



# **Perspectiv**ele cooperării **R e p u b l i c i i M o l d o v a** în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună

IURIE PÎNTEA  
DAMIEN HELLY  
POLINA PANAINTE

Chișinău – august 2011

CZU  
B

---

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

100 ex.

---

Editare și tipar: Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices”

Opiniile exprimate în acest studiu aparțin în exclusivitate autorilor și nu reprezintă în mod necesar poziția instituției finanțatoare.

ISBN

© Fundația Soros-Moldova

# Cuprins

---

<b>ABREVIERI.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCERE.....</b>	<b>6</b>
<b>SUMAR .....</b>	<b>7</b>
<b>1. POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ. PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE .....</b>	<b>9</b>
1.1. Contextul strategic și condițiile apariției PSAC.....	9
1.2. Cadrul legal al PSAC. Obiective, valori și principii. Riscuri și amenințări.....	11
1.3. Strategiile și capacitățile PSAC .....	12
1.4 Implementarea în practică a PSAC .....	13
1.4.1. Operațiunile civile .....	14
1.4.2. Operațiuni militare .....	15
1.4.3. Provocările majore.....	17
1.4.4. Alte dimensiuni ale PSAC .....	18
1.4.5. Colegiul European de Securitate și Apărare (CESA).....	18
1.5 PSAC și politicile de securitate ale NATO .....	19
1.6. Tendințele de dezvoltare și scenarii posibile .....	19
1.7. Provocările majore la adresa PSAC și experiența altor țări .....	20
<b>II. POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE A REPUBLICII MOLDOVA. PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE .....</b>	<b>23</b>
2.1 Politica națională de securitate și strategia de securitate. Considerații generale.....	23
2.2. Cadrul juridic al politicii de securitate și apărare .....	23
2.3. Provocările statutului de neutralitate permanentă .....	30
2.4. Statutul de neutralitate și operațiile exteritoriale .....	31
2.5. Cadrul instituțional .....	32
2.6. Concluzii și recomandări .....	34
<b>III. ROLUL PSAC/PSARM ÎN PROCESUL DE INTEGRARE EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA.....</b>	<b>36</b>
3.1. Relațiile dintre RM și UE în domeniul securității .....	36
3.2. Poziția Republicii Moldova față de PSAC.....	37
3.3. Implicațiile semnării Acordului de Asociere asupra Politicii de Securitate și Apărare a Republicii Moldova.....	39
3.4. Perspectivele cooperării RM-UE pentru contracararea riscurilor și amenințărilor pe plan regional și internațional .....	40
3.5. Tipurile de misiuni sub egida UE la care ar putea participa Republica Moldova .....	40

<b>IV. CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI GENERALE.....</b>	<b>43</b>
4.1. Constatări .....	43
4.2. Compatibilități și divergențe dintre PSAC și PSARM .....	43
4.3. Oportunitățile și impedimentele participării la PSAC .....	44
4.4. Recomandări .....	45
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>46</b>
<b>DESPRE AUTORI .....</b>	<b>48</b>

# Abrevieri

---

<b>AEA</b>	Agenția Europeană de Apărare. <i>European Defence Agency (EDA)</i>
<b>AMAU</b>	Armele Mici și Armamentul Ușor. <i>Small Arms and Light Weapons (SALW)</i>
<b>ADM</b>	Armele de Distrugere în Masă. <i>Weapons of Mass Destruction (WMD)</i>
<b>CESA</b>	Colegiul European de Securitate și Apărare. <i>European Security and Defense College (ESDS)</i>
<b>CIVCOM</b>	Comitetul Civil de Management a Crizelor. <i>Civilian Crisis Management Committee (CIVCOM)</i>
<b>CMUE</b>	Comitetul Militar al UE. <i>EU Military Committee (EUMC)</i>
<b>CPS</b>	Comitetul de Politică și Securitate. <i>Political and Security Committee (PSC)</i>
<b>DMCP</b>	Directoratul de Management al Crizelor și de Planificare. <i>Crisis Management Planning Directorate (CMPD)</i>
<b>IEUSS</b>	Institutul European de Studii în domeniul Securității. <i>European Institute for Security Studies (EUISS)</i>
<b>ÎR/VP</b>	Înaltul Reprezentant/Vice Președintele Comisiei Europene
<b>GPM</b>	Grupul Politico-Militar. <i>Political and Military Group (PMG)</i>
<b>MCC</b>	Managementul Civil al Crizelor. <i>Civilian Crisis Management (CCM)</i>
<b>OPLAN</b>	Planul Operațional. <i>Operational Plan (OPLAN)</i>
<b>PESA</b>	Politica Europeană de Securitate și Apărare. <i>European Security and Defence Policy (ESDP)</i>
<b>PESC</b>	Politica Externă și de Securitate Comună. <i>Common Foreign and Security Policy (CFSP)</i>
<b>PSAC</b>	Politica de Securitate și Apărare Comună. <i>Common Security and Defence Policy (CSDP)</i>
<b>PSN</b>	Politică de Securitate Națională. <i>National Security Policy (NSP)</i>
<b>SATCEN</b>	Centrul European de Sateliți. <i>European Satellite Centre (SATCEN)</i>
<b>SEAE</b>	Serviciul European de Acțiuni Externe. <i>European External Action Service (EEAS)</i>
<b>SMUE</b>	Staffu-ul Militar al Uniunii Europene. <i>European Union Military Staff (EUMS)</i>
<b>SSE</b>	Strategia de Securitate Europeană. <i>European Security Strategy (ESS)</i>
<b>SSN</b>	Strategia de Securitate Națională. <i>National Security Strategy (NSS)</i>
<b>UE</b>	Uniunea Europeană. <i>European Union (EU)</i> .
<b>CSS</b>	Consiliul Suprem de Securitate.
<b>APC</b>	Acordul de Parteneriat și Cooperare.
<b>PEV</b>	Politica Europeană de Vecinătate.
<b>PAUERM</b>	Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova.
<b>PE</b>	Parteneriatul Estic.
<b>IPAP</b>	Planul Individual al Parteneriatului RM-NATO

# Introducere

---

Pe parcursul ultimilor doi ani procesul de integrare europeană a Republicii Moldova a înregistrat o evoluție calitativă substanțială. Intensificarea dialogului politic, inițierea negocierilor privind liberalizarea regimului de vize, a dialogului privind comerțul liber și aprofundat cu Uniunea Europeană și intensificarea cooperării în domenii sectoriale au constituit succese importante în procesul complex de integrare europeană. Sprijinit de o voință politică de a accelera implementarea reformelor interne și de a extinde aria de introducere a standardelor europene acest proces îndeplinește condițiile de bază pentru a fi unul de succes.

Totodată, complexitatea procesului de integrare europeană și necesitatea asigurării unei coerențe a acestuia impune extinderea cooperării dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în domeniul securității și apărării. Importanța abordării politicii de securitate și apărare în cadrul dialogului cu UE crește direct proporțional odată cu avansarea în procesul de negocieri și este determinată de rolul securității ca condiție indispensabilă pentru o dezvoltare economică durabilă și succesul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.

În acest sens, autoritățile naționale urmează să formuleze o poziție clară cu privire la Politica de Securitate și Apărare Comună /*Common Security and Defence Policy*/, care este un element distinct al Politicii Externe și de Securitate Comune a Uniunii Europene și reflectă aspirațiile Uniunii Europene de a asigura securitatea comună prin cooperare multilaterală în cadrul Uniunii Europene și cu participarea partenerilor din exterior.

Această politică se bazează pe recunoașterea multitudinii de pericole la adresa securității europene și pornește de la ideea că „nici un stat nu este capabil să facă față pe cont propriu problemelor

complexe actuale”.<sup>1</sup> Fiind un element distinct în cadrul de politici UE, Politica de Securitate și Apărare Comună totodată oferă un cadru și posibilități specifice de cooperare pentru statele care nu sunt membre ale UE.

Pe de altă parte, Politica de securitate și apărare a Republicii Moldova pînă la momentul actual nu dispune de un cadru conceptual și instituțional integru, care are ar conjuga valorile, principiile, interesele, obiectivele și capacitățile naționale cu strategiile și obiectivele politicii de securitate și apărare europene.

Astfel, perspectivele cooperării dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună în primul rând depind de capacitatea autorităților Republicii Moldova de a dezvolta o politică de securitate și apărare integră și de a crea capacitățile necesare ale instituțiilor din sectorul de securitate și apărare din Republica Moldova pentru a face față perspectivelor de colaborare și angajamentelor eventuale în acest domeniu.

---

<sup>1</sup> Strategia Europeană de Securitate.

Pe parcursul ultimilor doi ani procesul de integrare europeană a Republicii Moldova a fost marcat de o evoluție calitativă importantă. Intensificarea dialogului politic, a negocierilor privind liberalizarea regimului de vize, a dialogului privind comerțul liber și aprofundat cu Uniunea Europeană și cooperarea în domenii sectoriale au semnalat inițierea unui proces complex de integrare europeană.

Aspirațiile Republicii Moldova de a prezenta în viitorul apropiat cererea de aderare la Uniunea Europeană semnifică o voință politică de a accelera procesul de implementare a reformelor interne și introducere a standardelor europene. Pentru a asigura coerența procesului de integrare europeană cooperarea dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană urmează să fie extinsă în domeniul securității și apărării.

Importanța abordării politicii de securitate și apărare în cadrul dialogului cu UE crește direct proporțional odată cu avansarea în procesul de negocieri și urmează să răspundă la așteptările UE care percepe securitatea ca o condiție indispensabilă pentru dezvoltarea economică durabilă și siguranța investițiilor și presupune asumarea unor angajamente de participare la politici și eforturi comune în domeniul securității și apărării.

Politica de Securitate și Apărare Comună este un element distinct al Politicii Externe și de Securitate Comune a Uniunii Europene care se referă la aspectele de apărare și militare. Această politică reflectă aspirațiile Uniunii Europene de a asigura securitatea comună prin cooperare multilaterală în cadrul Uniunii Europene și cu participarea partenerilor din exterior. Strategia Europeană de Securitate, documentul cadru al PSAC aprobat în 2003, recunoaște multitudinea pericolelor la adresa securității europene și pornește de la ideea că „nici un stat nu este capabil să facă față pe cont

propriu problemelor complexe actuale”.<sup>1</sup> În acest context, Politica de Securitate și Apărare Comună oferă un cadru și posibilități de participare pentru statele care nu sunt membre ale UE sau NATO.

Obiectivul general al studiului este evaluarea perspectivelor cooperării dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună prin analiza Politicii de Securitate și Apărare Comună, cadrului și condițiilor de cooperare; examinarea experienței relevante a altor țări și evidențierea lecțiilor utile pentru Republica Moldova; evaluarea politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova din punct de vedere a compatibilității cu Politia de Securitate și Apărare Comună; identificarea unor modele fezabile de colaborare dintre RM și UE în domeniul securității și apărării; evaluarea impactului acestei cooperări asupra politicii externe, politicii de securitate, politicii de apărare și sectorului de securitate în general al Republicii Moldova, estimarea beneficiilor și costurilor cooperării.

Studiul demonstrează că participarea la PSAC este un imperativ în implementarea obiectivului de integrare europeană a Republicii Moldova și oferă Republicii Moldova posibilitatea de a participa la eforturile comune ale statelor europene pentru asigurarea securității europene și celei internaționale, de a se include în dezvoltarea culturii de securitate și apărare a UE, de a se familiariza cu structurile și procedurile PSAC.

PSAC conține un șir de instrumente extrem de necesare PSARM în domeniul apărării, politicilor externe și managementului civil al crizelor, iar participarea la PSAC oferă noi oportunități pentru susținerea reformelor sectorului de securitate inițiate în Republica Moldova și o perspectivă mult

<sup>1</sup> Strategia Europeană de Securitate.

mai largă pentru implicarea Uniunii Europene în soluționarea conflictului Transnistrean.

Participarea Republicii Moldova la PSAC și la operațiunile UE cu contingente, experți civili și militari și punerea la dispoziție a potențialului existent și expertizei acumulate urmează să contribuie substanțial la creșterea autorității Republicii Moldova pe plan european și să stimuleze o susținere mai mare a eforturilor sale de integrare europeană.

Perspectivile cooperării dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună în cea mai mare parte depind de capacitatea Republicii Moldova de a corela politica de securitate și apărare națională la Politica de Securitate și Apărare a Uniunii Europene și de a crea capacitățile necesare ale instituțiilor din sectorul de securitate și apărare din Republica Moldova pentru a face față perspectivelor de colaborare și angajamentelor eventuale în acest domeniu.

În acest context, impedimentele principale pentru participarea Republicii Moldova la PSAC rămân a fi inconsecvența dirijării politice, ineficiența managementului PSARM la nivel superior și resursele bugetare limitate care, toate împreună, pe de o parte pun sub îndoială credibilitatea declarațiilor politice privind dorința Republicii Moldova de a participa la PSAC, iar pe de altă parte, nu permit pregătirea adecvată a eventualei participări.

În scopul depășirii acestor impedimente studiul recomandă efectuarea unor acțiuni complexe pe plan intern care ar concretiza implementarea obiectivului de participare la PSAC și ar include determinarea instrumentelor de participare la nivel politic și executiv, aprobarea unor obiective-țintă privind capacitățile naționale de participare la operațiunile militare și civile ale UE și inițierea unui proces de pregătire a forțelor sub conducerea generală a Președintelui statului.



# 1. Politica de securitate și apărare comună. Provocări și perspective

---

## 1.1. Contextul strategic și condițiile apariției PSAC

PSAC a apărut ca unul dintre elementele Politicii Externe și de Securitate Comune a Uniunii Europene (PESC), care la rândul său a fost dezvoltată în cadrul tratatelor de bază ale UE (Tratatele de la Maastricht și Amsterdam, Tratatul suspendat cu privire la Constituția UE și Tratatul de la Lisabona). Politica externă a Uniunii Europene este parte a unui spectru mai larg de acțiune externă a UE, care tradițional este bazată pe politici comune de comerț, cooperare în asistența de dezvoltare, acțiuni umanitare, precum și pe dimensiunile externe ale politicilor interne ale UE, precum Justiția și Afacerile Interne (*Libertatea Justiției și Securității*), politicile comune privind transportul, energia, extinderea și comerțul liber (inclusiv unele reglementări ale sectorului de industrie militară, bunurile cu dublă folosință și exportul de arme). Prin urmare PSAC este parte componentă a așa numitei “abordări comprehensive” care presupune combinarea tuturor instrumentelor de acțiune externă a UE într-o manieră coerentă.

PSAC este o continuare a Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA), lansată în decembrie 1998 în St. Malo prin declarația finală a summitului franco-britanic. În 1999 PSAC a fost sprijinită esențial până când a fost inclusă ca atare în Tratatul Uniunii Europene. Modificări ulterioare au avut loc cadrul Strategiei de Securitate Europene (SSE) - *European Security Strategy* - adoptate în 2003, așa numitei ‘*Hampton Court agenda*’ în 2004-2005 și în cadrul Tratatului constituțional care, deși nu a fost adoptat, a sprijinit dezvoltarea

unor prevederi cheie care au fost în final incluse în Tratatul de la Lisabona.<sup>1</sup>

PESA și PSAC au evoluat în perioada de după “războiul rece” și după atentatele din 11 septembrie 2001. Punctul de pornire a fost faptul, că Europa este parte a unei lumi “multipolare”, reglementată de către norme și reguli internaționale care trebuie să fie respectate de către toți actorii internaționali și că UE contribuie la îmbogățirea, dezvoltarea și aplicarea acestora. Această doctrină a fost denumită în documentele UE „doctrina multilateralismului efectiv”.

A doua caracteristică strategică a PESA și PSAC este faptul, că acestea sunt elaborate pentru a complementa și sprijini politicile externe și de securitate ale statelor membre ale UE. Aceasta înseamnă, că aceste politici se bazează pe nivelul cel mai jos de consens dintre Statele Membre, iar deciziile sunt luate în cadrul unor procese interguvernamentale care respectă principiul unanimității. În practică aceasta se transpune în eforturi mai mari de formare a consensului pentru a realiza convergența și coerența deciziilor<sup>2</sup>.

În ceea ce privește prioritățile PESA și PSAC, acestea sunt detaliate în SSE și își mențin validitatea până în prezent: ele se referă la securitatea și stabilitatea internațională, precum și la promovarea principiilor guvernării democratice<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Pentru mai multe detalii cu privire la dezvoltarea instituțională a PESA consultați *Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane, European Security and Defence Policy, The first 10 years (1999-2009), EUISS, 448p., pp. 19-67.*

<sup>2</sup> Pentru mai multe detalii cu privire la procesul decizional consultați *Giovanni Grevi et al., pp. 19-67.*

<sup>3</sup> Textul complet al SSE este disponibil on-line. Amenințările de bază se referă la conflictele regionale, terorism, falimentarea statelor și proliferarea armelor. În 2008 în această listă în calitate de amenințări au mai fost adăugate securitatea cibernetică

Securitatea teritorială a UE nu este obiectivul principal al PESA/PSAC și este considerată a fi sarcina principală a NATO. Acestea fiind spuse, intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona ar putea conduce la unele modificări în acest domeniu. De exemplu, Tratatul include o nouă clauză de solidaritate care spune, că statele membre vor acorda asistență unui Stat Membru care este ținta unor atacuri teroriste sau victima unui dezastru natural sau artificial<sup>4</sup>. Totuși, această clauză nu are o aplicare automată și pînă la moment nu a avut drept efect implementarea unor acțiuni de pregătire din partea statelor membre. Pe de altă parte, această prevedere ar putea fi acea "ușă deschisă" pentru o apărare teritorială întărită la nivel de UE și ar putea deschide calea pentru o turnură de la NATO la UE în acest domeniu, mai ales în cazul în care SUA, la un moment dat, ar putea opta pentru o dezangajare militară radicală, ca și consecință a apariției unor noi amenințări din alte părți ale lumii, cum ar fi Asia.

Paradoxul PSAC se exprimă prin faptul, că aceasta poartă concomitent un caracter civil și militar. Ea acoperă inițiativele Europene în domeniul apărării, politicilor interne (cercetare, dezvoltare și tehnologii, planificarea capacităților - domenii în care Agenția Europeană de Apărare are un rol aparte) și politicilor externe (luarea deciziilor la nivel strategic și planificarea operațiunilor externe, cooperarea militară cu alte organizații multinaționale sau țări, intervenții directe și managementul crizelor în regiuni îndepărtate). În cea ce privește dimensiunea civilă, aceasta este în mod deosebit axată pe managementul crizelor civile, care constă în organizarea și desfășurarea în regiunile "fierbinți" cu importanță strategică a operațiunilor de securitate de genul "soft" sau concentrate pe securitatea umană.

Instrumentele PSAC sunt diverse și sunt utilizate în asemenea circumstanțe în care statele membre (în special de la momentul implementării Tratatului de la Lisabona) și instituțiile de acțiuni externe ale UE inițiază activități și politici *ad hoc*. Spectrul de acțiuni din cadrul PSAC variază de la instruire

în domeniul managementului crizelor pînă la elaborarea politicilor de prevenire (de obicei, în coordonare cu alte instrumente UE și internaționale) și consolidarea păcii.

Acest cadru de acțiuni este deseori menționat în legătură cu așa numitele "sarcini de la Petersberg", care au fost ulterior extinse prin Tratatul de la Lisabona și care includ "operațiuni comune pentru dezarmare, misiuni umanitare și de salvare, misiuni de consiliere și asistență militară, misiuni de prevenire a conflictelor și acțiuni de menținere a păcii, sarcini de forțe de luptă în managementul crizelor, inclusiv instaurarea păcii și stabilizarea post-conflict. Toate aceste sarcini pot contribui la combaterea terorismului, inclusiv prin sprijinul acordat țărilor terțe în combaterea terorismului pe teritoriul lor".<sup>5</sup>

Crearea SEAE (Serviciul European de Acțiuni Externe) presupune să conducă la transformarea structurilor și proceselor de luare a deciziilor în cadrul PSAC la diferite nivele. Pentru a înțelege mai bine aceste transformări, este necesar de a lua în considerare rolul fiecărui actor în cadrul sistemului de luare a deciziilor PSAC.

Înaltul Reprezentant/Vice Președintele (ÎR/VP) Comisiei Europene este cea mai importantă figura politică responsabilă de PSAC. Ea conduce activitatea SEAE în coordonare cu statele membre și alte instituții ale UE. Ea reprezintă UE și se pronunță din numele UE. Ea supraveghează toate operațiunile externe desfășurate în cadrul PSAC și este președinte al bordului agențiilor PSAC precum Agenția Europeană de Apărare (AEA), Centrul European de Sateliți (SATCEN) și Institutul European de Studii în domeniul Securității (IE-USS). ÎR/VP, sau reprezentantul său, asigură președinția tuturor comitetelor interguvernamentale din cadrul PSAC, cum sunt Comitetul de Politică și Securitate (CPS), Comitetul Militar al UE (CMUE), Grupul Politico-Militar (GPM), precum și Comitetul Civil de Management a Crizelor (CIVCOM)<sup>6</sup>. Înaltul reprezentant / Vice Președintele are dreptul să preia inițiativa și să înainteze statelor membre propuneri privind acțiuni sub egida PSAC care

și schimbările climaterice ca factor de multiplicare a amenințărilor.

<sup>4</sup> Articolul 222. Tratatul cu privire la funcționarea Uniunii Europene, redenumit și modificat de către Tratatul de la Lisabona.

<sup>5</sup> Tratatul de la Lisabona, art 43.1.

<sup>6</sup> Pentru informații suplimentare privind structurile PSAC consultați *Giovanni Grevi et al., op. cit., pp. 19-67* și website-urile Conciliului EU și SEAE.

ulterior, în cadrul acestor comitete, sunt supuse dezbaterilor și luate deciziile respective.

Statele Membre de asemenea au dreptul de a înainta inițiative și propuneri pentru agenda PSAC. Acestea pot fi înaintate în cadrul comitetelor menționate mai sus sau în timpul ședințelor Consiliului la nivel mai înalt, cum sunt ședințele Consiliului Europei (la nivel de șefi de stat sau șefi de guverne), Consiliului de Afaceri Generale și Relații Externe (la nivel de miniștri ai afacerilor externe), Consiliului miniștrilor de apărare sau Consiliului miniștrilor afacerilor interne.

În cadrul SEAE, subiectele PSAC sunt abordate de către o varietate de structuri și organizații: Directoratul de Management al Crizelor și Planificare (DMCP) este o structura mixtă civilo-militară responsabilă de analiza și planificarea operațiunilor externe civile și militare. Staff-ul Militar al Uniunii Europene (SMUE) este componenta militară a SEAE. Rolul lui este de a oferi expertiză și analiză militară pentru SEAE și Comitetul militar al EU, compus din liderii militari ai statelor membre.

## **1.2. Cadrul legal al PSAC. Obiective, valori și principii. Riscuri și amenințări**

Cadrul legal al PSAC este Tratatul de la Lisabona care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Prevederile lui de bază fac parte din Blocul V privind Politica Externă și de Securitate Comună (PESC). Capitolul 1 specifică ambițiile UE pe scena internațională și calea prin care își definește interesele sale strategice. Rolul central și mandatul Înaltului Reprezentativ, asistat de SEAE și în consultare cu Statele Membre, este definit în câteva articole<sup>7</sup>. Capitolul 2 este dedicat în special PSAC (articolele 42-46). Acesta definește complementaritatea PSAC în raport cu NATO, sarcinile și acțiunile PSAC, precum și procedurile de lansare a operațiunilor. Cu referire la finanțarea operațiunilor militare, în 2008 a fost creat un mecanism specific numit "Athena"<sup>8</sup>. Capitolul 2 de asemenea menționează Agenția Europeană de Apărare și posibilita-

tea pentru un grup limitat al Statelor Membre de a se implica într-o cooperare structurată permanentă în domeniul apărării.

Începând cu anul 2000 au fost definite, iar apoi revizuite în acordul cadru din 2003, aranjamente specifice cu NATO privind operațiunile militare (așa numitul acord „Berlin+”, care stipulează accesul UE la capacitățile de planificare NATO, opțiunile Europene în cadrul structurilor de comandă ale NATO și utilizarea mijloacelor și capacităților NATO).

În raport cu acest cadru general care definește PSAC sunt, totuși, necesare unele observații. În primul rând, trebuie de luat în considerare faptul, că în trecut domeniul de securitate a fost o zonă juridică gri, asupra căreia câteva instituții și-au revendicat competențele legale (în special Comisia Europeană și Consiliul Europei). Aceste dispute interne, în unele cazuri, au condus la dezbateri juridice sub forma dosarelor precăutate de către Curtea Europeană de Justiție. În al doilea rând, tratatul de asemenea stipulează, că securitatea națională rămîne a fi responsabilitatea integrală a Statelor Membre. Aceasta presupune că statele membre urmează să găsească consens în condițiile în care acestea decid să utilizeze PSAC în promovarea intereselor proprii de securitate națională.

Evaluarea riscurilor și amenințărilor este o activitate permanentă și subiect a unei re-evaluări continue. Totodată, UE și PSAC se conduc de unele tendințe de bază care au fost identificate în multitudinea de documente strategice. Provocarea majoră cu care se confruntă UE în calitatea sa de actor internațional colectiv este identificarea priorităților comune. Chiar dacă Statele Membre pot obține cu ușurință un consens în cea ce privește amenințările, riscurile și interesele comune, prioritățile pot fi diferite de la o țară la alta, astfel diminuând șansa pentru luarea unor decizii politice comprehensive și consistente. Crearea SEAE presupune să aducă un nivel mai înalt de echilibru și continuitate în procesele pe care PSAC le folosește pentru abordarea principalelor riscuri și amenințări la adresa securității UE și securității internaționale.

<sup>7</sup> Articolele 27-41. Aceste articole determină procesele de adoptare a deciziilor privind PESC, rolul instituțiilor, reprezentarea UE în exterior și în organizațiile internaționale, statutul juridic și rolul CPS în PESC.

<sup>8</sup> Decizia Consiliului 2008/975/CFSP din 18 decembrie 2008 care stabilește un mecanism de administrare a finanțării costurilor comune a operațiunilor UE care au implicații militare sau de apărare (Athena).

*Strategia de Securitate Europeană din 2003 și raportul de implementare a acesteia din 2008 sunt documente de referință ale PSAC. Acestea schițează interesele cheie și valorile esențiale ale UE care*

*urmează a fi promovate și realizate, precum și amenințările principale identificate de către UE. În 2003 SSE a identificat 5 amenințări principale: terorismul, proliferarea armelor de distrugere în masă, conflictele regionale, falimentarea statelor și crima organizată. (Terorismul și crima organizată au fost utilizate într-un singur titlu în documentul din 2008. Securitatea cibernetică, securitatea energetică și schimbările climaterice au fost adăugate ca amenințări, alături de subiectele de dezvoltare și securitate, AMAU și piraterie, definite în mod explicit). Revizuirea procesului de implementare din 2008 a scos la iveală unele nuanțe, totodată păstrînd diagnozele inițiale cu privire la provocările securității internaționale la adresa UE. În documentul din 2003 UE a identificat obiectivele sale strategice care constau în „edificarea securității în vecinătatea apropiată”. Abordarea cheie a UE în raport cu provocările securității globale este intitulată ca eforturi menite să dezvolte „multilateralismul efectiv”.*

### 1.3. Strategiile și capacitățile PSAC

Cît de paradoxal nu ar părea să fie, în cadrul PSAC există numai cîteva strategii per se, majoritatea acțiunilor PSAC fiind în prezent parte a unui set mai larg de politici ale UE în domenii specifice sau regiuni geografice.

De exemplu, chiar dacă unele acțiuni din cadrul PSAC privind proliferarea armelor sunt acțiuni de implementare a obiectivelor specifice ale strategiei UE cu privire la Armele de Distrugere în Masă (ADM), alte politici și instrumente UE sunt folosite pentru implementarea altor aspecte ale acesteia. Aceeași situație poate fi constatată și în raport cu strategia UE privind Armele Mici și Armamentul Ușor (AMAU), care a fost implementată de către diferite structuri ale UE. Alte strategii UE pot de asemenea include componente ale PSAC. Acesta, de exemplu, este cazul cu parteneriatele strategice ale UE și puterile mondiale cum sînt SUA, Rusia, China și Africa de Sud. Strategiile inter-continente, cum ar fi de exemplu Strategia Comună Africa-Europa, de asemenea includ elemente ale PSAC. Strategiile regionale de politică externă ale UE sau cadrul de politici (când acestea există) conțin, de asemenea, uneori elemente de securitate.

În alte cazuri acestea au fost combinate cu elementele PSAC, supravegheate și coordonate de către Reprezentanții Speciali ai UE sau alte autorități politice. Reformele inițiate prin Tratatul de la Li-

sabona pot conduce la modificări substanțiale în utilizarea reprezentanților speciali, care ar putea fi înlocuiți cu șefii delegațiilor UE în țările terțe, subordonarea cărora ar fi în acest caz dublă. Timpul va demonstra care opțiuni urmează a fi alese de către Înalțul Reprezentant/ Vicepreședintele UE.

O altă dimensiune strategică cheie a PSAC este elaborarea documentelor strategice și directivelor pentru fiecare operațiune civilă și militară în concordanță cu procedurile standard de planificare. În special, fiecare operațiune este în primul rînd preconizată în Conceptele de Management al Crizelor și implementarea acestora este prevăzută într-un plan operațional (OPLAN).<sup>9</sup>

Capabilitățile PSAC au fost în permanență în centrul atenției Statelor Membre și diferitor instituții. Statele membre au convenit asupra cîtorva obiective cantitative denumite „obiective prioritare” (OP).<sup>10</sup> Obiectivele prioritare 2010 presupun că UE trebuie să fie capabilă să detașeze o forță cu un efectiv de 60 000 de oameni în cel mult 60 de zile pentru o operațiune majoră. Declarația din 2008 cu privire la întărirea capacităților a oferit mai multe detalii cu privire la ambițiile UE, de exemplu capacitatea de a planifica și desfășura concomitent cîteva operațiuni cu scopuri diferite. Declarația indică: „două operațiuni majore de stabilizare și reconstrucție, cu un component civil necesar, susținut de o forță cu un contingent de pînă la 10 000 oameni pentru cel puțin 2 ani; două operațiuni de reacție rapidă cu durată limitată și folosirea eventuală a contingentelor de forțe militare ale UE; o operațiune de urgență pentru evacuarea cetățenilor UE (în mai puțin de 10 zile), (...); o misiune maritimă sau aeriană de supraveghere și/sau interdicție; o operațiune civil-militară de asistență umanitară cu durata de pînă la 90 zile; în jur la 10 misiuni civile sub egida PSAC (cum ar fi misiuni de poliție, justiție, administrație civilă, protecție civilă, reforma sectorului de securitate și observare) cu formate diferite, inclusiv situații de reacție rapidă împreună cu o misiune majoră, eventual pînă la 3000 experți, care ar putea dura cîteva ani.” Toate

<sup>9</sup> Pentru informații suplimentare cu privire la procesele de planificare a PSAC consultați *Luis Simon, Plannign for EU military operations, Occasional Paper, EUISS, January 2010 and Giovanni Grevi et al., op. cit, pp. 53-64.*

<sup>10</sup> Pentru informații suplimentare cu privire la obiectivele majore consultați *Giovanni and Grevi and Daniel Keohane's chapter on capabilities in Giovanni Grevi et al., op. cit, pp.69-114.*

acestea oferă o idee cu privire la dimensiunea ambițiilor pentru viitorul apropiat.

Totuși, aceste capacități ar putea să nu fie utilizate în viitorul apropiat din cauza impactului important al crizei financiare din 2008 care, nu numai a impus reduceri dramatice în cheltuielile de apărare, dar de asemenea a redus entuziasmul politic și pofta pentru noi operațiuni. Menținerea nivelului

actual de angajare este, probabil, cea mai importantă provocare în adresa PSAC.

#### 1.4 Implementarea în practică a PSAC

De la crearea PESA, în cadrul PSAC au fost desfășurate aproximativ 25 de operațiuni externe pe 3 continente (Europa, Africa și într-o măsură mai mică, Asia), așa cum demonstrează harta de mai jos.

### Misiunile și operațiunile Uniunii Europene



Sursa: <http://www.consilium.europa.eu/eas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=ro>

### 1.4.1. Operațiunile civile

Operațiunile civile sub egida PSAC au evoluat dramatic în mai puțin de 10 ani. De la misiuni mici cu desfășurarea cîtorva zeci de oameni (cum au fost EU COPPS sau EUJUST TEHMIS în 2004) în prezent UE a lansat operațiuni civile de scară medie cu implicarea cîtorva sute de experți UE, cum ar fi în Kosovo sau Afganistan.

Managementul Civil al Crizelor (MCC) reflectă ambiția UE de a deveni o putere *soft* de nivel mondial. Acesta este exprimarea unui obiectiv al politicii externe care vizează crearea și consolidarea sistemelor de securitate în alte părți ale lumii menite să asigure securitatea umană pentru țările partener și populația lor. Această abordare este prioritizată și promovată în special de către guvernele Nord Europene (Suedia, Finlanda, Germania). Pe de altă parte, această abordare este percepută cu mai mult realism de către puterile militare precum Franța, care le consideră drept măsuri de asigurare în eforturile pentru operațiunile de securitate militare. Acestea fiind spuse, vom constata existența unui gen de consens și suport general din partea tuturor statelor membre, deși contribuțiile individuale diferă substanțial de la un stat la altul.<sup>11</sup>

MCC în primul rînd este destinat sprijinului și promovării justiției și oferă autorităților din țările terțe posibilitatea de a dezvolta capacități proprii în domeniul justiției, penitenciar, poliției, controlului vamal, controlului de frontieră și militar. În acest sens MCC utilizează expertiza administrațiilor naționale din cadrul UE și implică pe bază temporară judecători, juriști, experți în domeniul penitenciar, ofițeri de poliție, ofițeri vamali și experți militari delegați de către țările sale sau contractați pentru o perioadă determinată.

MCC este conceput pentru a aborda trei provocări majore la adresa UE și securității internaționale: stabilizarea continentului european (în special în Balcani și în vecinătatea nemijlocită a UE), intervenția în regiuni cheie pentru securitatea internațională și funcționarea statului de drept (cum ar fi Afganistan și Irak) și prevenirea falimentării statelor (în special în Africa, dar de asemenea, într-o oarecare măsură și în Balcanii de Vest).

Toate acestea reflectă un interes în creștere din partea statelor membre de a canaliza eforturile lor de management al crizelor prin intermediul instrumentelor și operațiunilor UE. Aceasta este de asemenea o cale pentru statele membre pentru a combina resursele lor umane și pentru a opera sub un paravan vizibil și credibil. În special această situație este valabilă pentru statele care dispun de resurse umane limitate în domeniul managementului crizelor civile și funcționarea statelor de drept.

Cele mai importante realizări obținute de operațiunile civile desfășurate pînă în prezent sub egida PSAC/PESA au fost demonstrarea faptului că UE este capabilă să contribuie în mod substanțial și susținut la securitatea umană în cazul cînd contextul local o permite. Cîteva exemple pot fi citate ca fiind de succes în operațiunile civile de management al crizelor: elaborarea proiectului Strategiei de reformă a justiției în Georgia, instruirea judecătorilor în Irak<sup>12</sup>, impactul misiunii de monitorizare a frontierelor din Republica Moldova / Regiunea Transnistreană și rolul de conducere asumat în Kosovo în coordonare cu Organizație Națiunilor Unite. UE, de asemenea, a monitorizat încetarea focului în Aceh (Indonezia) și a acordat asistență serviciilor de management a frontierelor în Palestina.

Totodată, au fost identificate provocări importante, care înclină observatorii să constate rezultate contradictorii<sup>13</sup>. Un număr important de analitici au constatat că mai mulți factori determină succesul operațiunilor civile sub egida UE.

În primul rînd, contextul politic și de securitate local este o variabilă independentă cu impact direct și, în unele cazuri, cu efect fatal asupra desfășurării, eficienței și succesului operațiunilor civile. Dat fiind faptul, că managementul crizelor civile în cea mai mare măsură depinde de administrarea locală și voința politică pentru implementarea reformelor, acțiunile sale pot fi blocate de către inerția locală, de conflicte interne ascunse sau viziuni divergente printre factorii de decizie cheie. Uneori violențele politice conduc chiar și la eliminarea interlocutorilor UE și promotorilor reformelor, cum a fost cazul în Guinea Bissau, unde președintele, șeful statului major și alte personalități guvernamentale au fost omorîte.

<sup>11</sup> Datele PESA cu privire la contribuțiile individuale la misiuni.

<sup>12</sup> SWP study 2010.

<sup>13</sup> SWP study.

Al doilea factor determinant pentru succesul misiunilor civile este o coordonare strânsă a acțiunilor UE cu alte instrumente ale UE și organizațiile non-UE. Coerența perfectă a fost întotdeauna un obiectiv dificil de obținut și de menținut. În Afganistan, misiunea polițienească a făcut eforturi majore pentru a găsi o nișă într-un cadru de securitate supra-populat, dominat de organizații și state non-UE.

Al treilea ingredient cheie pentru o misiune civilă de management al crizelor este calitatea managementului (inclusiv a achizițiilor) și personalului acesteia. Mult prea des UE a avut de suferit în urma birocratizării excesive, completării insuficiente sau inadecvate cu personal, în special, datorită unei lipse de susținere din partea unor State Membre.<sup>14</sup> În Kosovo, EUJUST LEX a fost în permanență completat insuficient cu personal calificat și a recurs la contractarea unui număr tot mai mare de personal din țările non-UE. În Afganistan misiunea EUPOL a avut de suferit din cauza deficiențelor de recrutare<sup>15</sup>. În pofida unui progres semnificativ în practicile de achiziții, reacția civilă rapidă la situații de criză rămîne a fi o provocare importantă din motivul reglementărilor financiare interne extrem de complicate.

În final, managementul crizelor civile poate fi efektiv numai dacă acesta este susținut de către o politică Europeană externă comună puternică, o ghidare sigură și o reprezentanță ambițioasă.

Aceasta urmează a fi sarcina Serviciului European de Acțiune Externă creat recent. Strategiile regionale preconizate pentru Sahel și Cornul Africii, de exemplu, arată, că cadrul politic și strategic, în care operațiunile civile de management al crizelor viitoare sau eventuale vor fi conduse, se află pentru moment în faza de elaborare. În vecinătatea sa de est și sud, UE a urmărit directivele Politicii sale de Vecinătate, prin adăugarea unei dimensiuni multilaterale<sup>16</sup>, dar rămîne neclar felul în care aceasta va fi conectat cu noua conducere a SEAE.

<sup>14</sup> Damien Helly, Prezentare la sesiunea Colegiului de Securitate și Apărare Europeană privind Managementul Crizelor Civile în condițiile constrângerilor bugetare, noiembrie 2010, Bruxelles.

<sup>15</sup> Luis Peral, EUPOL Afghanistan, in Giovanni Grevi, et al., European Security and Defence Policy – The first 10 years (1999-2009), p.331 and following, www.iss.europa.eu

<sup>16</sup> EUISS Report, A strategy for EU foreign policy, June 2010, p.42 and following. www.iss.europa.eu

### Contribuțiile Statelor Membre la operațiunile civile sub egida PESA

Member States	Seconded personnel/ Total per Member State	Contracted personnel / Total per Member State	Total
Austria	37	5	42
Belgium	45	10	55
Bulgaria	57	25	82
Cyprus	2	0	2
Czech Republic	43	3	46
Denmark	80	7	87
Estonia	10	6	16
Finland	99	25	124
France	247	28	275
Germany	236	23	259
Greece	42	9	51
Hungary	60	8	68
Ireland	19	15	34
Italy	242	40	282
Latvia	14	4	18
Lithuania	15	4	19
Luxembourg	4	0	4
Malta	3	1	4
Netherlands	57	5	62
Poland	141	17	158
Portugal	34	12	46
Romania	214	16	230
Slovakia	15	2	17
Slovenia	18	3	21
Spain	45	19	64
Sweden	131	12	143
United Kingdom	66	59	125
<b>Total</b>	<b>1,976</b>	<b>358</b>	<b>2,334</b>

Source: Data based on statistics produced by the CPCC, April 2009.

The precise amount of contributions is constantly evolving. Figures do not take rotation of personnel into account.

#### 1.4.2. Operațiuni militare

Pînă în prezent, UE a condus 6 sau 7 (unele dintre acestea fiind considerate într-o măsură mai mare drept suport logistic) operațiuni militare externe. De fiecare dată acestea au fost operate sub mandatul ONU și de obicei au realizat una sau cîteva din așa numitele misiuni „Petersberg” incluse și extinse în prezent în Tratatul de la Lisabona.

**Contribuțiile Statelor Membre la operațiunile militare sub egida PESA**

Member States	Concordia	Artemis	Athea	EUFOR RD Congo	EUFOR Tchad / RCA	Total contributions
Austria	11	3	203	0	55	272
Belgium	16	82	60	86	SO	304
Bulgaria	1	0	139	0	0	140
Cyprus	0	1	0	0	0	1
Czech Republic	2	0	90	0	0	92
Estonia	1	0	3	0	0	4
Finland	9	0	182	0	65	256
France	149	1,785	439	1,002	2,095	5,470
Germany	16	7	1,242	780	0	2,045
Greece	21	7	179	0	15	222
Hungary	1	1	143	0	0	145
Ireland	0	5	55	0	440	500
halv	27	1	1,119	72	55	1,274
Latvia	2	0	3	0	0	5
Lithuania	1	0	1	0	0	2
Luxembourg	0	0	1	0	0	1
Malta	0	0	0	0	0	0
Netherlands	2	1	438	0	65	504
Poland	17	0	227	130	400	774
Portugal	6	2	234	56	15	313
Romania	3	0	110	0	120	233
Slovakia	1	0	40	0	0	41
Slovenia	0	0	124	0	15	139
Spain	17	1	469	131	90	708
Sweden	14	81	80	62	235	472
United Kingdom	3	111	691	0	0	805
<b>TOTAL</b>	<b>330</b>	<b>2,088</b>	<b>6,297</b>	<b>2,319</b>	<b>3,715</b>	<b>14,722</b>

Source: Anne-Claire Marangoni. *Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense*, EU Diplomacy Paper no. 6, College of Europe, November 2008. (Estimates gathered on the basis of working documents from the French military staff).

These Figures are 2008 estimates. They only indicate military personnel, do not necessarily indicate peak strengths for each national contribution, and do not take rotation into account, The precise amount of contributions is constantly evolving. Total for Concordia, Artemis and all of the operations have been added by the editors on the basis of data available in the reference document. Figures for EUNAVFOR Atalanta are not included.

Operațiunile militare UE au câteva caracteristici: acestea sînt multinaționale și concepute mai degrabă pentru un termen anunit, decît pentru o situație finală. În unele cazuri aceste operațiuni sunt concepute și ca operațiuni-punte, cu scop de a fi înlocuite de alte forțe internaționale după o perioadă predeterminată de timp. Unele operațiuni se referă la stabilizare, precum Althea în Bosnia, prevenirea conflictelor și interpoziționarea între părțile implicate în conflict (EUFOR RD Congo), protecția populației civile și a staff-ului internațional (EUFOR Tchad/RCA) sau combaterea pirateriei, protejarea comerțului, industriei de pescuit și asistență umanitară (Atalanta).

Deși operațiunile UE de obicei nu sînt foarte mari, acestea totuși au demonstrat că pot contribui la unele realizări: asigurarea stabilității și consolidarea instituțiilor statale în Bosnia, prevenirea războiului civil în Macedonia (Concordia), prevenirea atrocităților în masă în estul democratic al Congo (Artemis) în 2003, asigurarea securității alegerilor în RD Congo în 2006, protejarea comerțului internațional în Golful Aden și asigurarea livrării de urgență a produselor alimentare în Somalia sau sprijinirea Uniunii Africane în eforturile sale de menținere a păcii în Somalia și Darfur (asistență pentru AMISOM și AMIS).



Aproape în fiecare din misiunile externe menționate mai sus UE a salutat contribuția (cu personal militar și în unele cazuri cu echipament) din partea țărilor non-UE. În Balcani, țările aflate în perioada de aderare, precum România, Turcia sau Croația, au contribuit la operațiuni militare. Albania și Croația au fost de asemenea prezente în Tchad. Rusia a oferit elicoptere pentru operațiunea desfășurată în această țară. Ucraina de asemenea a acordat asistență. Această deschidere către cooperarea internațională a fost de obicei foarte mult apreciată de către contribuitoari, care consideră aceste experiențe ca o cale eficientă în primul rând pentru a cunoaște mai bine practicile și standardele militare ale UE și vest europene, dar și, în al doilea rând, de a instrui trupele sale pe teatrele reale de criză<sup>17</sup>. Această practică a fost o cale pentru statele non-UE de a se familiariza cu structurile și procedurile PSAC, dar și de a fi incluse în dezvoltarea culturii de securitate și apărare a UE.

### 1.4.3. *Provocările majore*

Începînd cu 2009, UE a intrat în faza de "politici fără misiuni" după o decadă de, vorbind figurat, "misiuni fără politici"<sup>18</sup>. Primii zece ani ai PESA au vizat crearea unei capacități de sprijin a legitimității proiectului politic European și demonstrarea potențialului de securitate și apărare a UE. După cum confirmă diversitatea operațiunilor militare desfășurate pînă în prezent aceste obiective au fost realizate prin evaluarea pozitivă a acestor politici de către Eurobarometru și prin faptul solicitărilor pentru mai multe intervenții din partea altor organizații internaționale sau organizații ale societății civile.

După o perioadă de 10 ani, cînd eforturile UE au fost concentrate pe leitmotivul "Yes, we can", are loc o schimbare către o abordare nouă care poate fi etichetată "make it better"<sup>19</sup>.

Criza financiară din 2008 a creat un mediu bugetar nou pentru securitate și apărare în Europa. Toate Statele Membre se confruntă cu constrîngeri

de finanțare și au inițiat reduceri masive de buget în sectorul apărării.<sup>20</sup> Această situație a impus mai multe state membre de a examina posibilitatea unei oarecare dezangajări din PSAC ca politică de intervenții internaționale. În acest context, UE trece printr-o „fază de digestie” atunci cînd exercițiile de analiză a experiențelor și evaluările operațiunilor precedente devin o regulă, pînă cînd vor apărea inițiative noi. Un semnal clar al acestei tendințe este decizia Franței și Marii Britanii de a opta pentru un tratat bilateral cu privire la apărare în afara cadrului UE. În același timp, alte formate înguste, cum ar fi trilaterală Weimar, care include Germania, Franța și Polonia, au fost revitalizate pentru a sprijini analiza introspectivă a realizărilor PESA și viitorul PSAC.

În legătură strînsă cu această perioadă de analiză se află și tranziția prin care trec structurile de politică externă ale UE din Bruxelles și din întreaga lume odată cu crearea SEAE și reorganizarea reprezentanțelor diplomatice ale UE în țările terțe și organizațiile internaționale. Prioritățile administrative și birocratice au absorbit cea mai mare parte a timpului și energiei administratorilor SEAE în ultimele 15 luni și au oferit puțin spațiu pentru concentrare asupra strategiilor de politică externă, priorităților politicii militare și evaluărilor. În perioada cînd sînt formate noile structuri diplomatice Europene, instrumentele și politicile PSAC au fost în mare parte suspendate, iar rolul și locul acestora în SEAE a devenit, dacă nu mai marginalizat, mult mai incert și nesigur.<sup>21</sup>

Pînă la momentul cînd UE își va clarifica lanțul său politic de comandă și prioritatea acordată PSAC, ca instrument al unei politici Europene externe comune re consolidate, este de așteptat ca UE să rămînă mai degrabă dezarmată și implicată cu timiditate în noile crize mondiale, chiar și în cazul cînd acestea vor apărea în apropierea frontierelor Europene, precum în cazul Libiei. În ultimul caz a

<sup>17</sup> Prezentări și comentarii ale autorului în adresa delegațiilor oficiale ale Albaniei, Croației și Rusiei privind contribuțiile la EUFOR Tchad/RCA, 2010.

<sup>18</sup> Din Alvaro de Vasconcelos.

<sup>19</sup> Din discursul din cadrul conferinței PESA organizat de președinția suedeză, iulie 2010.

<sup>20</sup> Ben Jones, Franco-british military cooperation: a new engine for European defence?, EUISS Occasional Paper, February 2011..

<sup>21</sup> Cea din urmă structură organizațională a SEAE este o bună ilustrație a acestei faze de incertitudine. În schemă structurile PSAC apar toate la același nivel și legăturile sale cu Înaltul Reprezentativ (care nu are de fapt nici un consilier în domeniul apărării) și unii din secretarii generali ai serviciului sunt departe de claritate. O versiune actualizată a structurii SEAE este disponibilă la adresa [http://www.eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm)

fost demonstrat explicit, că noul cadrul al PSAC nu a fost ales de către Statele Membre pentru acțiuni militare, în special din motivul rezervelor exprimate de unele State Membre, în special Germania.

Pentru a concludere referitor la operațiunile militare, vom afirma că este foarte posibil ca UE să se confrunte cu o serie de provocări: ajustarea la tendințele globale în domeniul securității internaționale; recunoașterea limitelor Europene cu referire la capacitățile și ambițiile sale; înțelegerea valorii coalițiilor variabile (compuse din state mari și mici); recunoașterea împărțirii responsabilităților, specializării, precum și necesitatea de partajare și acumulare a resurselor în condițiile unor constrângeri bugetare; relevanța dialogului cu puterile Europene medii care conduc programe concrete și inovative în domeniul apărării (Marea Britanie, Franța și, într-o măsură mai mică în cadrul trilateralei Weimer care a fost relansată recent, Germania și Polonia).

#### **1.4.4. Alte dimensiuni ale PSAC**

O dimensiune importantă a PESC, care din punct de vedere juridic nu este parte a PSAC, însă foarte relevantă pentru asemenea țări ca Moldova, este politica UE privind neproliferarea, dezarmarea și controlul exporturilor, administrată de către reprezentantul personal al Înaltului Reprezentant/Vicepreședintelui UE.

Prin promovarea așa numitului „multilateralism efectiv” în acest domeniu, UE a promovat activ unele soluții sau cele mai bune practici la nivel regional și global. UE a adoptat o poziție și s-a expus cu privire la evoluarea diferitor regimuri de control asupra armamentelor și inițiativelor de dezarmare. EU de asemenea a sprijinit activ inițiativele regionale de dezarmare și control asupra armamentelor, în special în spațiul ex-URSS. Aceste experiențe de cooperare cu politicile de securitate UE, care, în sensul strict al cuvîntului, nu sunt parte a PSAC, sunt totuși esențiale și reprezintă domenii eventuale de cooperare și oportunități pentru asemenea state precum Moldova. În aceste domenii, autoritățile Republicii Moldova la sigur au un rol important în coordonarea activităților desfășurate de către OSCE și UE.

În mod similar, implementarea strategiei UE cu privire la armele mici și armamentul ușor (AMAU),

adoptate în 2006, este un exemplu interesant de existență a unor documente oficiale UE care pot fi utilizate de către țările non-UE precum Moldova ca sursă de inspirație pentru inițiativele politice sau ofertele de cooperare. În particular, subiectul reglementării transporturilor Europene, strîns legat de dezvoltarea traficului ilicit cu AMAU din Europa de Est către Africa și Orientul Mijlociu, ar putea fi cu siguranță un subiect de cooperare comună între Moldova și structurile PSAC/PESC din Bruxelles. Tot la Bruxelles, Departamentul de Monitorizare și Planificare a Personalului Militar al UE, Centrul de Situații (SITCEN), Reprezentantul Personal al ÎR/VP pe probleme de neproliferare, dezarmare și control asupra exporturilor ar fi structurile adecvate pentru a discuta aceste subiecte. Mai recent, careva acțiuni în domeniul transportărilor aeriene și traficului ilicit au fost efectuate de un grup de cercetători cu sprijinul financiar din partea Ministerului Apărării al Franței, iar țări precum Moldova ar putea beneficia în urma unei comunicări și schimb de informații mai efective pe subiectul unor asemenea expertize europene.

#### **1.4.5. Colegiul European de Securitate și Apărare (CESA)**

CESA este o rețea de instituții de instruire care, împreună cu Institutul de Studii în domeniul Securității UE, a fost creată în cadrul PESC în 2005<sup>22</sup>. Această rețea este organizată cu scop de a asigura eforturi comune ale institutelor, colegiilor, academiilor și universităților care se preocupă de subiecte ce țin de politica de securitate și apărare<sup>23</sup>. Mandatul CESA este de a promova o înțelegere comună a PESA/PSAC de către personalul civil și militar și de a disemina cele mai bune practici în acest domeniu. Activitățile sale sunt organizate sub formă de trei tipuri de cursuri: cursuri de nivel înalt, cursuri de orientare și prelegeri pentru audiențe specializate și/sau obiective specifice. CESA este destinat participanților din țările UE și non-UE, staff-ul guvernamental și neguvernamental. Obiectivele sale sunt: de a consolida cultura de securitate europeană în cadrul PSAC; de a promova o mai bună înțelegere a PSAC; de a asigura in-

<sup>22</sup> Joint Action 2005/575/ESDP.

<sup>23</sup> Pentru mai multe detalii consultați site-urile SEAE și Consiliului.

stituțiile UE, administrațiile din Statele Membre cu personal calificat în acest domeniu; de a asista promovarea relațiilor și contactelor profesionale dintre participanți. Activitățile sînt desfășurate de către instituții de instruire naționale care finanțează cursuri individuale. Rolul CESA este în special valoros pentru țările care nu sunt membre UE și au necesitatea de a îmbunătăți cunoașterea PSAC de către personalul lor civil și militar.

### 1.5 PSAC și politicile de securitate ale NATO

Relațiile PSAC/NATO au trecut prin trei faze principale. Faza inițială, în care cele două părți au avut misiunea de a se cunoaște reciproc (1999-2003) a fost urmată de tensiuni în creștere pe subiectul războiului din Irak (2003-2007). Începînd cu 2007, relațiile au devenit mai apropiate datorită schimbărilor din conducerea UE și SUA.<sup>24</sup>

Relațiile dintre UE și SUA au fost mult timp un barometru al relațiilor dintre UE și NATO. Atîta timp, cît apărarea teritorială în Europa este asigurată de către Alianța Nord-Atlantică datorită unui angajament ferm al SUA pe teritoriul European, UE nu va prelua această misiune și nu se va angaja în inițiative de apărare mai ambițioase pe cont propriu. Reducerile bugetare semnificative în sectorul de apărare după criza din 2008 au consolidat situația în care NATO rămîne instituția de referință în acest domeniu. În consecință, reformele de apărare în Europa Centrală și Europa de Est în marea majoritate a cazurilor urmează standardele și procesele NATO.

Adoptarea Tratatului de la Lisabona și războiul din Afganistan au relansat unele dezbateri cu privire la relațiile dintre UE și NATO. Acestea se referă la mandatele celor două organizații (inclusiv utilizarea *soft power*) și clauzele de solidaritate eventuală dintre Statele Membre ale UE. Totuși, aceste dezbateri nu au condus la modificări substanțiale în coordonarea dintre cele două organizații.

Relațiile dintre UE și NATO au fost descrise ca un „conflict înghețat” de către fostul secretar NATO Jaap de Hoop Scheffer datorită blocajului dintre UE și NATO în privința conflictului nesoluționat

din Cipru. Pînă cînd această problemă nu va fi soluționată, o cooperare aprofundată dintre cele două organizații și statele precum Moldova, care ar putea să beneficieze din această cooperare, va rămîne o iluzie. În pofida unei coordonări pe teren într-un număr limitat de operațiuni, regula generală în majoritatea cazurilor a fost competiția. Ca exemplu, de cînd PESA/PSAC a fost creată, NATO și UE au lansat cîteva operațiuni, fiecare dintre acestea avînd un mandat aproape similar (EUFOR Althea și NATO HQ Sarajevo, strategic lift pentru AMIS, misiunea polițienească pentru Afghanistan).

Recenta campanie din Libia probabil a deschis o nouă eră în care Franța și Marea Britanie au devenit singurele puteri-pivot care doresc și sunt în stare să se angajeze semnificativ împreună cu Alianța. În final, implementarea Tratatului de la Lisabona ar putea de asemenea impulsiona unele inovații în PSAC cu referire la statele vecine<sup>25</sup>, în mod special privind programele de cooperare pe termen lung, în cazul în care va exista o voință politică suficientă.

### 1.6. Tendințele de dezvoltare și scenariile posibile

La momentul actual, viitorul UE, ca organizație de securitate și apărare, este sub semn de întrebare și trei opțiuni par să fie valabile. Prima constă în păstrarea UE în calitate de *soft power* de talie medie într-o lume în permanentă schimbare în care opțiunile *hard power* sunt în creștere în Orient și Asia de Sud. Riscul legat de această opțiune pentru UE este de a deveni o organizație regională și tot mai mult marginalizată în securitatea globală.

A doua opțiune este o descreștere a ambițiilor internaționale ale UE, sprijinită de un mediu economic și financiar dur, cu riscul pentru UE de a deveni o putere dominată în domeniul securității.

A treia opțiune ar fi de a forma un aparat de securitate și apărare Europeană mai puternic, capabil de a se angaja în mod mai insistent pe scena mondială. Această opțiune la moment este desconsiderată de către statele membre care se confruntă cu constrîngerii financiare și politice pe plan intern.

<sup>24</sup> Daniel Keohane, ESDP and NATO, in see Giovanni Grevi et al., op. cit., pp. 120-137.

<sup>25</sup> Ariella Huff, The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood, EUISS Occasional Paper - n°91, May 2011

## 1.7. Provocările majore la adresa PSAC și experiența altor țări

Pornind de la diversitatea reformelor de apărare în Europa Centrală și de Est din ultimii 20 de ani, cea mai ușoară de abordare este de a identifica variabilele cheie care urmează a fi comparate de la o țară la alta.

Indicatorii cheie selectați pentru acest raport vizază schimbarea eventuală în sectorul de securitate și apărare a unei țări anume și sînt următoarele: 1) gradul și natura reorientării strategice a țării în formularea politicii sale externe; 2) spiritul dominant al elitei politice și de securitate a țării în raport cu reformele de orientare europeană în sectorul de securitate și apărare; 3) impedimentele pentru europenizarea sectorului de securitate și apărare a țării.

Multe țări pot fi folosite ca studii de caz pentru a determina opțiunile strategice viitoare de securitate și apărare ale Republicii Moldova. Acest raport a fost axat pe literatura care analizează un număr limitat de țări selectate din considerente specifice: România - pentru legăturile sale culturale și relațiile strînse cu Moldova; Letonia - pentru dimensiunile sale (o populație mai mică decît cea a Moldovei), trecutul post-sovietic și istoricul mai degrabă conflictual cu privire la populația rusofonă. Republica Ceha și Bulgaria - datorită proceselor de aderare la UE și NATO. Alte exemple au fost luate dintr-o cercetare mai puțin sistemică a proceselor din alte țări precum Croația, Slovacia, Georgia și alte țări din Balcani și Europa de Vest (Suedia și Irlanda, pornind de la politica de neutralitate a acestora).

### *1) Gradul și natura reorientării strategice a țării în formularea politicii sale externe*

Experiența reformelor în domeniul securității și apărării în Europa de Sud-Est demonstrează, că nu există un progres liniar: unele țări în care reformele au început mai tîrziu în prezent sunt membre ale NATO sau și-au armonizat politicile sale în raport cu UE mai rapid decît cele în care reformele au stagnat din motivul angajamentelor politice in-consecvente.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Unii analitici susțin că România, Bulgaria și Slovenia aveau o situație mai bună cînd au aderat la NATO în 2002 în Praga decît Ungaria, Polonia și Republica Cehă, cînd acestea din urmă au aderat la NATO în 1997. ESCADA report.

Letonia a trecut printr-o „revoluție geopolitică” și a decis să iasă din sfera de influență a Rusiei. Această decizie nu a fost una ușoară, luînd în considerare divizarea dintre elitele politice și modelele istorice divergente.<sup>27</sup> Totuși, o combinație a leadership-ului naționalist împreună cu influența diasporei Letone a condus, în sfîrșit, la alegerea persistentă pentru o strategie euro-atlantică în pofida rezistenței UE și NATO, precum și a presiunilor din partea Rusiei.

În România, instabilitatea coalițiilor de guvernare și luptele politice interne dintre partide au condus la atitudini neechilibrate în raport cu Vestul, NATO și UE în anii 2000. Cîteva campanii pro-NATO au fost implementate în mare măsură fiind dependente de guvernele și șefii statelor din acea perioadă. După 2001, integrarea în NATO a devenit mai simplă, deoarece criteriile de aderare au fost diminuate de către SUA drept urmare a deciziei României de a sprijini SUA în războiul contra terorismului. În acest caz, viziunile și atitudinile americane și europene privind reformele în domeniul securității și apărării au fost semnificativ divergente. Pentru UE problemele nesoluționate, precum corupția, lipsa de transparență și criminalizarea sectorului de justiție și protecția drepturilor copilului au rămas ca obstacole-cheie în procesul de integrare europeană.

Acestea fiind spuse, România s-a asociat destul de devreme la prevederile PESC pe la mijlocul anilor 90 și a participat la unele misiuni sub egida PESA în Balcani (EUMP și Althea în Bosnia, Concordia), Orientul Mijlociu și Moldova. România de asemenea și-a declarat dorința de a contribui la misiunile eventuale sub egida PESA în regiunea Mării Negre.

În februarie 2011, UE și Muntenegru au semnat un acord cu privire la participarea Muntenegru la operațiuni de management al crizelor sub egida UE. O asemenea contribuție este preconizată la solicitarea UE către statele terțe non-UE de a contribui la operațiunile din viitor. Acordul conține prevederi privind finanțarea contribuției Muntenegru (proporțional cu nivelul PIB și /sau partea acestuia din efectivul care participă la operațiune), includerea personalului Muntenegru în structurile de coman-

<sup>27</sup> De exemplu Letonia a fost neutră în 1939, însă membru a SDN în perioada interbelică dintre 1920 și 1930.

dă și modalitățile de reglementare a contribuțiilor în cadrul planului operațional al operațiunii UE.

Un asemenea acord, în caz dacă forțele Republicii Moldova corespund cu standardele UE, poate fi un exemplu bun al unor relații mai apropiate dintre Moldova și UE, în perioada în care Moldova nu este în proces de aderare la UE.

Modelul de securitate și apărare a UE conduce la o re-orientare a forțelor armate de la apărarea teritorială națională spre misiuni internaționale. Această tendință nu este ușor acceptată de către Statele Membre care depind de strategiile lor naționale de securitate și politică externă. De exemplu, conceptul *EU Battlegroups* se combină destul de bine cu viziunile Suediei privind reformele sectorului de apărare, în timp ce acesta a fost acceptat într-o măsură mult mai mică de elita politică a Cehiei, care a inițiat procesul de reformă în baza eforturilor sale de integrare NATO.<sup>28</sup>

În cazul Republicii Moldova, un proces similar ar putea avea loc și impactul PSAC asupra sectorului de securitate al Republicii Moldova în mare măsură ar putea să depindă de ideile dominante la nivelul elitelor politice. Mai mult ca atât, dat fiind faptul, că Republica Moldova nu este stat membru al NATO, este posibil că această organizație să devină promotorul principal al schimbărilor în domeniul apărării în țară. Și invers, pozițiile anti-ruse ar putea conduce la situația în care rolul de lider în promovarea reformelor va aparține UE.

Dinamica interactivă dintre re-orientarea strategică internațională și UE, precum și disponibilitatea NATO de a accepta noi state membre, este rețeta cheie – deși mai degrabă una misterioasă – pentru inițierea reformelor ulterioare într-o țară concretă. Cu cât mai clare sunt NATO și UE privind termenele limite pentru extindere, cu atât mai motivați pot deveni eventualii noi membri. O lipsă de susținere din partea UE, în unele cazuri poate conduce la lipsa entuziasmului pentru reforme. Pe de altă parte, presiunea unilaterală a SUA în sprijinul României de a adera la NATO a fost percepută ca un bonus pentru un efort diferit și din multe considerente dubios.

<sup>28</sup> Wade Jacoby; Christopher Jones, *The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic: What National Defense Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities*, *European Security*, 2008, 17: 2, 315 – 338.

## 2) *Spiritul dominant al elitei politice și de securitate a țării în raport cu reformele de orientare europeană în domeniul de securitate și apărare.*

Experiența altor state care au implementat reforme în domeniul de securitate și apărare demonstrează că acestea trebuie să fie „bazate pe o divizare clară a rolurilor și responsabilităților (...) Acestea trebuie să fie adecvate, realizabile și acceptabile.(...) concluzia este: fără o claritate și dirijare politică nu există reforme; fără reformă nu există un efort susținut în domeniul apărării”.<sup>29</sup> În acest sens, dirijarea politică din partea leadership-ului guvernamental este crucială.

În cea ce se referă la reformele administrative și birocratice, literatura existentă indică la rolul cheie a factorului uman. În ministerele de apărare apar cu regularitate tensiuni dintre generațiile vechi și cele noi; au fost observate tensiuni dintre militari și civilii implicați recent. Investirea în staff-ul civil al ministerelor de apărare a fost întotdeauna necesară pentru dezvoltarea responsabilității și transparenței, mai ales în raport cu consolidarea rolului parlamentului.

Pentru ghidarea și planificarea politicilor documentele strategice precum *White Papers* au jucat un rol cheie în revizuirea modului în care experții analizează securitatea națională: de exemplu, în Croația, în 2003 securitatea teritorială era percepută ca o „problemă militară îngustă”. În România, crearea poziției de secretar de stat al apărării – responsabil pentru comunicarea internă și relațiile cu parlamentul - s-a dovedit a fi o acțiune foarte efektivă.

Prevederile constituționale de asemenea urmează a fi considerate ca indicator cheie al unui control democratic autentic asupra sectorului de securitate. În 2003 acestea au fost limitate în Macedonia și Albania, dar consolidate în România. Alte legi, de asemenea, joacă un rol important și exemplul unui cadru legislativ puternic din Bulgaria poate fi remarcat.

Experiența țărilor din Europa de Sud-Est demonstrează, că orice reformă serioasă și de succes necesită o îmbunătățire calitativă și cantitativă (este

<sup>29</sup> ESCADA Report (p.26).

practic inevitabilă reducerea personalului în cazul în care costurile de personal reprezintă 80-90% din cheltuielile de apărare). Ne-aplicarea acestor experiențe conduce la faptul, că unele țări „au pierdut o decadă fără să înțeleagă povara surplusului de personal și efectuând planificare lipsită de realism”.

Aceste măsuri de asemenea trebuie să fie sprijine de politici de personal adecvate. Experiența României în programe de reconversie a ofițerilor din surplusul de personal este menționată ca model de referință. În mod similar, poate fi remarcată decizia autorităților Slovaciei de a asuma „unele riscuri în capacitatea fizică de apărare” „pentru a permite investirea într-o capacitate adecvată de planificare și management, concentrată pe potențialul uman”.

În termen lung, armonizarea sectorului de securitate cu PSAC în primul rând va consta în investirea în instruire cu scopul de a sprijini regândirea rolului forțelor armate și diseminarea „noilor valori profesionale militare”.<sup>30</sup> Direcția cheie care urmează a fi luată este de a investi în structuri de instruire specializată, acestea fiind naționale, regionale sau multinaționale. Deși este important de a separa educația civilă (teoria) de cea militară (managementul operațional, doctrinal și managementul unităților), este de asemenea necesar de a dezvolta interfața dintre cele două. Experiența academiilor de apărare sau facultăților (România, Bulgaria la începutului anilor 2000) și a centrelor de management a resurselor apărării (România) ar merita să fie examinată cu atenție de către o țară precum Moldova.

### 3) Impedimentele europeanizării sectorului de securitate și apărare

Impedimentele pentru reformă sunt de natură umană. După cum un ministru olandez ar fi scris pe o hîrtie în cadrul unei întrevederi cu privire la reforma apărării în Europa de Sud-Est, „nu există probleme, există numai ființe umane care provoacă probleme”. Reformele trebuie să fie înrădăcinate într-o viziune strategică clară și trebuie să fie sprijinite politic și susținute în timp. Altfel, impedimentele și inerția vor învinge.

<sup>30</sup>(p.57):

Un alt impediment fundamental trebuie să fie subliniat: reforma urmează să facă față lipsei unei cadru omogen și unit politic și social, capabil să favorizeze reformele. În situația cînd există conflicte nesoluționate sau tensiuni în societate și/sau cînd o națiune suferă în urma unor crize de identitate (legate de limbă sau statutul minorităților), este mult mai dificil de a conduce o reorientare necesară a politicii de securitate și apărare în direcția UE sau NATO. Acesta a fost cazul în Macedonia înainte de prevenirea unui conflict în anii 2000. Acesta a fost de asemenea cazul Letoniei, unde problema minorității ruse a fost un obstacol evident pentru integrarea în UE și NATO în perioada inițială.

Experiența altor state demonstrează că reformele de securitate și apărare trebuie să fie clar definite și conduse de un *leadership* viguros și legitim. Acestea implică o autoidentificare clară ca stat și ca națiune. În ce măsură Moldova este gata să atingă această situație, dată fiind teritorializarea multilingvismului său și conflictul Transnistrean nesoluționat, care continuă să fie o provocare pentru identitatea națională și consolidarea statului? În ce măsură Moldova se bucură de o „securitate societală”<sup>31</sup> pentru a avea siguranța necesară pentru angajarea pe calea armonizării cu PSAC?

<sup>31</sup>Herd, Graeme and Löfgren, J. “Societal Security,” the Baltic States and EU Integration’, Cooperation and Conflict, 2001, 36: pp.273-296.

## II. Politica de securitate și apărare a Republicii Moldova. Provocări și perspective

---

### **2.1 Politica națională de securitate și strategia de securitate. Considerații generale**

Politica națională de securitate este un element indispensabil în cadrul național de politici, o expresie și un indicator al identității politice și culturale a unei țări. Sfera de acoperire a acesteia poate varia iar politica poate fi definită și exprimată în diferite moduri – într-un document cuprinzător sau în mai multe documente sectoriale. În cazul în care acest document reflectă și mijloacele de realizare a principalelor obiective de securitate ale statului, ceea ce deseori este definit ca “interesele securității naționale”, se utilizează termenul de **Strategie de securitate națională** (SSN).

O strategie fără o politică, la fel ca și o politică fără o strategie nu pot fi de succes. Din punct de vedere al consecutivității procesului, este logic să presupunem că elaborarea unei strategii naționale de securitate urmează după definirea unui concept general al politicii de securitate. Totuși o asemenea abordare conține unele deficiențe, dat fiind faptul că nu este corect de a elabora obiective pentru politica de securitate care depășesc considerabil resursele umane, economice, tehnologice și militare de care țara ar putea dispune.

O politică de securitate națională (PSN) rareori enunță explicit anumite decizii sau acțiuni în diverse circumstanțe. Pe de o parte, este mult prea complicat, sau chiar imposibil, de a oferi din timp soluții pentru situații imprevizibile în viitor. Pe de altă parte, nu întotdeauna este înțelept sau oportun ca reacția la o anumită acțiune sau situație eventuală să fie enunțată din timp unui potențial adversar.

Astfel, o PSN urmează a fi privită, în primul rând, ca un set de standarde pentru procesul decizional, ca un punct de referință general acceptat pentru factorii de decizie în abordarea și reacția de răspuns la evenimentele ce prezintă amenințări, riscuri, provocări sau oportunități pentru securitatea țării. Principalul beneficiu al unei PSN este de a avea obiective clar definite în baza unei înțelegeri comune a intereselor importante ale țării și o înțelegere clară a modului de utilizare a instrumentelor disponibile pentru realizarea sau protejarea acestora.

Politica națională de securitate nu poate fi statică. Revizuirea regulată și adaptarea acesteia la circumstanțele unei lumi în permanentă schimbare este un imperativ. Schimbările strategice sau geopolitice pe plan extern, în special discontinuitățile profunde pe plan internațional cauzate de războaie, apariția sau dispariția statelor sau alianțelor, deseori vor duce la reformularea substanțială a politicii de securitate.

De asemenea, o reformulare sau reorientare substanțială a politicii de securitate poate fi cauzată și de schimbări interne, atunci când guvernarea este preluată de noi forțe politice, este adoptată o nouă Constituție, sau ca reacție de răspuns la provocările majore din exterior.

### **2.2. Cadrul juridic al politicii de securitate și apărare**

În Republica Moldova nu există un document exhaustiv care ar defini în detalii politica de securitate și apărare. Totodată, există un șir de acte juridice și documente, care permit formarea unei imagini generale despre viziunea de securitate, interesele,

amenințările, riscurile, obiectivele, mecanismele de implementare, instituțiile implicate și acțiunile principale din cadrul politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova. În conformitate cu viziunile doctrinare naționale lista acestor acte și documente include:

- Constituția Republicii Moldova;
- Concepția securității naționale;
- Strategia securității naționale;
- Strategia militară / Doctrina militară;
- Legea securității statului;
- Legea privind organele securității statului;
- Legea cu privire la apărarea națională;
- alte legi, strategii sectoriale și programe de guvernare.

Primul document din această listă este **Constituția Republicii Moldova**, aprobată la 29 iulie 1994, care este primul act juridic de referință pentru elaborarea și implementarea politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova.

Constituția proclamă un șir de valori și principii supreme pentru statul Republica Moldova cum ar fi: suveranitatea și independența; caracterul unitar și indivizibil; republica, ca formă de guvernământ; statul de drept; inalienabilitatea teritoriului; democrația și pluralismul politic; respectarea drepturilor și libertăților omului; etc. Aceste valori și principii poartă un caracter universal, pot fi regăsite în actele juridice fundamentale ale mai multor altor state și servind drept fundament pentru elaborarea politicilor de securitate ale statelor determină asemănări în obiective și conținut, politici și acțiuni comune pe plan internațional.

Totodată, Constituția Republicii Moldova conține o normă specifică care determină caracterul distinct al politicii de securitate și apărare a statului moldovenesc. Această normă este declararea statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova<sup>1</sup> și declarația că „Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său”<sup>2</sup>. Limbajul laconic al Constituției

nu oferă mai multe detalii cu privire la obligațiile, drepturile sau alte criterii care reies din statutul de neutralitate permanentă și nici cu privire la viziunea de securitate națională cauzată de acest statut, interpretarea acestora fiind lăsată pentru alte acte juridice sau documente de ordin strategic.

În viziunile doctrinare naționale **Concepția securității naționale**<sup>3</sup> este al doilea act juridic de importanță majoră care are menirea să determine politica de securitate și apărare a Republicii Moldova. Pentru prima dată un asemenea document a fost aprobat prin Hotărârea Parlamentului „Cu privire la Concepția securității naționale a Republicii Moldova”<sup>4</sup> la 5 mai 1995, la mai puțin de un an de la aprobarea Constituției Republicii Moldova. Concepția a avut ca scop de a servi ca bază pentru elaborarea politicii de stat în domeniul securității naționale, actelor normative corespunzătoare, pentru optimizarea structurilor de administrare și organizare a activității organelor de asigurare a securității naționale. Prin aceeași hotărâre a fost creat „Consiliul coordonator pentru elaborarea proiectelor de legi și altor acte normative care reglementează construcția, pregătirea și folosirea Forțelor Armate”<sup>5</sup>.

Concepția a creat baza necesară pentru definirea politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova, însă a servit ca referință pentru elaborarea unor legi din domeniul securității și apărării numai pentru o perioadă scurtă de timp. Multiplele deficiențe, erori și contradicții din Concepție, incapacitatea Consiliului coordonator de a elabora proiectele de legi și actele normative preconizate inițial, cât și deficiențele actelor legislative cu caracter strategic care se bazau pe prevederile Concepției au format treptat opinia despre caracterul deficitar și depășit al acestui document, inutilitatea lui și necesitatea elaborării unui document nou.

La 22 mai 2008, Parlamentul Republicii Moldova, prin legea Nr 112, a aprobat o nouă Concepție a securității naționale. Conform enunțului din preambul noua Concepție pretinde să fie „un sistem de idei care conturează prioritățile statului în dome-

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova. Art. 11. Republica Moldova, stat neutru

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Concepția securității naționale a Republicii Moldova. Legea Nr. 112 din 22.05.2008.

<sup>4</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.35/399 din 29.06.1995

<sup>5</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.35, art.399



niul securității naționale” (1), să reflecte „evaluarea generală a mediului de securitate pe plan național și internațional în care operează Republica Moldova” (2) și să definească „scopul securității naționale, liniile directorii de bază pentru securitatea națională, valorile și principiile generale ce urmează a fi protejate de statul și de societatea moldovenească” (3).<sup>6</sup> Acest document de ordin strategic urma să servească drept bază pentru elaborarea Strategiei Securității Naționale, Strategiei Militare Naționale și altor strategii sectoriale în domeniul securității naționale.

În pofida așteptărilor și importanței Concepției pentru formularea politicii naționale de securitate și apărare, rolul și utilitatea acestui act juridic au rămas departe de cele scontate. De la momentul adoptării Concepția a fost supusă criticii pentru lipsuri, incoerență, interpretări eronate, caracter declarativ și aplicabilitate limitată. Printre cele mai importante deficiențe ale Concepției au fost constatate următoarele:

- Definirea neadecvată a intereselor naționale, scopului securității naționale, obiectivelor și valorilor. În pofida enunțurilor din preambul, Concepția nu oferă o definiție a intereselor naționale, nici a scopului securității naționale, dar numai dezvoltă și reformulează o parte din valorile supreme proclamate în Constituție, stipulând că obiectivele securității naționale a Republicii Moldova sunt „asigurarea și apărarea independenței, suveranității, integrității teritoriale, ordinii constituționale, dezvoltării democratice, securității interne, consolidarea statalității Republicii Moldova”.<sup>7</sup>
- Lipsa definirii principiilor securității naționale. Cu excepția „principiului de neutralitate permanentă”, Concepția nu definește alte principii ale securității naționale, deși definirea acestora este declarată în denumirea capitolului 1.
- Definirea și interpretarea eronată a amenințărilor la adresa securității naționale. Concepția include următoarele amenințări

la adresa securității naționale: Conflictul transnistrean; Riscurile apariției unor tensiuni interetnice; Amenințarea terorismului internațional; Amenințările de origine economică; Amenințările de origine socială; Amenințările din domeniul tehnologiilor informaționale; Amenințările care derivă din activitatea umană. Factorii tehnogeni și calamitățile naturale; Amenințarea crimei organizate și a corupției.

Pe lângă faptul că această listă este confuză (prin enumerarea amenințărilor și riscurilor împreună), incompletă (prin lipsa pericolelor și amenințărilor cu caracter militar), iar ordinea de prioritate este discutabilă, o problemă mult mai importantă este descrierea și explicarea eronată a amenințărilor.

Astfel, de exemplu, amenințarea conflictului transnistrean la adresa securității naționale este interpretată nu prin termenii de suveranitate și integritate teritorială, dar este limitată la constatarea că „existența regimului separatist amplifică discrepanța din cadrul juridic unic al Republicii Moldova, condiționând imposibilitatea acordării de asistență juridică cetățenilor Republicii Moldova din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria), periclitând totodată cooperarea internațională judiciară în acest segment.”

Un alt exemplu este includerea în lista amenințărilor a „Riscurilor apariției unor tensiuni interetnice” care, pornește de la constatarea că „Republica Moldova, este un stat polietnic și multinațional” și concludă că „amenințarea apariției elementelor de șovinism, de naționalism și de separatism este persistentă”. Este de asemenea eronată afirmația precum că „incendiile, accidentele la întreprinderile de transport sau alunecările de teren” prezintă amenințări la adresa securității naționale.

- Lipsa definirii sistemului de asigurare a securității naționale, rolului și misiunilor instituțiilor. Capitolul III „Sistemul securității naționale al Republicii Moldova, reformarea lui”, în pofida denumirii titlului, nu conține referințe privind rolul, atribuțiile, misiunile și interacțiunea diferitor instituții din cadrul sistemului de asigurare a securității naționale, nu identifică problemele majore care împiedică funcționarea eficientă a acestui sistem și soluțiile preconizate, dar conține

<sup>6</sup> Concepția securității naționale a Republicii Moldova. Legea Nr. 112 din 22.05.2008

<sup>7</sup> Idem.

numai definiții academice și fraze generale despre necesitatea reformării sectorului securității naționale cu includerea componentelor „politic, militar și de apărare, de politică externă, de informații și de contra-informații, de ordine constituțională și de justiție, economic, financiar, energetic, industrial, de comunicații și infrastructură, de protecție socială și ecologic”.

- Structura eronată a Concepției și un conținut deficitar. Concluzia principală care reiese din analiza structurii Concepției<sup>8</sup> și conținutului capitolelor respective este constatarea faptului că instrumentul principal pentru asigurarea securității naționale se preconizează a fi cooperarea internațională, iar rolul instituțiilor Republicii Moldova și importanța efortului pe plan intern în asigurarea securității naționale nu sunt definite. Totodată și această cooperare se vede una pur formală și lipsită de consistență, dată fiind ruptura dintre declarațiile de intenții de participare la eforturi și organizații internaționale și capacitățile naționale limitate, lipsa unor acțiuni pentru consolidarea acestora și lipsa unor mecanisme constituite pentru a realiza aceste intenții. O asemenea structură, împreună cu deficiențele principiale de conținut menționate mai sus, promovează ancorarea continuă a Republicii Moldova în lista statelor „beneficiare de securitate” și nu în cea de „producători de securitate”.
- Interpretarea statutului de neutralitate permanentă. Concepția este primul document juridic în care a fost făcută o încercare de a oferi o interpretare mai largă a statutului de neutralitate permanentă, proclamat în Constituția Republicii Moldova în 1994. În acest sens, Concepția a introdus două criterii sau condiții, respectarea cărora ar fi determina-

tă de statutul de neutralitate permanentă: „(1) Republica Moldova nu este parte la blocuri militare și (2) nu admite dislocarea de trupe militare sau de armamente ale altor state și ale blocurilor militare pe teritoriul său”. Concepția nu a oferit o definiție formală a conceptului de neutralitate permanentă al Republicii Moldova, iar respectarea acestui statut de către statele terțe este văzută ca fiind dependentă de „eforturile depuse pentru asigurarea respectării neutralității permanente de către subiectele de drept internațional”.<sup>9</sup> În același timp, Concepția a determinat statutul de neutralitate permanentă ca principiu de bază al securității naționale stipulând că „toate acțiunile desfășurate de întregul sistem de securitate națională al Republicii Moldova, îndreptate spre asigurarea securității naționale, se bazează pe acest principiu”.<sup>10</sup>

Astfel, Concepția Securității Naționale aprobată în 2008, în mare măsură poartă un caracter academic, declarativ, tendențios și confuz, ignoră interesele naționale fundamentale și interpretează eronat riscurile și amenințările la adresa securității naționale a Republicii Moldova. Această Concepție nu oferă o bază necesară pentru elaborarea politicii de stat în domeniul securității naționale și al apărării, actelor normative corespunzătoare, pentru optimizarea structurilor de administrare și organizare a activității organelor de asigurare a securității naționale.

În conformitate cu viziunile doctrinare naționale **Strategia securității naționale a Republicii Moldova** urmează să fie documentul de bază care de facto reflectă politica națională de securitate și apărare. Necesitatea acestui document a fost în repetate rânduri menționată de experți independenți și instituțiile naționale și internaționale și este determinată de necesitatea stabilirii căilor concrete de asigurare a securității naționale, a mecanismelor și instrumentelor de guvernare a sistemului securității naționale, a mecanismelor de cooperare între componentele sistemului, a mijloacelor de realizare, în special celor financiare, și de asigurare în practică a securității naționale. Totodată, în

<sup>8</sup> Concepția Securității Naționale conține următoarele capitole:

- Principiile, valorile generale, obiectivele, liniile directorii de bază ale securității naționale. Amenințările, riscurile și vulnerabilitățile cu impact asupra securității naționale a Republicii Moldova. (Capitolul I)
- Cooperarea internațională, instrument de asigurare și de consolidare a securității naționale a Republicii Moldova (Capitolul II)
- Sistemul securității naționale al Republicii Moldova, reformarea lui. (Capitolul III)
- Elementele Strategiei securității naționale. (Capitolul IV)

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

conformitate cu aceleași viziuni doctrinare, Strategia securității naționale servește ca bază pentru elaborarea Strategiei militare și altor strategii sectoriale în domeniul securității naționale.

Elaborarea Strategiei securității naționale a fost un subiect distinct dea lungul anilor în cadrul mai multor planuri de acțiuni, inclusiv celor de cooperare dintre Republica Moldova și NATO (IPAP), însă a început de facto numai după aprobarea Concepției securității naționale. În acest scop, prin Decretul Președintelui RM nr.1758 din 09.07.2008 a fost instituită Comisia pentru elaborarea SSN, condusă de Prim-ministrul Z.Greceanii. Proiectul Strategiei securității naționale elaborat de această comisie a fost aprobat de Guvern la 28 ianuarie 2009, de fapt la sfârșitul mandatului de guvernare, și remis Parlamentului deja după lansarea campaniei electorale. În această situație aprobarea finală a acestui document a devenit imposibilă, dar și lipsită de sens.

În condițiile în care după alegerile din 2009 noua putere politică a acceptat ideea ca Strategia securității naționale să devină unul dintre cele mai importante documente ale guvernării într-un domeniu de importanță majoră, după desemnarea unui nou Guvern procesul de elaborare a Strategiei securității naționale a fost re-inițiat.

Acest proces a fost lung, anevoios și finalizat cu mare întârziere. Abia la 15 iulie 2011 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat **Strategia securității naționale**, care este primul document de acest gen din Republica Moldova.

În conformitate cu definițiile din preambulul Strategia „stabilește obiectivele sistemului securității naționale și identifică căile și mijloacele de asigurare a securității naționale. În același timp, Strategia constituie un act politico-juridic pe termen mediu ce permite adaptarea, în funcție de evoluțiile pe plan intern și extern, politicii din domeniul securității naționale, identificarea segmentelor specifice ale sistemului securității naționale care necesită reformare și determinarea unui plan realist de implementare a reformelor.”<sup>11</sup>

Strategia preia o abordare identică cu cea din Strategia Securității Europene a securității con-

form căreia „*securitatea națională a unui stat european nu mai poate fi privită în izolare*” și „*ține cont de abordarea cuprinzătoare a securității naționale, caracterul multidimensional și interdependent al acesteia, determinat atât de starea de lucruri din domeniile politic, militar și al ordinii publice din țară, cât și de situația din sfera economică, socială, ecologică, energetică, etc.*”

SSN determină interesele naționale; principalele amenințări, riscuri și vulnerabilități la adresa securității naționale; principalele repere ale politicii externe și politicii de apărare ce țin de asigurarea securității naționale; căile de asigurare a securității naționale; liniile directorii ale reformei sectorului securității naționale.

Un capitol aparte din Strategia Securității Naționale este dedicat viziunii și acțiunilor de consolidare a securității naționale prin intermediul politicii externe și de apărare (cap.3). Strategia recunoaște că „*un loc aparte în contextul securității îi revine participării Republicii Moldova la eforturile globale, regionale și sub-regionale de promovare a stabilității și securității internaționale prin cooperarea în cadrul ONU, OSCE, cu NATO și alte organizații internaționale relevante, precum și participarea la misiunile în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE (PSAC).*”

Strategia indică că „*Securitatea națională a Republicii Moldova nu poate fi concepută în afara contextului securității europene*” și că „*în cadrul eforturilor de integrare, o atenție deosebită va fi acordată intensificării cooperării cu UE pe linia PESC (CFSP) și PSAC (CSDP), orientată spre consolidarea securității naționale și celei regionale. RM va coopera cu UE în domeniile prevenirii și soluționării conflictelor, gestionării crizelor, neproliferării armelor de distrugere în masă.*”

Aprobarea Strategiei Securității Naționale oferă șansa începutului unei faze calitativ noi în politica de securitate și apărare a Republicii Moldova, inițierii și implementării unor reforme adecvate în sectorul de securitate și apărare în conformitate cu practicile și standardele europene. Experiența anterioară de inițiere și implementare a reformelor în acest sector indică asupra faptului că valorificarea acestei șanse depinde atât de voința politică cât și de capacitățile instituțiilor din sectorul de securitate, în special cele de gestiune a sectorului

<sup>11</sup> Strategia securității naționale, aprobată de Parlamentul Republicii Moldova la 15 iulie 2011.

de securitate națională la nivel politic și cele de planificare strategică. Deși rolul de monitorizare și coordonare inter-instituțională este atribuit Consiliului Suprem de Securitate, de facto, succesul implementării Strategiei depinde de eficiența instituției prezidențiale, or de reforma de urgență a aparatului prezidențial.

Necesitatea reformei aparatului prezidențial este demonstrată inclusiv și de procesul de elaborare și aprobare a Strategiei Securității Naționale. Rolul și importanța acestui document este cu mult peste atribuțiile Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene care a fost desemnată ca instituție lider în acest proces.

**Doctrina militară** a Republicii Moldova a fost elaborată în baza prevederilor Concepției securității naționale (aprobată la 5 mai 1995), cu scopul de a formula baza necesară pentru elaborarea și implementarea politicii militare<sup>12</sup>. Aprobata la 6 iunie 1995 Doctrina militară a determinat scopul și prioritățile politicii militare, principiile de asigurare a securității militare, sursele principale de pericole cu caracter militar, sistemul de măsuri pentru asigurarea securității militare, obiectivele și principiile „construcției militare” și „construcției Forțelor Armate”, organizarea sistemului de asigurare a securității militare, atribuțiile și misiunile părților componente ale Forțelor Armate și organelor de conducere militară.

Fiind în mare măsură determinată de politica externă, de politica internă și de declarația privind statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova, Doctrina a stabilit că scopul principal al politicii militare a Republicii Moldova este „asigurarea securității militare a poporului și statului, prevenirea războaielor și conflictelor armate prin mijloace de drept internațional”. Totodată, Doctrina stipula caracterul exclusiv defensiv al politicii militare, iar ca prioritate în domeniul militar – „menținerea capacității de apărare a statului la nivelul care asigură securitatea militară; întărirea măsurilor de încredere, extinderea colaborării militare reciproc avantajoase bazată pe principiile respectării suveranității, independenței și neamestecului în treburile interne ale altor state”. Pentru

atingerea acestui scop, Doctrina stabilea obiectivul prioritar de „creare a unui potențial militar, suficient pentru asigurarea securității militare a statului.”

Doctrina militară a rămas un document cu valoare redusă pentru dezvoltarea sistemului de asigurare a securității militare, în mare parte datorită faptului că Concepția Construcției Forțelor Armate care, în conformitate cu prevederile Doctrinei, urma să fie elaborată în continuare, nu a fost elaborată.

În conformitate cu viziunile doctrinare naționale actuale, Doctrina militară este un document depășit și urmează a fi înlocuită prin **Strategia militară**, document care urmează a fi dezvoltat după aprobarea **Strategiei securității naționale**. În condițiile când Strategia securității naționale a fost aprobată numai la 15 iulie 2011, iar proiectul Strategiei militare nu a fost făcut public, o analiză a Strategiei militare este la moment imposibilă.

**Legea securității statului**<sup>13</sup>, aprobată de la 31 octombrie 1995, a dezvoltat ideile din Concepția securității naționale și a corectat un șir de erori comise în Concepție. În conformitate cu prevederile constituționale Legea a stabilit competențele Parlamentului, Șefului statului și Guvernului în domeniul securității statului. Totodată, legea nu s-a referit la alte probleme după cum a fost preconizat în Concepția Securității Naționale și conține unele erori și contradicții.

Erorile principale reies din articolul 13 al Legii prin care se stabilește că sistemul organelor securității statului se constituie din Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Departamentul Trupelor de Grăniceri, Serviciul Vamal, precum și din instituțiile de învățământ și alte instituții și organizații ne-militarizate ale organelor securității statului. Dacă e să înțelegem că sistemul este un ansamblu de elemente interdependente aranjate într-o anumită ordine care au un anumit scop final comun, atunci în mod evident din acest sistem lipsesc Parlamentul, Șeful statului, Consiliul Suprem de Securitate, Guvernul și autoritățile judecătorești. Totodată, este absolut incorect faptul că în sistemul organelor securității statului nu a fost inclus

<sup>12</sup> Parlamentul Republicii Moldova. Hotărârea privind Doctrina militară a Republicii Moldova. Nr. 482 din 06.06.1995

<sup>13</sup> Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.10-11/117 din 13.02.1997

Ministerul Apărării, deoarece protecția suveranității, independenței și a integrității teritoriale este de neînchipuit fără Armata Națională.

Din textul legii, ar putea să deducem că legea a fost elaborată în primul rând pentru a oferi o bază juridică pentru activitatea Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova și, în acest context, toate celelalte elemente obligatorii privind activitatea unui sistem de securitate națională au fost ignorate.

**Legea privind organele securității statului**<sup>14</sup> a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova în aceeași zi cu Legea Securității Statului, la 31 octombrie 1995. Faptul că într-o singură zi au fost adoptate două legi obiectul de reglementare al cărora este identic, că aceste legi conțin multiple repetări, reglementări al unor și aceleași probleme, iar în unele cazuri chiar și contradicții, vorbește de calitatea proastă a acestora.

Astfel, deși legea din nou stabilește că sistemul organelor securității statului se constituie din Serviciul de Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Departamentul Trupelor de Grăniceri, Serviciul Vamal, precum și din instituțiile de învățământ și alte instituții și organizații ne-militarizate ale organelor securității statului, articolul 3 al Legii stabilește că organele securității statului au atribuții, cum ar fi:

- apărarea independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova (*atribuție specifică Ministerului Apărării*), asigurarea pazei frontierei de stat, apărarea regimului constituțional, a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei de atentație ilegale (*atribuție specifică Ministerului Afacerilor Interne și Procuraturii*);
- asigurarea, în limita competenței lor, a protecției economiei de atentație criminale; prevenirea evenimentelor extraordinare în transporturi, telecomunicații și la unitățile de importanță vitală (*atribuții inerente pentru Ministerul Afacerilor Interne și Procuratură*);
- combaterea terorismului, a crimei organizate (*atribuție inerentă a Ministerului Afa-*

*cerilor Interne*), a corupției (*atribuție inerentă a Centrului de Combatere a Crimelor Economice și Corupției*), care subminează securitatea statului, precum și descoperirea, prevenirea și contracararea altor infracțiuni, a căror urmărire penală este de competența organelor securității statului (*nici unul din organele securității statului menționate în lege nu au funcții de urmărire penală*).

Totodată, în conformitate cu prevederile legii nici Ministerul Afacerilor Interne, nici Procuratura, nici Centrului de Combatere a Crimelor Economice și Corupției nu fac parte din lista instituțiilor care asigură securitatea statului.

**Legea cu privire la apărarea națională**<sup>15</sup> a fost adoptată la 25.07.2003 și stabilește structura sistemului național de apărare, bazele organizării și asigurării apărării țării, atribuțiile și responsabilitățile autorităților publice în domeniul apărării, conducerea, organizarea și destinația forțelor sistemului național de apărare. La elaborarea acestei legi a fost utilizată experiența acumulată de la momentul creării forțelor armate și au fost luate în calcul mai multe dintre criticile aduse la adresa Legii cu privire la apărare aprobate în 1992, Concepției securității naționale și Doctrinei militare. Ca rezultat Legea cu privire la apărarea națională este un document de o calitate mai înaltă decât cele anterioare și, în pofida erorilor rămase în document, rămîne a fi documentul de bază pentru activitatea Forțelor Armate și funcționarea sistemului de asigurare a securității militare.

Această lege este la moment unul dintre cele mai importante acte juridice care determină aspectele interne ale politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova. Din analiza acestei legi vom desprinde o influență redusă asupra aspectelor externe ale politicii naționale de securitate și apărare și a obiectivului politic de participare la politica de securitate și apărare comună din cadrul Uniunii Europene.

### Constatări generale

În rezultatul analizei cadrului juridic vom constata că în Republica Moldova nu există un document exhaustiv care ar defini în detalii politica de secu-

<sup>14</sup> Monitorul Oficial al R.Moldova nr.10-11/115 din 13.02.1997

<sup>15</sup> Monitorul Oficial al R.Moldova nr.200-203/775 din 19.09.2003

ritate și apărare. Totodată, există un cadru juridic complex care determină viziunea de securitate, interesele, amenințările, riscurile, obiectivele, mecanismele de implementare, instituțiile implicate și acțiunile principale din cadrul politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova. Din păcate, în acest cadru juridic există serioase lacune și deficiențe generate pe de o parte de lipsa unor acte juridice-cheie, iar pe de altă parte de o multitudine de acte legislative de calitate insuficientă, care în unele cazuri se dublează reciproc sau conțin reglementări incorecte și contradictorii.

Concepția Securității Naționale aprobată în 2008, în mare măsură poartă un caracter academic, declarativ, tendențios și confuz, ignorează interesele naționale fundamentale și interpretează eronat riscurile și amenințările la adresa securității naționale a Republicii Moldova. Această, Concepție nu oferă o bază necesară pentru elaborarea politicii de stat în domeniul securității naționale și apărării, actelor normative corespunzătoare, pentru optimizarea structurilor de administrare și organizarea a activității organelor de asigurare a securității naționale.

Strategia Securității Naționale, care în conformitate cu viziunile doctrinare naționale este de facto cel mai important act juridic al politicii naționale de securitate și apărare și determină funcționarea sistemului de securitate și apărare, căile de asigurare a securității naționale, mecanismele și instrumentele de guvernare a sistemului securității a fost adoptată cu mare întârziere, iar procesul de implementare în practică a acesteia rămîne sub semnul întrebării, dat fiind lipsa la moment a oricărui plan de acțiuni în acest sens.

Strategiile sectoriale, care conform SSN vor concretiza aspecte specifice ale funcționării sistemului de securitate națională, încă urmează a fi elaborate și aprobate, iar termenii pentru realizarea acestor acțiuni nu a fost stabilit.

Astfel, Politica de securitate și apărare a Republicii Moldova încă nu are un cadru legal adecvat, care ar permite funcționarea eficientă a sistemului de securitate și apărare națională și implementarea obiectivului politic de integrare europeană și participare la politica de securitate și apărare comună.

### **2.3. Provocările statutului de neutralitate permanentă**

La 29 iulie 1994 prin articolul 11 al Constituției Republica Moldova și-a declarat neutralitatea sa permanentă. În lipsa unor tradiții istorice de neutralitate motivul și scopul principal al acestei declarații a fost consolidarea suveranității. La acel moment această declarație apărea ca o necesitate indispensabilă în procesul de asigurare a stabilității interne și retragere de pe teritoriul național a trupelor Federației Ruse. Declarând neutralitatea pe timp de pace și definind-o drept permanentă, Republica Moldova și-a asumat prin aceasta angajamentul de a corespunde cerințelor înaintate statelor cu un asemenea statut.

Este important de a ține cont de faptul, că neutralitatea permanentă este o noțiune mai amplă decât noțiunea clasică de neutralitate, ultima fiind strâns legată de starea de război, iar obligațiile specifice ale unui stat cu statut de neutralitate permanentă sînt suplimentare celor impuse de statutul clasic de neutralitate. Reieșind din prevederile dreptului internațional public, prin proclamarea benevolă a neutralității sale permanente, Republica Moldova și-a asumat următoarele obligații suplimentare:

- să nu participe la alianțe politice sau militare, ori să-și asume obligații, care au drept scop pregătirea războiului sau care implică necondiționat datoria de a veni în ajutorul uneia dintre părțile în conflict;
- să nu permită folosirea teritoriului său pentru pregătirea și desfășurarea acțiunilor agresive contra altor state și amplasarea unor baze (instalații) militare străine, cu excepția cazurilor prevăzute de acordurile internaționale, la care Republica Moldova este parte, cu privire la dislocarea forțelor de menținere a păcii aflate sub egida ONU sau a OSCE;
- să nu dețină, să nu producă și să nu experimenteze arme de distrugere în masă precum și să nu permită dislocarea, depozitarea și tranzitarea pe teritoriul său a acestor tipuri de arme care aparțin statelor-terțe;
- să ducă o politică de colaborare pașnică și să întrețină relații de prietenie cu toate țările.

Totodată, ținând cont de obligațiile sale specifice, Republica Moldova este liberă să ia orice măsuri considerate necesare pentru protejarea teritoriului său precum și pentru realizarea politicii sale externe. Însă angajamentele sale asumate pe timp de pace în calitate de stat cu statut de neutralitate permanentă nu pot permite nici o tratare ambiguă de către statele terțe pe timp de război. Comitent, promovând o politică externă și internă corespunzătoare opțiunii strategice și evitând ambiguitățile posibile în politica de consolidare a neutralității, statul nu poate evita problema de garantare a acesteia în caz de război, demonstrând capacitatea (aptitudinea) de a-și păstra prin apărare armată statutul său.

Istoria demonstrează cu lux de amănunte faptul că respectarea neutralității întotdeauna a depins de bunăvoința beligeranților, mai exact - de compararea avantajelor și dezavantajelor sau pierderilor posibile în rezultatul violării acesteia. Statele care și-au declarat neutralitatea nu o dată s-au lovit de problema violării statutului său, unele din ele pierzând încrederea în viabilitatea acestuia, în capacitățile proprii de a-l menține și, în cele din urmă, renunțând la el. Fragilitatea statutului de neutralitate este, în mare parte, determinată de faptul că declarația unilaterală a unui asemenea statut este insuficientă pentru viabilitatea lui. Lipsit de o garanție efectivă din partea puterilor mari sau de o recunoaștere (susținere) internațională statul neutru poate conta, în mod exclusiv, numai pe propriile forțe în vederea asigurării securității sale și respingerii unei eventuale agresiuni. În consecință, efortul consacrat securității în general și apărării în special, urmează să fie unul destul de semnificativ.

Astfel statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova conține trei provocări esențiale:

**Credibilitatea.** În scopul asigurării credibilității statutului de neutralitate permanentă, pe lângă îndeplinirea cu strictețe a cerințelor actelor dreptului internațional ce tratează problemele neutralității, Republica Moldova are sarcina de a asigura credibilitatea capacităților proprii de apărare, or a capacităților de a menține statutul cu forțe proprii în caz de conflict armat, de a respinge orice agresiune și de a curma orice tentativă de violare a suveranității naționale. Aceasta ar însemna că strategia securității naționale, concepția apărării, doctrina

sau strategia militară, formatul, instruirea și capacitățile forțelor armate urmează a fi în deplină concordanță cu acest obiectiv.

**Recunoașterea.** În problema respectării statutului de neutralitate un rol aparte aparține faptului recunoașterii sau garantării acestuia de către comunitatea internațională și statele vecine. În pofida mai multor declarații ale autorităților naționale privind opțiunea fermă de a menține și de a consolida statutul de neutralitate permanentă, pînă în prezent acesta n-a fost recunoscut de comunitatea internațională. Această situație reflectă inconsistența eforturilor întreprinse de autoritățile Republicii Moldova.

**Respectarea statutului.** Exemple elocvente din istoria contemporană demonstrează, că în majoritatea cazurilor o simplă declarație unilaterală a statutului de neutralitate permanentă s-a dovedit a fi insuficientă pentru respectarea acestuia. Din păcate, constatăm că declarația unilaterală a statutului de neutralitate permanentă de către Republica Moldova nu a fost urmată de alte acțiuni în acest sens, nu a condus la respectarea acestuia și la retragerea trupelor militare ale Federației Ruse.

Pornind de la faptul că respectarea și recunoașterea statutului de neutralitate permanentă se bazează în primul rînd pe credibilitatea acestui statut, adică pe eficiența eforturilor interne ale statului în asigurarea unei apărări credibile, este absolut alogic de a spera că Republica Moldova va fi recunoscută ca stat neutru exclusiv în baza acțiunilor de politică externă, așa cum de fapt prevede Concepția Securității Naționale.

#### **2.4. Statutul de neutralitate și operațiile exteritoriale**

Statutul neutralității nu exclude aplicarea exteritorială a forțelor armate ale unui stat neutru și nu împiedică nici unul dintre statele neutre să participe, fiecare într-un mod propriu și în dependență de politica sa externă promovată, la intervențiile desfășurate sub egida ONU sau UE. Nici unul dintre statele neutre europene nu rămâne pasiv la intervențiile ONU sau UE ce vizează restabilirea păcii în diferite regiuni ale globului. Ținând cont de statutul său special și autoritatea obținută de-a lungul istoriei aceste state au fost deseori solicitate în calitate de arbitri privilegiați la conflictele mi-

litare, iar participarea lor în cadrul intervențiilor desfășurate sub egida ONU /UE a avut un rol deosebit de important. Faptul, că aceste intervenții se bazează pe principiul de voluntariat, lăasă în grija fiecărui stat neutru în parte problema determinării în ce mod această angajare este compatibilă cu politica proprie de neutralitate.

Astfel, posibilitățile juridice și/sau legale de intervenție în exterior pentru țările neutre sînt destul de largi. Nici pentru unul dintre statele neutre neutralitatea nu este un concept juridic pur. Tradiția istorică și spiritul civic au un rol cu mult mai important decât abordarea juridică dogmatică și în acest context “egoismul” tradițional al principiului de neutralitate tot mai greu se corelează cu principiile de solidaritate și eforturile pentru o securitate europeană comună. Pentru moment unicul argument plauzibil al statutului de neutralitate pentru statele europene este libertatea de manevră în politica externă - posibilitate care nu este nicidecum un obstacol în promovarea păcii.

Este evident și faptul că, în opinia publică de care depinde orice guvern democratic, noțiunea de intervenție externă se diferențiază tot mai mult de noțiunea de război. Această diferențiere permite de a face acceptabilă și înțeleasă așa numita „neutralitate diferențiată” în cazul când vorbim de o operațiune internațională ce vizează garantarea, menținerea, restabilirea sau chiar impunerea păcii într-o regiune oarecare. Acest proces este însoțit de o presiune importantă asupra tradițiilor de neutralitate și de schimbări radicale în opinia publică a statelor neutre.

## 2.5. Cadrul instituțional

Instituțiile cu responsabilități de elaborare și implementare a politicii naționale de securitate și apărare sunt Parlamentul Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Suprem de Securitate, Guvernul și ministerele de resort.

În conformitate cu Constituția **Parlamentul Republicii Moldova**, de rînd cu adoptarea legilor, hotărârilor și moțiunilor, aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului; aprobă doctrina militară a statului; exercită controlul parlamentar asupra puterii executive; ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;

declară mobilizarea parțială sau generală; declară starea de urgență, de asediu și de război.<sup>16</sup>

Totodată, în conformitate cu art. 24 din Legea cu privire la apărarea națională Parlamentul are următoarele atribuții suplimentare: aprobă concepția securității naționale și doctrina militară a statului; aprobă structura generală și efectivul componentelor Forțelor Armate; aprobă volumul alocațiilor bugetare pentru necesitățile apărării.<sup>17</sup>

Aceste atribuții conferă Parlamentului rolul de suprem în ierarhia puterilor de stat și deci în procesul de adaptare a politicilor naționale la politicile europene.

**Președintele Republicii Moldova.** În conformitate cu Constituția Președintele Republicii Moldova, în calitatea de șef al statului și „garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării”<sup>18</sup>, „poartă tratative și ia parte la negocieri, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă, în modul și în termenul stabilit prin lege, spre ratificare Parlamentului”<sup>19</sup> și este totodată comandan-tul suprem al forțelor armate, „poate declara mobilizarea parțială sau generală, în caz de agresiune armată ia măsuri pentru respingerea agresiunii și declară stare de război”, „poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii”.<sup>20</sup>

Atribuțiile Președintelui în domeniul securității și apărării sunt desfășurate prin Legea cu privire la apărarea națională<sup>21</sup>. În conformitate cu art.25 al acestei legi Președintele poartă răspundere pentru starea sistemului național de apărare și are următoarele atribuții:

- exercită conducerea generală a sistemului național de apărare și coordonează activitatea autorităților administrației publice în domeniul apărării naționale;

<sup>16</sup> Constituția Republicii Moldova. Art. 66. Atribuțiile de bază ale Parlamentului.

<sup>17</sup> Legea cu privire la apărarea națională. Nr. 345-XV din 25.07.2003. Monitorul Oficial nr.200-203/775 din 19.09.2003

<sup>18</sup> 3 Constituția Republicii Moldova. Art. 77. Președintele Republicii Moldova, șeful statului.

<sup>19</sup> Constituția Republicii Moldova. Art. 86. Președintele Republicii Moldova. Atribuții în domeniul politicii externe.

<sup>20</sup> Constituția Republicii Moldova. Art. 87. Președintele Republicii Moldova. Atribuții în domeniul apărării.

<sup>21</sup> Monitorul Oficial al R.Moldova nr.200-203/775 din 19.09.2003



- prezintă Parlamentului spre aprobare proiectele concepției securității naționale, doctrinei militare a statului, structurii generale și efectivelor componentelor Forțelor Armate;
- aprobă regulamentul Consiliului Suprem de Securitate; regulamentul Statului Major General; programele și planurile privind construcția și dezvoltarea Forțelor Armate; planul de mobilizare a Forțelor Armate; planul de întreținere a Forțelor Armate;
- coordonează activitatea de colaborare militară internațională;
- efectuează conducerea generală privind acumularea resurselor pentru necesitățile sistemului național de apărare;
- poartă tratative, încheie tratate internaționale în domeniul militar în numele Republicii Moldova și le prezintă spre ratificare Parlamentului;
- înaintează Parlamentului propuneri privind participarea cu efective, armament și tehnică militară la operațiuni internaționale de menținere a păcii sau în scopuri umanitare.

Astfel, în conformitate cu atribuțiile sale Președintele Republicii Moldova este instituția-cheie în promovarea politicii naționale de securitate și apărare și, în consecință, în coordonarea acesteia cu politica de securitate și apărare a Uniunii Europene.

### **Consiliul Suprem de Securitate. Deficiențele statutului și organizării**

Consiliul Suprem de Securitate este un element tradițional al sistemului de asigurare a securității naționale în țările cu regim de guvernare democratică. Rolul și misiunile principale ale acestuia sunt de cele mai multe ori similare. De regulă, Consiliul este punctul cardinal în structura sistemului național de securitate și apărare și are misiunea de a oferi consultanță Președintelui în integrarea politicilor interne, externe și militare în legătură cu securitatea națională. Consiliul este, de asemenea, principalul forum al Președintelui pentru examinarea acestor probleme împreună cu consilierii săi principali în domeniul securității naționale și oficialii din cabinetul de miniștri. El este, totodată,

principalul instrument al Președintelui pentru coordonarea practică a acestor politici între diferite agenții guvernamentale.

Consiliul Suprem de Securitate al Republicii Moldova (CSS) funcționează conform Regulamentului aprobat prin Decretul Președintelui Republicii din 8.10.97<sup>22</sup>. În conformitate cu acest regulament: „*Consiliul Suprem de Securitate este un organ consultativ care analizează activitatea ministerelor și departamentelor în domeniul asigurării securității naționale și prezintă Președintelui Republicii Moldova recomandări în probleme de politică externă și internă a statului*”.

În componența CSS intră membrii din oficiu ”Primul-ministru, ministrul apărării, ministrul afacerilor externe, ministrul afacerilor interne, ministrul securității naționale, ministrul finanțelor, șeful Marelui Stat Major al Forțelor Armate, șeful Departamentului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și secretarul Consiliului Suprem de Securitate”, totodată Președintele Republicii poate numi în calitate de membri ai CSS și alte persoane cu funcții de răspundere.

Pe parcursul anilor Consiliul Suprem de Securitate a fost rareori convocat și nu a avut o influență importantă asupra politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova.

Unul dintre motivele acestei situații este determinarea incorectă a domeniului de activitate. Nu putem spune că această greșală a fost admisă de Șeful statului, deoarece Regulamentul CSS reproduce reglementările din Legea securității statului. Însă pentru asigurarea securității naționale CSS nu trebuie să se limiteze numai la analiza activității ministerelor și departamentelor, dar și la probleme cu mult mai vaste, cum ar fi analiza situației internaționale, a politicii statelor terțe în raport cu Republica Moldova, a eficienței sistemului de securitate și apărare și reformelor în acest domeniu, altor subiecte care au tangență directă cu asigurarea securității naționale.

Un alt motiv este rolul, atribuțiile și componența Serviciului CSS. În conformitate cu regulamentul în vigoare atribuțiile Serviciului CSS includ numai „asistența organizatorică și informațională a acti-

<sup>22</sup> Monitorul Oficial al R.Moldova nr.69-70/592 din 23.10.1997

vității consiliului” – o noțiune mult prea generală, care nu impune anumite criterii obiective și cerințe de activitate.

În cazul revizuirii cardinale a rolului și împuternicirilor Secretarului și Serviciului Consiliului Suprem de Securitate acesta ar putea îndeplini un rol mult mai important în procesul de coordonare a politicii naționale de securitate și apărare cu politica de securitate și apărare a Uniunii Europene.

Necesitatea revizuirii rolului și împuternicirilor Consiliului Suprem de Securitate a fost recunoscută de Strategia Securității Naționale aprobată de Parlamentul Republicii Moldova la 15 iulie 2011, care, în lista de sarcini de consolidare a capacităților de planificare strategică, prevede:

„- consolidarea rolului Consiliului Suprem de Securitate, împuternicirii sale cu funcții deliberative, de coordonare și elaborare a politicilor în domeniile de securitate și apărare și dezvoltarea următoarelor capacități:

- de informare și comunicare;
- de analiză permanentă a sistemului național de securitate și ajustarea acestuia în funcție de evoluțiile amenințărilor și riscurilor ;
- de coordonare, monitorizare și planificare strategică pentru prevenire și reacție în situații de criză;”

Atribuțiile **Guvernului Republicii Moldova** în domeniul securității și apărării sunt determinate prin Legea cu privire la apărarea națională<sup>23</sup>. Astfel, în conformitate cu art.27 al acestei legi **Guvernul** are funcții de execuție și răspunde de organizarea activităților și de realizarea măsurilor privind apărarea națională în limitele împuternicirilor prevăzute de legislație și are următoarele atribuții:

- a) coordonează activitatea ministerelor și a altor autorități ale administrației publice pentru realizarea măsurilor de asigurare a capacității de apărare a țării;
- b) asigură alocarea și utilizarea resurselor financiare și materiale necesare organizării, înzestrării și mobilizării Forțelor Armate,

întreținerii și pregătirii trupelor, menținerii în stare de operativitate a tehnicii și armamentului, pregătirii pentru mobilizare a economiei naționale;

- c) elaborează și realizează programele de stat privind construcția și dezvoltarea Forțelor Armate, direcțiile principale ale colaborării militare internaționale;
- d) propune spre aprobare volumul alocațiilor bugetare pentru necesitățile apărării;
- ...j) asigură îndeplinirea tratatelor internaționale în domeniul militar; etc.

## 2.6. Concluzii și recomandări

Analiza politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova permite formularea următoarelor concluzii și recomandări:

- Politica de securitate și apărare a Republicii Moldova este afectată de mai multe deficiențe de ordin conceptual, legal și instituțional care, pe de o parte, nu permit funcționarea eficientă a sistemului de securitate și apărare națională și, pe de altă parte, nu asigură un sprijin adecvat implementării obiectivului politic de integrare europeană și de participare la politica de securitate și apărare comună.
- La nivel conceptual deficiențele majore constau în calitatea și rolul documentelor cheie, cum ar fi Concepția Securității Naționale și Strategia Securității Naționale. Pornind de la faptul că aceste documente conțin obiective strategice pe termen lung și vizează acțiuni complexe, extrem de costisitoare și eforturi susținute de lungă durată la nivel național pentru atingerea acestor obiective, aprobarea acestor documente este obligatorie odată cu aprobarea programului de guvernare, iar calitatea lor urmează a fi la cel mai înalt nivel. Aceste documente cheie nu sunt un scop în sine, dar constituie primul dintr-un șir de elemente necesare pentru ca sistemul de asigurare a securității naționale să poată funcționa eficient.
- Cadrul juridic al Politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova conține nu-

<sup>23</sup> Monitorul Oficial al R.Moldova nr.200-203/775 din 19.09.2003

meroase lipsuri și incoerențe în ceea ce privește reglementarea activității diferitor instituții din sectorul de securitate (în special în ceea ce privește misiunile, sarcinile, delimitarea/dublarea domeniilor de responsabilitate). Totuși cea mai importantă problemă este lipsa reglementării juridice detaliate a funcțiilor de conducere, gestionare, monitorizare și evaluare a sistemului de asigurare a securității naționale, din care politica de securitate și apărare face parte.

- Statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova, declarat prin articolul 11 al Constituției la 29 iulie 1994, continue să se confrunte cu trei provocări esențiale: **credibilitatea, recunoașterea și respectarea**. Pornind de la faptul că respectarea și recunoașterea statutului de neutralitate permanentă se bazează în primul rând pe credibilitatea acestui statut, adică pe eficiența eforturilor interne ale statului în asigurarea unei apărări credibile, este absolut alogic de a presupune că Republica Moldova poate fi recunoscută ca stat neutru exclusiv în baza acțiunilor de politică externă. Pe de altă parte este evident că autoritățile Republicii Moldova au făcut prea puțin pentru a răspunde sau chiar elimina aceste provocări.
- Statutul neutralității nu exclude aplicarea exteritorială a forțelor armate și nu împiedică nici unul dintre statele neutre să participe, fiecare într-un mod propriu și în dependență de politica sa externă promovată, la intervențiile desfășurate sub egida ONU sau UE. Această participare are la bază recunoașterea necesității participării la eforturile pentru o securitate europeană comună.
- La nivel instituțional, Președintele Republicii Moldova, în virtutea atribuțiilor sale constituționale, este instituția-cheie în elaborarea și promovarea politicii naționale de securitate și apărare și, în consecință, în coordonarea acesteia cu politica de securitate și apărare a Uniunii Europene. În scopul asigurării instituției Președintelui Republicii Moldova cu capacitățile necesare pentru elaborarea și promovarea politicii naționale de securitate și apărare și coordonarea eforturilor diferitor instituții ale puterii de stat în acest domeniu (funcție care poate fi îndeplinită numai de către Președintele Republicii Moldova) se impune revizuirea cardinală a rolului și instrumentelor de care dispune Consiliul Suprem de Securitate prin redefinirea și extinderea împuternicirilor Secretarului și Serviciului CSS.
- Aprobarea recentă a Strategiei Securității Naționale oferă șansa începutului unei faze calitativ noi în politica de securitate și apărare a Republicii Moldova, inițierii și implementării unor reforme adecvate în sectorul de securitate și apărare în conformitate cu practicile și standardele europene, inclusiv modernizării cadrului juridic. Aprobarea unui plan de acțiuni pentru implementarea SSN și inițierea de facto a procesului de implementare vor demonstra consecvența voinței politice și consistența eforturilor autorităților naționale și vor determina credibilitatea eforturilor de implementare a obiectivului de participare la Politica de Securitate și Apărare a Uniunii Europene.

## III. Rolul PSAC/PSARM în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova

---

### 3.1. Relațiile dintre RM și UE în domeniul securității

Republica Moldova nu a fost niciodată un actor activ din punct de vedere al participării la asigurarea securității regionale sau internaționale. Rezultatele modeste au fost dictate de mai mulți factori, printre care: orientarea politicii externe și mediul de securitate intern, mentalitatea elitei politice și importanța acordată reformei sectorului de securitate, dar și de impedimentele de ordin extern în democratizarea și europenizarea țării. Republica Moldova nu a participat la misiunile și operațiunile UE pentru asigurarea securității în lume, chiar dacă are experiența participării în operațiuni internaționale mandatate de Organizația Națiunilor Unite sub egida OSCE și ONU.

Incertitudinile participării au fost date și de lipsa unui cadru legal bine definit la nivel european, politica europeană de securitate fiind un proces slab coordonat și puțin orientat spre vecinătate. Strategia Europeană de Securitate (2003) este singurul document strategic care menționează importanța construirii securității în țările din vecinătatea UE, și prin care comunitatea europeană și-a propus să ofere asistență în reformarea sectorului de securitate statelor și regiunilor din vecinătatea europeană, în scopul întăririi capacităților de asigurare a securității.<sup>1</sup> Acest suport era prevăzut inclusiv și pentru Republica Moldova. Uniunea Europeană a propus Moldovei să integreze reforma sectorului de securitate în documentele sale strategice; să supravegheze coordonarea planificării reformei; elaborarea instrumentelor de planificare și

implementare; organizarea acțiunilor de formare specifice reformei și întărirea cooperării cu partenerii internaționali. UE își propunea să contribuie la pregătirea Republicii Moldova și a statelor din regiune ca acestea să poată participa la dezvoltarea și implementarea mecanismelor Europene de asigurare a securității continentale și globale, bazate pe prevenirea conflictelor, creșterea rolului modalităților diplomatice și a capacităților civile de management al crizelor la nivel subregional.

Cu toate că Planul de Acțiuni UE-RM prevedea și cooperarea cu Uniunea Europeană în domeniul justiției, libertății și securității, nu au existat acorduri formalizate pe marginea subiectelor de securitate și apărare. Singura inițiativă PSAC la care participă reprezentanții Republicii Moldova este EUBAM, Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina, care a fost lansată în noiembrie 2005 la solicitarea comună a Președinților Republicii Moldova și Ucrainei. Misiunea este finanțată în întregime de Uniunea Europeană în contextul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat. Într-un context mai larg, prin intermediul EUBAM UE tinde să încurajeze comerțul și călătoriile legitime, dar și să garanteze securitatea cetățenilor săi prin combaterea criminalității<sup>2</sup>. Uniunea Europeană a lansat și alte discuții cu autoritățile Republicii Moldova pentru o eventuală participare pe dimensiunea de politică externă, securitate și apărare a UE, însă o poziție fermă s-a lăsat mult așteptată. Din discuțiile cu experți în domeniu reiese că în perioada respectivă autoritățile de la Chișinău au catalogat drept ne-

<sup>1</sup>European Security Strategy „A secure Europe in a better world” <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

<sup>2</sup>Site-ul oficial al EUBAM <http://www.eubam.org/md/about/overview>

oportună începerea discuțiilor formale cu UE pe marginea PSAC.

Însă, odată cu intensificarea relațiilor dintre Moldova și Uniunea Europeană și trasarea obiectivului integrării europene drept prioritate națională, a devenit evident faptul ca interesele și obiectivele de securitate ale Republicii Moldova pot fi realizate doar prin cooperarea cu UE, NATO și alte structuri internaționale care împărtășesc interese și valori comune cu cele enunțate de guvernarea de la Chișinău.

Cooperarea cu NATO este în acest sens esențială pentru reforma sectorului de securitate. Planul Individual al Parteneriatului RM-NATO (IPAP) stipulează că implementarea IPAP nu urmărește obiectivul aderării la Alianța Nord-Atlantică, dar va încuraja și susține procesul de reformare a sectoarelor apărării și securității naționale. În acest scop, Republica Moldova va utiliza baza politico-juridică necesară și va conlucra cu UE și alte organizații internaționale pentru a asigura complementaritatea și a evita dublările între IPAP, Acordul de Parteneriat și Cooperare Moldova - UE și Strategia națională de dezvoltare<sup>3</sup>. Cu alte cuvinte, RM se orientează la o relație productivă cu NATO și cu UE, pentru a putea beneficia de toate instrumentele puse la dispoziție de acestea.

Cu ajutorul NATO, Republica Moldova ar putea înregistra progrese vizibile pe dimensiunea atât politică cât și militară a sectorului securității și apărării. Din perspectivă militară, NATO oferă un șir de instrumente pe care RM le-ar putea folosi dacă există dorință politică. Aici ne referim la mecanismele de luptă împotriva terorismului, apărarea cibernetică, asigurarea interoperabilității, instruirea militară, securizarea armamentelor, planificarea situațiilor de urgență, etc. Din perspectivă politică, NATO poate susține Moldova în Reformarea Consiliului Suprem de Securitate (pentru a-i spori rolul în calitate de autoritate națională de coordonare în sectorul de securitate și apărare), în implementarea Strategiei Securității Naționale, în elaborarea Strategiei Militare Naționale și Analiza Strategică a Apărării, dar și în vederea sporirii controlului democratic al Forțelor Armate.

<sup>3</sup> IPAP RM-NATO [http://www.mfa.gov.md/img/docs/new\\_ipap\\_ro.pdf](http://www.mfa.gov.md/img/docs/new_ipap_ro.pdf)

Pe de altă parte, Uniunea Europeană nu pune la dispoziție această diversitate de instrumente, fiind mai mult o „soft power” și oferind partenerilor beneficii politice și economice mai mult decât beneficii de securitate și apărare. Cu toate acestea, UE are o experiență bună în managementul crizelor civile și este orientată spre lupta cu sursele insecurității: corupția, managementul frontierei, asigurarea securității societale, etc. Aceste practici pot fi împărtășite cu partenerii, doar că cei interesați trebuie să-și acopere unilateral un șir de cheltuieli.

Experiența existentă arată că Republica Moldova este destul de receptivă la propunerile care vin din partea comunității europene și a celei euro-atlantice. Concepția Securității Naționale și Strategia Securității Naționale, documente fundamentale în ghidarea reformei sectorului de securitate au fost elaborate reieșind din obiectivele și planurile de acțiuni pe care RM le are cu aceste structuri internaționale. Însă, analizând textul acestor documente, dar și progresele modeste ulterioare în reforma sectorului de securitate și apărare, nu este clar pe cât de dorite sunt aceste reforme de către autoritățile Republicii Moldova. Astfel, se lasă impresia că documentele sunt elaborate mai mult sub presiunea externă decât fiind dictate de o dorință de schimbare din interior.

Este esențial ca în eforturile sale de reformare a sectorului de securitate și apărare, Republica Moldova să treacă de la etapa declarațiilor politice la transpunerea în practică a obiectivelor trasate. În acest sens, autoritățile ar trebui să valorifice la maximum oportunitățile oferite de IPAP, prin intermediul căruia poate fi susținută material și logistic reforma sectorului de securitate. În același timp, cunoscând așteptările UE pentru rezultate concrete și reforme durabile, este prioritar ca viziunea de dezvoltare a sectorului de securitate și apărare să fie formulată de autoritățile naționale, și obiectivele de reformă să reiasă din capacitățile reale ale statului pentru asigurarea implementării acesteia.

### 3.2. Poziția Republicii Moldova față de PSAC

*”Nu putem cere să fim protejați de orice amenințare, nici să cerem ca securitatea teritoriului nostru să fie garantată de către partenerii noștri și, în același timp, să nu contribuim la aceasta.*

*Cel puțin trebuie să manifestăm puțină solidaritate”<sup>4</sup>,*

Unul dintre capitolele care se negociază în cadrul Acordului de Asociere RM-UE se referă la Politica de Securitate. Disponibilitatea Republicii Moldova de a fi implicată în aranjamentele Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE este dată de **Programul de Activitate al Guvernului** „Integrare Europeană, Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014. Guvernul își propune „Transformarea RM într-un stat care contribuie la securitatea regională și internațională prin participarea activă la Politica Europeană de Securitate și Apărare a UE și la operațiunile internaționale de stabilizare și de menținere a păcii”<sup>5</sup>. O asemenea intenție ar trebuie să fie urmată de un Plan de Acțiuni în acest sens cu implicarea tuturor instituțiilor responsabile de sfera de securitate. Problema viabilității acestei opțiuni este acutizată de lipsa în textul Strategiei Securității Naționale a unor mecanisme clare vis-a-vis de participarea în PSAC. Astfel, nu este clar cum poate fi atins acest obiectiv ambițios, subiectul participării fiind dependent de capacitățile financiare ale RM, care în prezent sunt extrem de reduse la capitolul securitate și apărare.

Conform **Dispoziției Guvernului RM nr. 80-d din 11 octombrie 2010**, a fost creat Grupul de lucru pentru coordonarea procesului de colaborare cu Uniunea Europeană în domeniul Politicii de Securitate și Apărare Comune a Uniunii Europene. Acest grup are ca sarcină să asigure o bună participare a Republicii Moldova în cadrul PSAC, inclusiv planificarea și coordonarea capacităților naționale pentru participarea Republicii Moldova în cadrul misiunilor PSAC. La moment nu există informații publice despre activitatea acestui grup.

Inițiativele lansate de Guvern confirmă faptul că Republica Moldova se raportează la Politica de Securitate și Apărare Comună pornind de la premisa că aceasta reprezintă o etapă importantă în procesul de apropiere de Uniunea Europeană. Participarea de pe acum la PSAC poate constitui o oportunitate importantă de pregătire a țării pentru

aderarea la UE în etapa premergătoare Asocierii. În același timp, Republica Moldova își dorește ca Uniunea Europeană să devină un actor puternic pe arena internațională, deoarece o UE puternică va contribui la întărirea poziției statelor membre și a celor partenere/ vecine, în special a celor mici. Logica este simplă, oferind susținere și suport UE, Republica Moldova ar putea să mizeze pe ajutor reciproc din partea statelor membre.

Chiar dacă încă nu există un acord cadru dintre RM și UE pe marginea PSAC, Guvernul trebuie să-și definească ambițiile și să se întrebe „Cum putem contribui la consolidarea securității și stabilității în Europa? Cum putem să manifestăm activ angajamentul nostru pentru o Europă unită și puternică? Ce mijloace avem și putem pune la dispoziție misiunilor UE?” Acest proces de evaluare și planificare nu este deloc ușor, pentru RM fiind un exercițiu de două ori mai complicat decât pentru țările baltice, state ex-sovietice care au aderat la UE și care aveau la acel moment experiența calității de membru a NATO. Cu toate acestea, în speranța că voința politică a Chișinăului este una reală, considerăm că RM poate să progreseze în domeniul participării internaționale folosind eficient oportunitatea oferită de IPAP și UE de a participa de rând cu alte state partenere.

Există mai multe motive care încurajează Republica Moldova să participe în PSAC. Printre acestea evidențiem:

- PSAC este un instrument de asigurare a securității și stabilității în interiorul și în afara frontierelor UE. Tratatul de la Lisabona oferă posibilități pentru statele partenere să se implice, servind astfel și drept impuls pentru reformarea sectorului de securitate și apărare a RM.
- More for more. Participarea cu contingente, experți civili și militari în programele UE va contribui la creșterea autorității Republicii Moldova pe plan european și reconfirmarea statutului de „model de succes” în Parteneriatul Estic al UE. Urmare a participării ar putea fi o susținere mai mare a RM în calea sa de integrare europeană.
- Participarea oferă oportunități pentru influențarea deciziilor. Pentru RM aceasta ar

<sup>4</sup> Gareth H., Analysis: Does Belgium Need an Army? (14 februarie 2006); [http://www.upi.com/Security\\_Terrorism/Analysis/2006/02/14/analysis\\_does\\_belgium\\_need\\_an\\_army/3197/](http://www.upi.com/Security_Terrorism/Analysis/2006/02/14/analysis_does_belgium_need_an_army/3197/)

<sup>5</sup> Programul de Activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014, <http://www.gov.md/lib.php?l=ro&ide=445>,

putea reprezenta o șansă de a atrage UE în soluționarea provocărilor de securitate din vecinătatea estică a UE, printre care și conflictul transnistrean.

- Din punct de vedere militar, Ministerul Apărării al RM are nevoie de o motivare pentru sporirea gradului de pregătire de luptă a Forțelor Armate și întreținerea acestui nivel. Participarea în misiuni ale Uniunii Europene ar permite punerea în practică a potențialului militar și al expertizei RM acumulată pe parcursul ultimilor 20 ani.
- Totodată o asemenea pregătire a Forțelor Armate ar motiva necesitatea unei armate profesioniste, care odată cu finisarea războiului rece este în proces de re-definire a scopurilor sale (de la crearea batalionului 22 în 1999, acesta nu a participat niciodată ca un organism integru în misiuni de menținere a păcii).

### 3.3. Implicațiile semnării Acordului de Asociere asupra Politicii de Securitate și Apărare a Republicii Moldova

După cum am menționat anterior, la momentul actual RM negociază cu UE Acordul de Asociere. După cea de-a șasea rundă de negocieri pe marginea Acordului de Asociere autoritățile naționale au declarat că capitolul „Dialog politic și reformă; Cooperarea în domeniul politicii externe și securitate” a fost închis provizoriu.

Chiar dacă textul capitolelor nu este public, se cunoaște că Acordul cu Moldova nu este foarte diferit de alte acorduri de asociere ale UE. Capitolul ce se referă la securitatea și apărarea comună va reitera prevederile Tratatului de la Lisabona în acest sens, și anume Titlul V al Tratatului, Capitolul 2, articolele 42-46. Astfel, va fi introdusă și clauza cu referire la politica de apărare comună<sup>6</sup> care va stipula interesul RM de a-și intensifica cooperarea cu UE în materie de politică externă, securitate și apărare. Viitoarea cooperare cu UE care va presupune și participarea la misiuni de menținere a păcii, civi-

le, etc., poate fi un exercițiu destul de provocator pentru autoritățile RM, în condițiile în care cadrul legal actual impune un șir de limite.

În acest caz, Republica Moldova are două opțiuni:

1. Să preia modelul Austriei, care în procesul de aderare la UE a introdus o prevedere specială în Constituție care stipulează că participarea la PSAC nu va fi stânjenită de statutul de neutralitate și care permite statului să participe la operațiunile militare date de Misiunile Petersberg.
2. Preluarea experienței statelor care au devenit țări asociate până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. În cazul acestor state, procesul de asociere nu a dictat nici o modificare în ordinea juridică națională, dar aceste state au confirmat formal angajamentul de a acorda sprijin activ și necondiționat pentru implementarea politicii comune de securitate și apărare, în spiritul loialității și al solidarității reciproce.

Oricare va fi opțiunea aleasă de Republica Moldova, aceasta trebuie să întrunească consensul tuturor actorilor politici și să ofere certitudinea că politicile naționale sunt convergente cu cele ale statelor membre și că statul este pregătit să apere aceste poziții comune în forurile internaționale la care este parte.

Trebuie subliniate posibilele provocări ce pot apărea în urma semnării Acordului de Asociere. Ținând cont că acesta va presupune anumite ajustări în ordinea politicii de securitate a Moldovei pentru a corespunde standardelor UE, autoritățile trebuie să fie gata să dea explicații publicului (1) și să găsească suport politic pentru implementare în rândul structurilor sale.

În lipsa unui Concept de Politică Externă actualizat<sup>7</sup>, orientarea strategică a RM poate fi pusă în discuție de către opoziția parlamentară, și, de asemenea, poate servi drept subiect de polemică în cadrul actualei alianțe de guvernare care este și așa fragilă. Consensul necesar aplicabilității Acordului de Asociere, inclusiv a prevederilor pe marginea PSAC, trebuie să constituie o prioritate pentru guvernare. Acestuia poate fi adăugată și necesitatea

<sup>6</sup> Tratatul de la Lisabona prevede că: Politica de Securitate și Apărare Comună trebuie să vizeze elaborarea progresivă a unei politici de apărare comună a Uniunii. Aceasta va conduce la apărare comună, îndată ce Consiliul European, care hotărăște în unanimitate, va decide acest lucru.

<sup>7</sup> Conceptul Politicii Externe al RM datează cu anul 1995

elaborării unei Strategii de comunicare publică pe marginea integrării europene.

O altă provocare o reprezintă implementarea angajamentelor care vor fi luate față de UE. În cazul repetării scenariului actual caracterizat de blocaje în implementarea reformelor, evoluțiile pe marginea Acordului de Asociere pot fi înghețate. În acest sens se recomandă un *leadership* puternic cu o distribuție clară a responsabilităților între instituțiile statului. În situația în care instituția prezidențială nu funcționează, un rol decisiv în asigurarea calității reformelor din sectorul securității și apărării îl joacă și Parlamentul, care trebuie să responsabilizeze Guvernul pentru atingerea rezultatelor promise.

### **3.4. Perspectivele cooperării RM-UE pentru contracararea riscurilor și amenințărilor pe plan regional și internațional**

Cooperarea dintre UE și țările partenere pe marginea PSAC s-a dorit a fi orientată spre participarea în misiunile și operațiunile din cadrul acesteia. În timp ce anumite succese au fost atinse în cooperarea cu statele ce au un nivel de interoperabilitate satisfăcător cu cel al statelor membre, această cooperare nu a fost caracteristică pentru un șir de alte state, printre care și Moldova. Interesul statelor din Parteneriatul Estic în domeniul securității și apărării nu era focusat pe participarea în misiunile PSAC, ci mai mult spre stabilirea unui dialog structurat cu UE pe subiecte de securitate foarte complexe, incluzând democratizarea și securitatea economică. Luând în considerare provocările la adresa securității regionale, dar și interesul din partea Chișinăului, devine evidentă necesitatea și probabilitatea lansării unei cooperări consolidate între RM și UE, care ar aprofunda dialogul pe subiecte de securitate și apărare.

Cadrul propice pentru cooperare este dat și de schimbările instituționale aduse de Tratatul de la Lisabona, care prin intermediul Serviciului de Acțiune Europeană Externă oferă posibilitatea unui dialog comprehensiv pe subiecte de securitate dar și posibilitatea corelării acestora cu dezvoltarea economică, comerț, securitatea mediului, etc. Mai mult decât atât, Delegația UE în RM are acum dreptul de a se implica în subiecte de țin de secu-

ritate și politică externă. Atunci când Delegația își va completa stafful cu experți politici, militari și din domeniul polițienesc va forma o platformă de dialog la nivel înalt în domeniul securității între Bruxelles și Chișinău.

Aceste evoluții pot duce la catalizarea procesului de dezvoltare a programelor bilaterale ajustate la necesitățile Republicii Moldova, dar și la focusarea pe domeniile în care RM cu adevărat poate avea o valoare adăugată. Prin intermediul acestui instrument RM ar putea împărtăși experiența sa în domeniul securității frontierei, combaterea traficului de ființe umane, migrație, reforma poliției, etc. În schimb RM ar avea de câștigat din familiarizarea cu cadrul instituțional și operațional al PSAC; creșterea interoperabilității în sectorul de securitate civilă și a forțelor armate; și cu acestea, pregătirea pentru participare în misiunile PSAC.

De obicei statele mici, ne-membre, valorifică oportunitatea oferită de PSAC pentru a fi parte a strategiilor de politică externă a actorilor globali și regionali dar și pentru a-și găsi un rol în sistemul internațional. O primă contribuție a statelor mici membre și partenere UE în PSAC este investiția în misiuni civile și polițienești, dar și în EU Battle Groups, ca ulterior să participe în operațiunile internaționale conduse de UE.

### **3.5. Tipurile de misiuni sub egida UE la care ar putea participa Republica Moldova**

Republica Moldova ar putea participa în toate domeniile PSAC în cazul unui consens pe marginea politicii de securitate în cadrul Guvernului și al Parlamentului. Prioritar este ca RM să evalueze care este potențialul pe care l-ar putea mobiliza la început, și să dezvolte planuri de selectare, instruire și pregătire a acestora. Pentru început s-ar putea pregăti capacități mici dar care să acopere atât misiunile civile cât și militare. În așa fel se va putea evalua disponibilitatea structurilor civile și militare de a se angaja în asigurarea securității europene. În paralel, o primă participare va oferi o imagine clară a ce presupune participarea în PSAC în termeni reali și se va putea determina calea de parcurs pentru eficientizarea participării.

Nu este exclus că pe viitor RM se va specializa mai mult pe instrumentele de management civil



al crizelor, domeniu în care UE are un potențial extraordinar, dar care totdeauna a avut dificultăți în recrutarea personalului. Ținând cont de această situație, RM ar putea folosi misiunile civile drept o primă fereastră de oportunitate. Pentru pregătirea în această direcție Moldova poate beneficia de instrumentele puse la dispoziție de Parteneriatul pentru Pace al NATO. Sau, Moldova ar trebui să-și identifice alți parteneri serioși care să ajute și ghideze Moldova în pregătirea pentru participare dar și în timpul participării. O experiență asemănătoare este caracteristică statelor baltice, care au fost susținute intens de Suedia. Un asemenea stat interesat ar putea antrena, instrui și achita parțial costurile participării Moldovei în careva misiuni ale UE. Misiunile civile includ misiuni polițienești, de asistență în reforma sectorului de securitate, misiuni de monitorizare, de control la frontieră, de protecție a drepturilor omului, de instruire, etc.

Pe de altă parte, Republica Moldova ar putea participa în misiuni militare sub egida UE. Un șir de alte state partenere ale Uniunii Europene dispun de o asemenea experiență, care poate aduce dividende politice importante. Nivelul de implicare depinde de pozițiile deschise de UE pentru participare în misiuni, anunțate de către Serviciul Acțiune Externă al UE, dar și de decizia luată de Președinte sau autoritățile de resort (ministere), care trebuie să fie apoi aprobată de Parlament.

**Legea Nr. 1156 din 26.06.2000**, cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii, impune un șir de restricții care pot limita eventuala participare. Spre exemplu, Legea prevede că Republica Moldova exclude participarea directă la operațiunile internaționale de impunere a păcii. De asemenea, sunt date reperatele esențiale pentru adoptarea de către Republica Moldova a oricărei decizii în acest domeniu, și acestea includ: consimțământul părților aflate în conflict de a primi contingentul multinațional de pacificare; încheierea și intrarea în vigoare a unui acord de încetare a focului între părțile beligerante; finalizarea pregătirii multilaterale a Forțelor de menținere a păcii ale Republicii Moldova pentru misiunea de menținere a păcii, în conformitate cu caracterul acesteia. Probabil anumite amendamente vor fi oportune acestei legi, dat fiind faptul că tipurile de misiuni ale UE diferă de la caz la caz și nu poate fi vorba întotdeauna de

existența unui acord de încetare a focului sau o solicitare oficială pentru implicarea UE.

Din punct de vedere logistic și tehnic, Republica Moldova trebuie să demonstreze capacitatea de planificare, subzistență, interoperabilitate și flexibilitate a forțelor armate pentru a fi compatibile cu participarea în PSAC. În mare parte reformele pe care Republica Moldova s-a angajat să le implementeze în cadrul Parteneriatului pentru Pace al NATO ar trebuie să determine gradul de pregătire a Moldovei de a transpune în practică politica de securitatea europeană. Dar, cunoscând progresele modeste în implementarea IPAP, rămâne prioritară reforma întregului sistem de securitate și apărare. Republica Moldova este pusă în situația de a-și transforma Forțele Armate pentru a răspunde eficient noilor provocări. În așa fel, considerăm că Forțele Armate trebuie să fie orientate spre participare internațională mai mult decât spre apărarea teritorială caracteristică secolului trecut. Importanța restructurării și eficientizării forțelor armate trebuie recunoscută drept prioritate pentru sectorul de apărare. Republica Moldova are nevoie de o armată mică, dar bine echipată și pregătită. În acest sens este necesară reducerea personalului angajat în Forțele Armate, adaptarea acestora la participare internațională, re-instruirea și re-echiparea trupelor.

În concluzie, menționăm deschiderea RM pentru a fi parte a Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE. Acest fapt este dat de vectorul integrării europene care dictează direcția reformelor interne, dar și conturează tendințele și atitudinile față de UE și programele acesteia. În același timp, Tratatul de la Lisabona reiterează interesul UE de a dezvolta relații cu țările terțe pentru a promova soluții multilaterale la problemele comune. Pornind de la interesele naționale ale RM, precum și de la angajamentele pe care le impune procesul de integrare europeană, considerăm că participarea RM în cadrul programelor comunitare devine un lucru firesc.

Uniunea Europeană nu restricționează participarea statelor neutre la Programele sale. Dintre cele 27 state membre ale UE, cinci sunt state neutre dar participă activ în PSAC. Statele europene neutre dau dovadă de flexibilitate chiar dacă nu sunt membre a nici unei alianțe militare. Finlanda, Su-

edia, Austria, Irlanda și Malta participă la politica de securitate a UE și cea a NATO pentru a-și satisface necesitățile de securitate. Contribuția acestor state puternice din punct de vedere economic face PSAC oarecum dependentă de participarea acestor state. De asemenea, un șir de state partenere UE, fiind neutre contribuie cu trupe și capacități la operațiunile civile și militare ale UE. Moldova ar putea participa activ și constructiv în politicile comunitare subliniind pentru opinia publică că neutralitatea nu implică restricții de participare în cooperarea europeană.

Din punct de vedere al valorilor și principiilor democratice, alinierea Republicii Moldova la politicile europene este teoretic posibilă. Legislația RM dar și activitatea actorilor politici este orientată spre asigurarea păcii, securității și a drepturilor omului – principii fundamentale ale UE.

Anumite dificultăți pot fi întâlnite în pregătirea resurselor umane pentru operațiuni multinaționale internaționale. Chiar dacă practica pe care RM a acumulat-o în cadrul operațiunilor sub egida ONU și OSCE este valoroasă și pentru UE, resursele financiare disponibile pentru pregătirea și întreținerea militarilor moldoveni reprezintă o problemă. Odată cu asumarea angajamentului politic de participare în misiuni EU dar și NATO (eventual), Republica Moldova va trebuie să-și definească foarte clar prioritățile din cauza capacităților și resurselor militare/ civile limitate. Din practica altor state, este extrem de dificil să contribui cu același tip de forțe la câteva misiuni internaționale în același timp.

## IV. Constatări și recomandări generale

### 4.1. Constatări

Politica de securitate și apărare comună este unul dintre elementele cheie ale politicii externe și de securitate a UE, iar participarea la aceasta este un imperativ în implementarea obiectivului de integrare europeană a Republicii Moldova.

Deschiderea PSAC către cooperarea internațională este o cale pentru statele non-UE de a participa la eforturi comune de consolidare a securității europene și internaționale, de a se include în dezvoltarea culturii de securitate și apărare a UE, de a se familiariza cu structurile și procedurile PSAC, de a cunoaște mai bine practicile și standardele militare ale UE și de a instrui contingentele naționale.

PSAC conține un șir de instrumente extrem de necesare PSARM în domeniul apărării (planificare strategică, cercetare, dezvoltare și tehnologii, planificarea capacităților), politicilor externe (luarea deciziilor la nivel strategic și planificarea operațiilor externe; coordonarea acțiunilor diplomatice, militare și civile; cooperarea militară cu alte organizații multinaționale sau țări; intervenții directe și managementul crizelor în regiuni îndepărtate) și în domeniul managementului civil al crizelor. Totodată, participarea la PSAC oferă noi oportunități pentru susținerea reformelor sectorului de securitate inițiate în Republica Moldova.

Experiența anterioară de colaborare dintre RM și UE nu a fost o istorie de succes pentru autoritățile de la Chișinău. În acest sens, declararea intenției de a „transforma RM într-un stat care contribuie la securitatea regională și internațională prin participarea activă la Politica Europeană de Securitate și Apărare a UE și la operațiunile internaționale de stabilizare și de menținere a păcii”<sup>1</sup> impune un șir

de analize și decizii chibzuite, responsabile și acțiuni consistente.

### 4.2. Compatibilități și divergențe dintre PSAC și PSARM

Analiza comparată a PSAC și PSARM permite identificarea următoarelor **compatibilități**:

- Valorile, principiile democratice și interesele majore ale UE sunt în cea mai mare parte identice cu valorile naționale, principiile democratice declarate și interesele majore ale Republicii Moldova.
- Obiectivul strategic al UE de „edificare a securității în vecinătatea apropiată” (definit în Strategia Securității Europene în 2003) este totalmente compatibil cu obiectivele strategice ale RM.
- Amenințările principale la adresa Uniunii Europene identificate în Strategia Securității Europene și actualizate în 2008 (terrorismul, proliferarea armelor de distrugere în masă, conflictele regionale, falimentarea statelor, crima organizată, amenințările la adresa securității cibernetice, securității energetice și cele ce provin din schimbările climatice) sunt totalmente identice cu amenințările la adresa Republicii Moldova.
- Compatibilitatea dintre PSAC și PSARM este determinată și de definirea de către Republica Moldova a obiectivului politic de integrare europeană, în procesul de implementare al căruia au fost inițiate reforme complexe pe plan intern care vizează corelarea cadrului legislativ și instituțional, adoptarea și implementarea principiilor și celor mai bune practici europene. În acest sens politica de securitate și apărare a Republicii

<sup>1</sup> Programul de Activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014, <http://www.gov.md/lib.php?l=ro&idc=445>,

Moldova devine tot mai conformă standardelor europene.

Analiza comparată a PSAC și PSARM nu indică la existența unor oarecare **divergențe** dintre acestea, dar numai la unele aspecte care **limitează** capacitatea de corelare dintre acestea:

- În primul rând, chiar dacă statutul neutralității permanente a Republicii Moldova nu împiedică participarea la operațiuni internaționale, procesul actual de adoptare a unor asemenea decizii (aprobare prin decizia Parlamentului la prezentarea Președintelui RM) este unul destul de îndelungat care nu permite participarea la faza inițială de soluționare a crizelor, dar numai la misiuni de lungă durată care sunt în deplină desfășurare.
- În al doilea rând, la nivel conceptual PSAC poartă un caracter complex civilo-militar și acoperă domeniile apărării, politicilor interne, politicilor externe și dimensiunea civilă (managementul crizelor civile), asigurând corelarea acestor domenii într-un cadru unic. Pe de altă parte PSARM, pînă în prezent, este concentrată numai pe domeniul militar și cel al politicii externe, coordonarea dintre cele două fiind deseori un obiectiv dificil de realizat în condițiile de criză continuă a instituției prezidențiale. Totodată, această concentrare are ca efect și faptul că la moment Republica Moldova nu dispune de alte capacități de participare la operațiunile PSAC, decât cele militare.
- În al treilea rând, în perioada interimatului funcției Președintelui Republicii Moldova, politica de securitate și apărare a Republicii Moldova a fost afectată de lipsa unei conduceri responsabile, procesul de luare a deciziilor în domeniul PSARM a devenit unul anevoios sau chiar imposibil, iar procesul de management și implementare a deciziilor a devenit în mare parte ineficient. Continuarea unei asemenea situații nu va permite Republicii Moldova să asigure o coordonare a politicii naționale de securitate și apărare nici pe plan intern, nici pe plan extern și nici să răspundă în timp util la solicitările UE.

### 4.3. Oportunitățile și impedimentele participării la PSAC

Participarea la PSAC oferă Republicii Moldova posibilitatea de a participa la eforturile comune ale statelor europene pentru asigurarea securității europene și celei internaționale. Această participare oferă inclusiv posibilitatea de a înainta inițiative și propuneri pentru agenda PSAC la nivelul Consiliului European (la nivel de șefi de stat sau șefi de guverne), Consiliului de Afaceri Generale și Afaceri Externe (la nivel de miniștri ai afacerilor externe), Consiliului miniștrilor de apărare sau Consiliului miniștrilor afacerilor interne. În acest mod participarea Republicii Moldova la PSAC oferă și o perspectivă mult mai largă pentru implicarea Uniunii Europene în soluționarea conflictului Transnistrean, pentru utilizarea instrumentelor disponibile sau în curs de dezvoltare, cum ar fi Serviciul European de Acțiuni Externe sau strategiile și politicile de management al crizelor.

Participarea Republicii Moldova la PSAC și la operațiunile UE cu contingente, experți civili și militari și punerea la dispoziție a potențialului existent și expertizei acumulate urmează să contribuie substanțial la creșterea autorității Republicii Moldova pe plan european și să stimuleze o susținere mai mare a eforturilor sale de integrare europeană.

Din punct de vedere militar, participarea la PSAC și la misiunile UE oferă posibilitatea consolidării capacităților Forțelor Armate, modernizării, profesionalizării și menținerii unei capacități militare adecvate necesităților naționale. Totodată, participarea la misiunile UE va argumenta și justifica eforturile întreprinse pînă în prezent de creare, instruire și înzestrare a batalionului de menținere a păcii, care deocamdată, ca un organism integru, nu a participat la misiuni de menținere a păcii.

Impedimentele principale pentru participarea Republicii Moldova la PSAC sunt inconsecvența dirijării politice (1), ineficiența managementului PSARM la nivel superior (2) și resursele bugetare limitate (3) care, toate împreună, pe de o parte pun sub îndoială credibilitatea declarațiilor politice privind dorința Republicii Moldova de a participa la PSAC, iar pe de altă parte, nu permit pregătirea adecvată a eventualei participări.

În acest sens se impune ca aceste subiecte să fie discutate de către Consiliul Suprem de Securitate și să fie luate decizii concrete privind consolidarea capacităților de management a PSARM, privind acțiunile care se impun în vederea realizării obiectivului politic de participare la PSAC și elementele principale ale acestei participări (politice, militare, civile) inclusiv componența, instruirea, înzestrarea și pregătirea contingentelor naționale care urmează a fi declarate pentru participarea eventuală la operațiuni EU.

#### 4.4. Recomandări

În procesul de negocieri privind viitorul Acord de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană subiectul participării Republicii Moldova la Politica de Securitate și Apărare Comună urmează a fi un subiect aparte. În cadrul acestui Acord Republica Moldova urmează să-și confirme angajamentul de a acorda un sprijin activ implementării PSAC în spiritul loialității și al solidarității reciproce. Această declarație urmează a fi sprijinită de prezentarea unei liste concrete de instrumente, forțe și capacități pe care RM poate să le pună la dispoziția UE.

Prezentarea acestei liste urmează a fi precedată de un șir de acțiuni complexe de pregătire și transformări pe plan intern, ultimele fiind favorizate de aprobarea Strategiei Securității Naționale care include obiectivul de participare la PSAC și prevede un șir de reforme în sectorul de securitate.

Acțiunile de pregătire, urmează să fie desfășurate sub conducerea Președintelui statului și ar urma să includă:

- Evaluarea capacităților de participare la PSAC în general și determinarea instrumentelor de participare la nivel politic și la nivel executiv;
- Examinarea experienței altor state partenere ale Uniunii Europene, inclusiv celor neutre, de participare la PSAC și preluarea bunelor practici;
- Evaluarea capacităților naționale de participare la operațiunile militare ale UE, aprobarea a obiectivelor-țintă și inițierea unui proces de pregătire a forțelor.

- Evaluarea capacităților naționale de participare la operațiunile civile ale UE, aprobarea obiectivelor-țintă și inițierea procesului de pregătire.

Aceste evaluări și aprobarea obiectivelor-țintă urmează a fi discutate în cadrul Consiliului Suprem de Securitate. La formarea capacităților de participare la operațiuni internaționale în cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne (Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale) și Serviciului Grăniceri urmează a fi folosite instrumentele oferite de Parteneriatul pentru Pace al NATO cu privire la instruirea militarilor și civililor pentru participare la operațiuni internaționale de menținere a păcii și management al crizelor.

Transformările pe plan intern țin de implementarea eficientă a reformei sistemului de securitate și apărare în conformitate cu obiectivele stipulate în SSN și în concordanță cu obiectivele de integrare europeană a RM și de participare la PSAC. Acest proces, printre altele, presupune elaborarea și implementarea unui Plan de acțiuni pentru implementarea SSN. De rând cu elaborarea strategiilor sectoriale, a actelor legislative și normative, acțiuni de restructurare a forțelor armate și instituțiilor de forță, acest Plan urmează să includă un capitol aparte cu privire la acțiunile care urmează a fi întreprinse de instituțiile din sectorul de securitate în vederea participării la PSAC.

# Bibliografie

---

- Constituția Republicii Moldova. 29 iulie 1994,
- Conceptia securității naționale a Republicii Moldova. 2008.
- Conceptul Politicii Externe al Republicii Moldova. 1995.
- Conceptia securității naționale a Republicii Moldova. 1995.
- Strategia securității naționale. 15 iulie 2011.
- Doctrina militară a Republicii Moldova. 1995.
- Legea securității statului. 31 octombrie 1995.
- Legea cu privire la apărarea națională. 2003.
- Legea cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii. 2000.
- Regulamentului Consiliului Suprem de Securitate al Republicii Moldova. Aprobata prin Decretul Președintelui Republicii Moldova. 1997.
- Planul de Acțiuni UE-RM.
- Planul Individual al Parteneriatului RM-NATO (IPAP).
- Acordul de Parteneriat și Cooperare Moldova – UE.
- Strategia națională de dezvoltare.
- Programul de Activitate al Guvernului „Integrare Europeană, Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014
- Dispoziția Guvernului RM nr. 80-d din 11 octombrie 2010 privind crearea Grupului de lucru pentru coordonarea procesului de colaborare cu Uniunea Europeană în domeniul Politicii de Securitate și Apărare Comune a Uniunii Europene.
- Tratatul de la Lisabona.
- European Security Strategy „A secure Europe in a better world’ 2003
- European Security and Defence Policy, The first 10 years. Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane, (1999-2009), EUISS.
- Planning for EU military operations. Luis Simon, Occasional Paper, EUISS, 2010
- EUPOL in Afghanistan. Luis Peral and Giovanni Grevi
- A strategy for EU foreign policy, EUISS Report, 2010

*Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense?* Marangoni, Anne-Claire. *College of Europe EU Diplomacy Paper 6/2008, November 2008.*

Franco-british military cooperation: a new engine for European defence?, Ben Jones, EUISS Occasional Paper, February 2011.

The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood, Ariella Huff, EUISS Occasional Paper - n°91, May 2011

The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic: What National Defense Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities, Wade Jacoby; Christopher Jones, *European Security*, 2008, 17

“Societal Security,” the Baltic States and EU Integration’, Herd, Graeme and Löfgren, J. *Cooperation and Conflict*, 2001

Analysis: Does Belgium Need an Army? Gareth H., 2006.

# Despre autori

---

**Iurie Pîntea** este Director de Program la Institutul de Politici Publice (IPP) din Chișinău. Domeniile sale principale de expertiză sunt: politica de securitate și apărare, administrația publică și managementul schimbărilor. Înainte de a lucra la IPP, a lucrat la PNUD Moldova în domeniul reformei administrației publice centrale. Anterior a activat în calitate de consilier la Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și Șef al Direcției Politică de Apărare a Ministerului Apărării.

**Damien Helly** este cercetător la Institutul pentru Studii de Securitate al Uniunii Europene (EUISS). Domeniile sale de expertiză sunt: Politica de Securitate și Apărare Comună a UE, relațiile UE-Africa, prevenirea conflictelor și managementul crizelor. Înainte de a lucra la EUISS, Damien a fost șeful oficiului International Crisis Group în Port-au-Prince, Haiti și, anterior, consultant pe problematica Transnistreană la aceeași organizație. Damien Helly a obținut titlul de Doctor în științe politice la Paris.

**Polina Panainte** este cercetător-junior la Institutul de Politici Publice (IPP) din Chișinău. Domeniile sale principale de expertiză sunt: NATO, buna guvernare a sectorului de securitate, controlul parlamentar asupra sectorului de securitate. Înainte de a lucra la IPP, Polina a fost Director de Programe la Centrul de Informare și Documentare NATO din Moldova. În prezent aceasta este deținătoarea bursei Chevening a Guvernului Marii Britanii și va efectua un Masterat în Politici Publice la Londra.