union* L063, 2004, pp. 0068-0082). Cunoscut sub numele de *Mecanismul ATHENA*, acesta dobânda profilul juridic necesar pentru a putea să deruleze activități financiare și să încheie aranjamente administrative în acest domeniu. Principala responsabilitate era aceea de a asigura managementul contribuțiilor financiare ale statelor membre, activitățile derulate sub auspiciile sale fiind supuse monitorizării și controlului exercitat de acestea. Trebuie spus faptul că, în ultimul deceniu, mecanismul a parcurs un proces continuu de îmbunătățire, centrat atât pe actualizarea prevederilor normative la evoluțiile angajamentelor operaționale ale UE, cât și pe dezvoltarea tipurilor de capacități potențial a fi angajate în operații, după cum este cazul Grupurilor de Luptă [Council Decision 2011/871/CFSP din 19 decembrie 2011; Council Decision 2015/528 (CFSP) din 27 martie 2015].

Din perspectivă structurală, managementul ATHENA este coordonat prin intermediul unui sistem alcătuit din trei elemente – administrator, comandantul operațional, ofițer contabil. Activitatea acestora se află sub controlul și orientarea *Comitetului Special*, structură în cadrul căreia statele membre participante⁴ la PSAC se reunesc în mod regulat. Conducerea este asigurată de statul care deține Președinția în exercițiu a Consiliului UE, alături de reprezentarea națională, pentru o mai bună interacțiune între această entitate și structurile UE la reuniunile *Comitetului* și în prezența Comisiei Europene. De asemenea, statele terțe contribuatoare în cadrul operațiilor militare ale UE pot participa la reuniunile *Comitetului*, cu excepția sesiunilor de vot.

Rolul principal în implementarea deciziilor adoptate la nivelul *Comitetului* îi revine administratorului ATHENA, desemnat de Secretarul



La 1 martie 2004, Consiliul UE a adoptat decizia de creare a unui instrument dedicat gestionării aspectelor financiare asociate operațiilor militare. Cunoscut sub numele de „Mecanismul ATHENA”, acesta dobânda profilul juridic necesar pentru a putea să deruleze activități financiare și să încheie aranjamente administrative în acest domeniu.

⁴ Cu excepția Danemarcei, care a optat, în baza unui referendum desfășurat în iunie 1992, pentru adoptarea Tratatului de la Maastricht, pentru neparticiparea la dimensiunea militară a cooperării europene. Din această perspectivă, Danemarca nu participă la activitățile și operațiile care se desfășoară pe dimensiunea militară a PSAC și, subsecvent, nu este implicată în finanțarea prin intermediul Mecanismului ATHENA.



Interacțiunea între cei trei actori – administratorul, comandantul operațional și ofițerul contabil – se valorizează mai ales în contextul procesului de elaborare a bugetului anual al Mecanismului. Fără a fi neapărat un proces iterativ, structurarea acestuia are ca finalitate consolidarea caracterului de predictibilitate a sistemului de management financiar și o cât mai bună corelare a acestuia cu realitățile operaționale.

general al Consiliului UE, cu informarea Comitetului special, având un mandat de trei ani. Din perspectiva prerogativelor privind coordonarea aspectelor financiare pentru operațiile militare, administratorul ATHENA este responsabil cu întocmirea bugetului anual al acestui mecanism, fiind autorizat să adopte deciziile necesare implementării acestuia. De asemenea, asigură interacțiunea cu autoritățile de resort la nivelul statelor membre, fiind, totodată, principala interfață în relație cu alte organizații internaționale în domeniul de competență.

Din perspectiva gestionării aspectelor financiare la nivel operațional, rolul comandanților operațiilor este valorizat prin atribuțiile acestora de a monitoriza cheltuielile efectuate în baza deciziilor privind costurile comune adoptate la nivelul Comitetului ATHENA. De asemenea, contribuția acestora este extrem de relevantă pentru fundamentarea procesului decizional, fiind principalii actori de evaluare a condițiilor de implementare a cadrului agreat pentru finanțarea costurilor comune. Pornind de la aceste elemente, comandanții operațiilor sunt implicați în mod substanțial în elaborarea bugetului anual.

Componenta executivă este gestionată prin intermediul ofițerului contabil, care este desemnat, în mod similar administratorului ATHENA, pentru o perioadă de trei ani. Responsabilitățile acestuia acoperă, în principal, aspectele de gestionare curentă a activităților financiare, asigurând și expertiza necesară pentru structurile de specialitate ale statelor membre.

Interacțiunea între cei trei actori – administratorul, comandantul operațional și ofițerul contabil – se valorizează mai ales în contextul procesului de elaborare a bugetului anual al Mecanismului. Fără a fi neapărat un proces iterativ, structurarea acestuia are ca finalitate consolidarea caracterului de predictibilitate a sistemului de management financiar și o cât mai bună corelare a acestuia cu realitățile operaționale. Asupra acestui din urmă aspect, mecanismul de finanțare era privit din perspectiva principalelor etape de structurare și derulare a angajamentelor operaționale, astfel încât să asigure un plus de coerență procesului de generare. Astfel, au fost avute în vedere trei secvențe:

- *Faza de pregătire* – intervalul între data adoptării deciziei de lansare a operației și numirea comandantului operației.

- *Faza activă* – numirea comandantului operației și încetarea activității comandamentului operațional.
- *Faza de retragere/încetare a operației* – între momentul încheierii acțiunilor operaționale și finalizarea procesului de repatriere a forțelor și echipamentelor.

Din această perspectivă, bugetul include, în esență, costurile comune identificate, potrivit prevederilor deciziei de funcționare, pentru fiecare dintre operațiile aflate în derulare. Se adaugă aspectele legate de finanțarea unor cheltuieli asociate exercițiilor militare ale UE, acestea fiind privite ca modalități de consolidare a potențialului operațional cu impact direct asupra eficienței angajamentelor UE aflate în derulare. Tipurile de cheltuieli care pot fi finanțate pentru exerciții reflectă o abordare similară cu cea utilizată pentru identificarea costurilor comune pentru operații. Astfel, se are în vedere finanțarea⁵ (CFSP 2015/528, *Official Journal of the European Union*/L 84, 28/03/2015, pp. 39-63) din bugetul ATHENA a cheltuielilor pentru comandamentele (dislocabile și fixe) care participă la aceste exerciții, precum și pentru structurile similare utilizate în contextul implementării acordurilor de cooperare între NATO și UE.

Responsabilitatea principală pentru elaborarea bugetului îi revine administratorului, care elaborează proiectul, pe baza propunerilor comandanților operaționali, precum și a unei prognoze privind evoluția angajamentelor operaționale ale UE. Aceste două elemente sunt definitorii în stabilirea plafonului anual al bugetului, care va include și potențialele sume ce trebuie returnate în cazul efectuării unor plăți anticipate în cursul anului precedent. Trebuie menționat faptul că toate statele membre contribuie la buget, indiferent de participarea sau nu în cadrul operațiilor. Stabilirea cotelor individuale se face pe baza unei grile, în funcție de evoluția PIB, în conformitate cu sistemul utilizat de UE în baza TEU (Art. 28). Pe aceste coordonate, aprobarea finală asupra bugetului anual este realizată la nivelul Comitetului Special.



Responsabilitatea principală pentru elaborarea bugetului îi revine administratorului, care elaborează proiectul, pe baza propunerilor comandanților operaționali, precum și a unei prognoze privind evoluția angajamentelor operaționale ale UE. Aceste două elemente sunt definitorii în stabilirea plafonului anual al bugetului, care va include și potențialele sume ce trebuie returnate în cazul efectuării unor plăți anticipate în cursul anului precedent.

⁵ Sunt excluse cheltuielile privind achiziții de capital (clădiri, infrastructură și echipamente). De asemenea, pentru fazele de planificare și pregătirea exercițiilor se aveau în vedere cheltuielile privind transportul în zona de desfășurare a activității și facilitățile de cazare a forțelor participante.



Dacă, în etapele inițiale, structura costurilor comune era concentrată aproape exclusiv pe componenta de comandament, dezvoltarea angajamentelor operaționale ale UE, precum și diversificarea misiunilor asumate de acestea au indus o serie de modificări substanțiale la nivelul cadrului normativ care guvernează Mecanismul ATHENA.

În cadrul acestui sistem, tipologia de structurare a costurilor comune, agreată la Sevilla, a fost rafinată suplimentar, conducând la dezvoltarea unei matrici funcționale care introduce un grad mai mare de granularitate în orientarea sprijinului financiar pe coordonatele de derulare a operațiilor. De asemenea, reglementarea aspectelor care derivă din generarea angajamentelor cu reacție rapidă a fost abordată gradual, prin consolidarea cadrului normativ privind finanțarea anticipată. În urma acestor evoluții, a fost dezvoltată o schemă de finanțare anticipată, în cadrul căreia statele membre interesate puteau să contribuie la crearea unui depozit/fond care să asigure resursele financiare pentru primele etape de derulare a operațiilor. Opțiunile procedurale de implementare vizau două posibilități, și anume plata anticipată a contribuției anuale sau într-un interval de până la cinci zile după adoptarea deciziei de lansare a unei operații cu recurs la Grupurile de Luptă. De asemenea, statele care optau pentru această formulă de sprijin financiar aveau posibilitatea să se decidă pentru utilizarea unui procent de max. 75% din contribuția avansată pentru o operație, alta decât cea cu recurs la Grupurile de Luptă. Aceste aspecte au fost de natură să contribuie la consolidarea sprijinului pentru utilizarea unei astfel de formule în cadrul *Mecanismului ATHENA*, în mod relativ, constant aproximativ 50% dintre statele membre participând la finanțarea anticipată.

STRUCTURA COSTURILOR COMUNE PRIN INTERMEDIUL MECANISMULUI ATHENA

În cazul costurilor comune, evoluțiile înregistrate nu au avut un nivel de ambiție similar, progresele înregistrate fiind mai degrabă de clarificare a tipurilor de cheltuieli cu progrese relative în extinderea inventarului de domenii pentru care ar putea fi aplicată finanțarea comună. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că, dacă, în etapele inițiale, structura costurilor comune era concentrată aproape exclusiv pe componenta de comandament, dezvoltarea angajamentelor operaționale ale UE, precum și diversificarea misiunilor asumate de acestea au indus o serie de modificări substanțiale la nivelul cadrului normativ care guvernează *Mecanismul ATHENA*. De asemenea, s-a avut în vedere acordarea unui nivel mai mare de flexibilitate pentru

comandanții operațiilor, pentru a gestiona eficient situații neprevăzute pe timpul și după finalizarea procesului de dislocare a forțelor.

Astfel, a fost proiectată următoarea structură a costurilor comune care puteau face obiectul finanțării prin intermediul *Mecanismului ATHENA*:

1. Costuri operaționale comune relative la faza activă a unei operații:

- Costuri asociate operației, la nivel de comandamente⁶, incluzând: transport (în și din teatru pentru FHQ și CCHQ); călătorii și cazare (personal din comandamente); transport în teatru (ex. vehicule, combustibil); administrative (birouri, servicii, mentenanță clădiri HQ); recrutare personal civil pentru activitatea comandamentelor; comunicații între comandamente și forțele asociate acestora; infrastructură de cazare pentru comandamente; informații publice (activități de informare la nivelul comandamentelor); reprezentare și ospitalitate (activități de reprezentare la nivelul HQ).
- Finanțarea acțiunilor de sprijin al forței, generate în urma dislocării:
 - lucrări pentru dislocare/infrastructură necesare forței (utilizare aeroporturi, porturi, șosele, puncte de debarcare, rezerve de apă, depozite și spații logistice, asistență tehnică pentru infrastructura finanțată în comun);
 - mijloace de identificare (cărți de identificare, medalii, insigne, steaguri excluzând uniforme și articole vestimentare);
 - medical: evacuare de urgență (Role 2 și 3 și facilități aferente, conform OPLAN);
 - informații (imagini satelitare în cazul în care acestea nu pot fi furnizate de Centrul Satelitar al UE).
- Costuri generate de utilizarea capacităților NATO pentru operații conduse de UE.



GÂNDIREA
MILITARĂ
ROMÂNEASCĂ

A fost proiectată următoarea structură a costurilor comune care puteau face obiectul finanțării prin intermediul Mecanismului ATHENA: costuri operaționale comune relative la faza activă a unei operații; costuri operaționale comune asociate suplimentar fazei în cazul unei decizii a Consiliului UE; costuri operaționale solicitate de comandantul operației și aprobate de Comitetul Special; costuri asociate finalizării operației.

⁶ Sunt avute în vedere comandamentele (fixe și mobile) pentru operațiile conduse de UE (HQ; OHQ; FHQ; CCHQ; Comandamentul Misiunii – MHQ, dislocat în zona de operații pentru a înlocui funcțiuni ale OHQ și/sau FHQ).



Achiziția, închirierea și modernizarea facilităților din teatru, necesare forțelor dislocate, se încadrează în costurile operaționale solicitate de comandantul operației și aprobate de Comitetul Special.

- Efectuarea de lucrări sau punerea la dispoziția unei operații a unor echipamente sau bunuri care fac obiectul finanțării în comun, de către un stat membru, organizații internaționale sau state terțe.
- 2. Costuri operaționale comune asociate suplimentar fazei în cazul unei decizii a Consiliului UE:
 - transport în și din teatru pentru dislocare, sprijin și refacere a forțelor necesare operației;
 - comandamente multinaționale de tip „task force” dislocate în teatru.
- 3. Costuri operaționale solicitate de comandantul operației și aprobate de Comitetul Special:
 - infrastructură de cazare și barăci – achiziție, închiriere, modernizare a facilităților din teatru necesare pentru forțele dislocate;
 - echipament suplimentar – achiziție, închiriere de echipamente în situații neanticipate;
 - servicii medicale suplimentare;
 - informații – spectru mai larg, focalizat pe situația din teatru;
 - capacități de nișă (ex. deminare, CBRN, facilități de stocare a armamentului și muniției).
- 4. Costuri asociate finalizării operației:
 - identificarea destinației finale a echipamentelor și a infrastructurii finanțate în comun;
 - gestionarea conturilor deschise în contextul derulării operațiilor.

FUNCȚIONALITATE ÎNTR-UN CONTEX T OPERAȚIONAL DINAMIC

Fără îndoială că dezvoltarea *Mecanismului ATHENA* a fost generată de o nevoie reală de susținere a angajamentelor politice asumate de statele membre în ceea ce privește dezvoltarea rolului operațional al UE. Din această perspectivă, bilanțul anilor de funcționare a acestui instrument oferă un tablou mai degrabă nuanțat atât din perspectiva eficienței, cât și în ceea ce privește nivelul de ambiție asumat, existând elemente evidente de progres, simultan cu menținerea unor limitări cu impact semnificativ.

Din perspectivă istorică, angajamentele operaționale dezvoltate de Uniunea Europeană pe componenta militară au beneficiat de existența acestui mecanism. În acest context, 11 operații⁷ derulate în diverse perimetre geografice, precum Balcanii de Vest, Africa, Mediterana, au beneficiat sau beneficiază de diferite niveluri de finanțare comună, prin intermediul ATHENA. Practic, aproximativ 30% din totalul operațiilor și misiunilor lansate de UE în baza prevederilor TEU în domeniul securității și apărării au avut segmente de costuri eligibile pentru finanțare comună. Această situație poate fi privită și din perspectiva apetenței statelor membre pentru generarea angajamentelor militare, în condițiile în care sistemul de finanțare pentru misiunile și operațiile civile sub egida Politicii de Securitate și Apărare Comună oferă premise mult mai atractive față de inițierea unor astfel de demersuri. Potrivit prevederilor TEU [Art. (42) 1 și 43], cheltuielile privind desfășurarea angajamentelor civile (administrative și operaționale) sunt finanțate prin intermediul bugetului Uniunii, capitolul Politică Externă și de Securitate Comună. Pentru Cadrul financiar multianual 2014-2020, plafonul de finanțare (*Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU budget for 2014. The figures*, European Union, 2013) al acestui capitol s-a ridicat la 3,145 mld.€, reprezentând aproximativ 3,8% din bugetul Uniunii Europene. În cadrul acestei anvelope, segmentul alocat finanțării chetuielilor operaționale se ridică la circa 250-300 mil.€ anual pentru toate operațiile derulate de UE pe componenta civilă a PSAC. De asemenea, prevederile TEU [Art. 41(3)] oferă posibilitatea finanțării măsurilor pregătitoare necesare pentru derularea unei operații civile din cadrul bugetului UE, în baza adoptării unei Decizii a Consiliului UE și cu informarea Parlamentului European. În ceea ce privește costurile asociate personalului dislocat de statele membre sau parteneri în cadrul operațiilor, acestea reprezintă o responsabilitate națională. În mod evident, integrarea costurilor asociate componentei civile de management al crizelor în perspectiva financiară multianuală



Aproximativ 30% din totalul operațiilor și misiunilor lansate de UE în baza prevederilor TEU în domeniul securității și apărării au avut segmente de costuri eligibile pentru finanțare comună.

⁷ Operațiile militare care au beneficiat de finanțare comună prin intermediul Mecanismului ATHENA: Concordia (Macedonia); Artemis (R.D. Congo); Althea (Bosnia-Herțegovina); EUFOR R.D. CONGO; EUFOR TCHAD/R.C.A.; EUNAVFOR Atalanta (Cornul Africii); EUTM Somalia; AMIS 2 (Sudan); EUFOR Libia; EUFOR R.C.A., EUNAVFOR MED Sophia (Mediterana); EUTM R.C.A.; EUTM Mali.



În cazul EUFOR TCHAD (2007), condițiile locale de securitate au impus efectuarea unor lucrări logistice importante, dar, mai ales, au necesitat efectuarea unui număr extrem de mare de acțiuni de supraveghere și transport aerian la nivelul teatrului de operații. Toate acestea s-au reflectat la nivelul costurilor comune finanțate prin ATHENA, care s-au ridicat la aproximativ 120 mil.€

a bugetului UE oferă caracterul necesar de predictibilitate pentru susținerea operațiilor, asigurând, totodată, condițiile pentru extinderea perioadei de dislocare și continuitatea mandatului.

În mod evident se poate vorbi despre un nivel accentuat de asimetrie între modul de finanțare între cele două componente, atât din perspectiva nivelului resurselor angrenate, cât și a cadrului procedural și instituțional care guvernează angrenarea acestora. Pe întreaga durată a funcționării sale, bugetul angajat al *Mecanismului ATHENA* s-a menținut relativ constant, oscilând în jurul plafonului de 60-75 mil. de euro (Fiott, 2019, p. 85; Fiott, Theodosopoulos, 2020, p. 219). Acest parametru are o valoare pronunțat orientativă, având în vedere posibilitatea de angajament financiar suplimentar în funcție de evoluțiile operaționale, mai cu seamă în etapele de debut ale acestora, în care pot fi necesare cheltuieli semnificative pentru crearea condițiilor de dislocare și acomodarea personalului dislocat. Cu titlu de exemplu privind nivelul pe care finanțarea prin intermediul *Mecanismului ATHENA* o poate atinge, se pot folosi cazurile operațiilor UE din Bosnia-Herțegovina (EUFOR ALTHEA, din 2004), R.D. Congo (EUFOR, 2006) sau al celei din Ciad și Republica Centrafricană (EUFOR TCHAD/R.C.A., 2007). În cazul acesteia din urmă, condițiile locale de securitate au impus efectuarea unor lucrări logistice importante, dar, mai ales, au necesitat efectuarea unui număr extrem de mare de acțiuni de supraveghere și transport aerian la nivelul teatrului de operații. Toate acestea s-au reflectat la nivelul costurilor comune finanțate prin ATHENA, care s-au ridicat la aproximativ 120 mil.€ (EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic, 2009). O situație similară s-a regăsit și în cazul operațiunii din R.D. Congo, unde costurile comune s-au ridicat la aproximativ 17 mil.€, majoritatea acestora fiind asociate protecției forței dislocate și activității în teatru (*EU ISS Yearbook of European Security*, 2013, p. 277). Pentru operația ALTHEA, nivelul maxim de finanțare prin costurile comune s-a ridicat cu puțin peste 71 mil.€, fiind cea mai mare operație derulată de UE pe componenta militară (aproximativ 7.000 de militari pentru perioada 2004-2007) (Chaillot Papers, nr. 75, 2005, p. 36).

Aceste elemente nu pot fi utilizate cu titlu de normă pentru evaluarea cuprinzătoare a *Mecanismului ATHENA*, fiind asociate unor momente particulare în procesul de generare a angajamentelor operaționale. Mult mai relevantă în această direcție este contribuția acestui instrument în ansamblul costurilor comune pentru operațiile militare conduse de UE. Din această perspectivă, eficiența ATHENA a reprezentat unul dintre principalele puncte de dezbateră pe durata funcționării. Există un consens consolidat față de faptul că oportunitățile financiare furnizate prin cadrul normativ agreeat oferă posibilitatea de acoperire doar a 10-15% din totalul costurilor generate de toate operațiile militare conduse de UE. Dezbateră asociată acestei teme a indicat nevoia de menținere a unui cadru normativ flexibil, care să țină cont de particularitățile fiecărei operații, în acest sens fiind agreeată ca procedură revizuirea Mecanismului la intervale regulate (trei ani).

Problema extinderii tipurilor de costuri care pot face obiectul finanțării comune a reprezentat cel de-al doilea palier de dezbateră constantă pe durata funcționării acestui mecanism. Pornind de la experiența acumulată în derularea unui număr important de operații cu niveluri de intensitate diferite și având profiluri de mandat acoperind un spectru larg de misiuni, discuțiile statelor membre s-au concentrat asupra posibilității de finanțare a costurilor legate de transportul forțelor participante la operațiile militare. Costurile pentru furnizarea capacităților de transport sunt considerabile atât pentru operațiile cu nivel de readiness mai scăzut, cât, mai ales, pentru cele de reacție rapidă. Soluțiile utilizate până în prezent pentru dislocarea efectivelor în cazul operațiilor UE au vizat apelul la modalitățile limitate existente în context internațional, care includ doar trei posibilități: punerea la dispoziție a capacităților naționale (destul de limitate în cazul statelor membre); închirierea capacităților de transport aerian și maritim; optimizarea formulelor de cooperare și coordonare în domeniul transportului, prin intermediul aranjamentelor⁸ multinaționale

⁸ Formulele de cooperare multinaționale dezvoltate în domeniul transportului includ inițiativele: Strategic Airlift Capability – SAC (aeronaive C-17); Strategic Airlift Interim Solutions – SALIS (aeronaive Antonov); Movement Coordination Center Europe (MCCE); European Air Transport Command (EATC); Nordic Movement Coordination Center (NMCC); Multinational Sealift Coordination Center (MSCC).



Costurile pentru furnizarea capacităților de transport sunt considerabile atât pentru operațiile cu nivel de readiness mai scăzut, cât, mai ales, pentru cele de reacție rapidă. Soluțiile utilizate până în prezent pentru dislocarea efectivelor în cazul operațiilor UE au vizat apelul la modalitățile limitate existente în context internațional, care includ doar trei posibilități: punerea la dispoziție a capacităților naționale; închirierea capacităților de transport aerian și maritim; optimizarea formulelor de cooperare și coordonare în domeniul transportului.



Crearea unui sistem de management al finanțării pentru operațiile militare ale UE a reprezentat una dintre problemele care au însoțit constant toate etapele de evoluție a cooperării europene în domeniul apărării.

dezvoltate între statele membre. Toate aceste opțiuni prezintă provocări majore din perspectiva costurilor ridicate, precum și a unei relative lipse de predictibilitate în ceea ce privește disponibilitatea pe termen scurt, absolut necesară în ipoteza dislocării Grupurilor de Luptă.

Problema adaptării la aceste cerințe a fost abordată la cel mai înalt nivel politic, Consiliul European din 19-20 decembrie 2013 indicând necesitatea identificării unor opțiuni de optimizare a acestora (Conclusions of the European Council, 2013). Din această perspectivă, procesul de revizuire a *Mecanismului ATHENA* a abordat problematica includerii unor costuri asociate dislocării Grupurilor de Luptă. Recomandările formulate în această direcție au fost preluate la nivelul deciziilor Consiliului European din martie 2015, fiind aprobată această posibilitate, cu mențiunea reînnoirii periodice a acestei decizii (Andersson, 2017, p. 2). Această abordare reprezintă un element de progres în ceea ce privește consolidarea cadrului predictibil de finanțare a procesului de dislocare a Grupurilor de Luptă în cazul angrenării acestora în operații, cu potențial de dinamizare a interesului privind generarea angajamentelor operaționale pe dimensiunea militară.

CONCLUZII

După cum se observă, crearea unui sistem de management al finanțării pentru operațiile militare ale UE a reprezentat una dintre problemele care au însoțit constant toate etapele de evoluție a cooperării europene în domeniul apărării. Percepută ca o problemă esențială pentru dezvoltarea profilului Uniunii Europene în domeniul managementului crizelor, a întrunit consensul politic al statelor membre privind necesitatea introducerii unui astfel de sistem în condițiile în care prevederile TEU nu oferă posibilități structurale de finanțare prin recurs la bugetul UE. Este evident faptul că, în afara convergenței de opinii, crearea *Mecanismului ATHENA* nu ar fi putut avea loc. Modul și ritmul în care acesta s-a dezvoltat au beneficiat de critici susținute, focalizate mai cu seamă asupra contribuției reduse în ansamblul costurilor pe care angajamentele operaționale ale UE le presupun. Cu toate acestea, trebuie subliniate efectele pozitive pe care introducerea noului sistem le-a adus pentru facilitarea condițiilor

de generare a operațiilor, în special pentru etapele inițiale ale acestora. Situațiile exemplificate în paginile anterioare relative la unele dintre cele mai complexe operații lansate de UE pe componenta militară atestă cu prisosință acest lucru. Se poate opina, astfel, asupra valorii adăugate a mecanismului prin potențialul de angajare a unor resurse importante pentru depășirea unor dificultăți și provocări punctuale, inclusiv din perspectiva angajării capacităților de reacție rapidă.

În mod evident, eficiența utilizării acestui mecanism trebuie privită în raport cu dinamica operațională accentuată a Uniunii Europene. În prezent, *Mecanismul ATHENA* contribuie la finanțarea a șase operații care se derulează în diferite perimetre geografice (Balcani, Cornul Africii, Somalia, Mali, Mediterana), având profiluri diferite și, prin urmare, implicații financiare specifice. În egală măsură, evoluția cooperării europene în domeniul apărării indică faptul că UE a devenit unul dintre principalii actori internaționali prin generarea unui număr important de angajamente operaționale pe componentele militară și civilă ale PSAC. La o simplă evaluare, rezultă cu destulă claritate faptul că această tendință se va consolida în perioada următoare, ceea ce impune o ajustare adecvată a mecanismelor și instrumentelor pe care Uniunea Europeană le poate angaja în contextul derulării operațiilor. Din această perspectivă, modalitatea de asigurare a costurilor comune pe dimensiunea militară va reprezenta unul dintre aspectele importante, dar care trebuie gândit într-o matrice funcțională adaptată la realitățile unui mediu de securitate în continuă schimbare. Principalele implicații care decurg de aici vizează atât capacitatea de acțiune rapidă, cât și gestionarea integrată a resurselor alocate într-un spațiu geografic sau a implementării unui program de reformă la nivelul sectorului de securitate din cadrul diferitelor state beneficiare ale asistenței acordate de Uniunea Europeană.

Mecanismul ATHENA reprezintă una dintre formulele de cooperare dezvoltată pentru o anumită etapă în evoluția profilului operațional al UE, oferind răspunsuri necesare. Experiența acumulată în anii de funcționare ai acestuia se constituie ca un *acquis* valoros, care trebuie avut în vedere în dezvoltarea viitoarelor sisteme de management financiar asociat acțiunii externe a Uniunii Europene. Pe aceste



Mecanismul ATHENA reprezintă una dintre formulele de cooperare dezvoltată pentru o anumită etapă în evoluția profilului operațional al UE, oferind răspunsuri necesare. Experiența acumulată în anii de funcționare ai acestuia se constituie ca un acquis valoros, care trebuie avut în vedere în dezvoltarea viitoarelor sisteme de management financiar asociat acțiunii externe a Uniunii Europene.



coordonate se plasează și acordul realizat la nivelul statelor membre la sfârșitul anului 2020 privind lansarea unui nou instrument de gestionare integrată a resurselor financiare angrenate de UE în acțiunea externă. Cunoscut sub numele de *Facilitatea Europeană pentru Pace (European Peace Facility/EPF)*, acesta a intrat în vigoare la începutul acestui an, parametrii agreeți pentru funcționarea sa încorporând, dar cu menținerea caracterului distinct, doi piloni structurali – *operații militare și măsuri de asistență în domeniul apărării*. Anvelopa financiară asociată noului instrument însumează cinci mld.€, pe durata ciclului financiar 2021-2027. În noul context creat prin EPF, componenta privind operațiile a preluat întregul set normativ al *Mecanismului ATHENA*, ceea ce va permite tranziția eficientă către un nou sistem de management al finanțării în domeniul apărării la nivelul Uniunii Europene. De asemenea, această abordare va contribui la consolidarea caracterului unitar al acțiunii externe printr-o mai bună racordare a angajamentelor operaționale la măsurile de asistență dezvoltate de UE pentru diferite state, oferind perspective de eficientizare și consolidare a complementarității celor două componente.

BIBLIOGRAFIE:

1. Andersson, J.J. (2017). *Adapting the Battlegroups*, EU ISS.
2. Emmerson, M., Gross, E. (2007). *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Bruxelles. Center for European Policy Studies.
3. Fiott, D. (2019). *EU ISS Yearbook on European Security 2019*. Paris.
4. Fiott, D., Theodosopoulos, V. (2020). *EU ISS Yearbook on European Security 2020*, Paris.
5. Missiroli, A. (2003). *Euros for ESDP: financing EU operations*. Occasional Papers, nr. 45. Paris: EUISS.
6. Chaillot Papers nr.75, EU Security and Defence. Core documents 2004, vol.V, EU ISS, Paris, 2005.
7. Council Decision 2011/871/CFSP din 19 decembrie 2011, în *Official Journal of European Union* L 343/23.12.2011; Council Decision 2015/528 (CFSP) din 27 martie 2015, în *Official Journal of European Union* L84/28.03.2015.
8. *EU ISS Yearbook of European Security* (2013). Paris.
9. *EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)*, https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf, accesat la 25 aprilie 2021.

10. *Official Journal of the European Union/LO63* (2004).
11. Presidency Report on ESDP, Annex II – Financing of EU-led Crisis Management Operations having military or defense implications. Seville European Council (June 2002). În Haine, J.-Y. (ed.). (2003). *From Laeken to Copenhagen. European defence: core documents*. Chaillot Paper, nr. 57, EU ISS, Paris.

