



ROLUL COOPERĂRII STRUCTURATE PERMANENTE ÎN DEZVOLTAREA CAPABILITĂȚILOR DE APĂRARE

*Dr. Dragoș ILINCA**

Cooperarea europeană în domeniul apărării a înregistrat în ultima perioadă progrese semnificative atât din perspectivă operațională, cât și în ceea ce privește dezvoltarea capabilităților de securitate și apărare. În acest context, se plasează lansarea unor inițiative în care problema capabilităților este abordată prin orientarea formulelor de cooperare multinaționale către acoperirea deficitelor identificate în cadrul procesului de planificare derulat sub egida Politicii de Securitate și Apărare Comună. Un rol determinant pentru succesul acestui demers îl are Cooperarea Structurată Permanentă (PESCO), inițiativă lansată la 13 noiembrie 2017, prin Notificarea Comună semnată de miniștrii de externe și ai apărării din 25 de state membre UE. Expresie a caracterului interguvernamental al dimensiunii de securitate și apărare la nivelul Uniunii Europene, PESCO a evoluat rapid către o platformă de cooperare între statele membre pentru dezvoltarea capabilităților de apărare, acoperind o gamă largă de domenii. Astfel, în mai puțin de cinci ani de funcționare, sub egida PESCO au fost inițiate 60 de proiecte de cooperare. De asemenea, la sfârșitul lunii februarie 2022 a fost activată în context operațional prima capabilitate dezvoltată sub auspiciile acestei inițiative. Aceste aspecte sunt de natură să evidențieze potențialul pe care Cooperarea Structurată Permanentă îl poate angaja în susținerea procesului de dezvoltare a profilului și contribuției UE în domeniul securității și apărării.

Cuvinte-cheie: *capabilități; PESCO; PSAC; Tratatul de la Lisabona; UE; Agenția Europeană pentru Apărare; Comitetul Militar UE; Statul Major UE.*

*** Dr. Dragoș ILINCA este coordonator programe de cercetare în cadrul Institutului pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară din Ministerul Apărării Naționale, București. E-mail: dilinca@yahoo.com**



Considerații introductive

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009) a contribuit semnificativ la consolidarea suportului normativ al cooperării europene în domeniul apărării, în special din perspectiva diversificării opțiunilor de dezvoltare a acestei dimensiuni în contextul Uniunii Europene. Elementele de noutate au vizat atât aspecte de ordin instituțional, cât și inițiative concrete menite să ofere posibilitatea abordării flexibile a cooperării între statele membre atât pe dimensiunea operațională, cât și în ceea ce privește dezvoltarea de capabilități. Fără a afecta caracterul interguvernamental al Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC), inovațiile aduse de Tratat au avut în vedere crearea cadrului normativ necesar pentru dezvoltarea unor opțiuni suplimentare de aprofundare a cooperării în domenii identificate ca fiind deficitare pentru angajamentul UE în managementul crizelor.

Pe aceste coordonate, Tratatul de la Lisabona a avansat Cooperarea Structurată Permanentă, ca inițiativă¹ menită să ofere un nivel superior de ambiție în domeniul apărării pentru statele interesate. Cu toate acestea, utilizarea potențialului acesteia nu a fost realizată în anii următori, situație generată în mare măsură de criza economică globală în urma căreia resursele alocate domeniului apărării au scăzut semnificativ la nivel european. Această situație se va schimba semnificativ în urma Consiliului European din 19-20 decembrie 2013, în care s-a solicitat Înalțului Reprezentant pentru Politica de Securitate și Relații Externe (HR/VP), Federica Mogherini, evaluarea, în cooperare cu statele membre și Comisia Europeană, a implicațiilor și identificarea oportunităților care derivă din evoluțiile mediului de securitate pentru Uniunea Europeană (European Council, 2013).

Rațiunea acestei abordări trebuie plasată și în contextul particular al evoluțiilor procesului de dezvoltare a Politicii de Securitate și Apărare Comună. Suplimentar presiunii generate de criza economică asupra bugetelor apărării, preocuparea pentru optimizarea modului de utilizare a resurselor pentru apărare aveau la bază și situațiile de criză consemnate în diferite perimetre geografice, precum Irak, Libia, Afganistan și culminând cu agresiunea Rusiei din Ucraina (2014), urmată de anexarea Crimeei. Pe acest fond, interesul general al comunității euroatlantice a vizat menținerea, la nivelul statelor membre NATO și UE, a capacității adecvate de gestionare a provocărilor de securitate. Practic, simultan cu derularea procesului de reflecție care a condus la

¹ Contextul particular generat de eșecul înregistrat în ratificarea Tratatului Constituțional în Franța (29 mai 2005) și Olanda (1 iunie 2005) și-a pus amprenta asupra substanței Tratatului de la Lisabona. Practic, acesta din urmă a preluat în integralitate noutățile avansate prin intermediul Tratatului Constituțional păstrând, astfel, coordonatele abordării flexibile vizând dezvoltarea cooperării în domeniul apărării. În acest context se plasează și Cooperarea Structurată Permanentă ai cărei parametri se vor regăsi la nivelul noului Tratat. (Pentru exemplificare, textul Tratatului Constituțional privind Cooperarea Structurată Permanentă în Official Journal of European Union C310, vol.47, 16 decembrie 2004, pp. 140-141 și pp. 364-365).



adoptarea EUGS, a fost inițiată la nivelul Consiliului European (în cursul anului 2012) o dezbateră privind gestionarea implicațiilor contextului complex al acestei perioade la nivelul capabilităților. Principala direcție de acțiune identificată pentru depășirea dificultăților de ordin financiar a vizat optimizarea modului de generare și menținere a capabilităților de apărare din perspectiva focalizării eforturilor asupra acelor tipuri de capabilități prioritare, remedierea deficiențelor și evitarea redundanțelor, din perspectiva complementarității UE-NATO.

Pe aceste coordonate, prioritățile stabilite pentru dezvoltarea cooperării europene au vizat: consolidarea eficienței, vizibilității și impactului PSAC; consolidarea procesului de dezvoltare a capabilităților și a industriei europene de apărare. Principalele modalități de atingere a acestor obiective au vizat două paliere – punerea în comun a capabilităților necesare pentru susținerea capacității operaționale a UE, respectiv dezvoltarea abordării cooperative prin care statele membre interesate puteau coopera în generarea unui anumit tip de capabilități, oferind, totodată, perspective de eficientizare a cheltuielilor. Elemente preliminare ale celor două procese de reflecție au fost prezentate de Înalțul Reprezentant în cadrul Consiliului European din mai 2015, unul dintre elementele principale fiind reprezentat de abordarea prevederilor Tratatului UE pentru dezvoltarea cooperării europene în domeniul securității și apărării.

Coordonatele astfel avansate au fost preluate în cadrul Strategiei Globale a Uniunii Europene (EUGS), adoptată cu prilejul Consiliului European din 28 iunie 2016. Pornind de la rezultatele procesului de dezvoltare a capacităților de reacție rapidă (Grupurile de luptă UE) devenite operaționale din 2007, orientările EUGS au vizat aprofundarea cooperării între statele membre din perspectiva consolidării abordării structurate, prin valorificarea potențialului oferit prin Tratatul de la Lisabona.

Sub aceste auspicii, a fost deschisă calea pentru inițierea procesului de activare a prevederilor Tratatului Uniunii Europene (TEU), privind Cooperarea Structurată Permanentă. Adoptarea, prin intermediul EUGS, a Nivelului de ambiție al UE în domeniul securității și apărării (răspunsul la conflicte și crize externe; consolidarea capacității statelor partenere; protecția Uniunii și a cetățenilor săi) a contribuit suplimentar la această tendință. Planul de implementare al EUGS, avansat de Înalțul Reprezentant în noiembrie 2016, a promovat o serie de reperi vizând potențiala utilizare a prevederilor TEU în ceea ce privește Cooperarea Structurată Permanentă, care va deveni cunoscută în limbajul de specialitate sub acronimul PESCO. Se indica, astfel, potențialul acestui instrument pentru dezvoltarea abordării modulare la nivelul cooperării între statele membre într-o gamă extinsă de domenii, printre care cele mai importante erau cheltuielile de apărare, dezvoltarea de capabilități și angajamentele operaționale. Abordarea propusă a fost agreată de Consiliul European din 15 decembrie 2016, fiind subliniat interesul pentru accelerarea procesului de



operaționalizare a PESCO pe coordonate de inclusivitate și prin utilizarea abordării modulare în dezvoltarea de proiecte.

Astfel, la 13 noiembrie 2017, un număr de 25 state membre² au formalizat decizia comună de inițiere a cooperării sub auspiciile PESCO. Potrivit prevederilor aferente, decizia statelor membre s-a consemnat prin intermediul unei notificări transmise Înalțului Reprezentant, care include 20 de angajamente în domeniile investiții pentru apărare, dezvoltarea capabilităților, capacitate operațională. Acestea au caracter obligatoriu reprezentând, astfel, substanța inițiativei și elementele de raportare pentru activitatea dezvoltată de statele membre participante la PESCO.

1. Principii și criterii de funcționare

Dezbaterea care a însoțit procesul de activare a PESCO a fost susținută de așteptările majore privind potențialul acestei inițiative pentru dezvoltarea rolului UE în domeniul securității și apărării. După cum se cunoaște, acest aspect a însoțit întreaga evoluție a cooperării europene, sondajele³ de opinie ale ultimelor decenii indicând fără echivoc sprijinul substanțial față de dezvoltarea preocupărilor legate de domeniul apărării la nivelul UE. După cum menționam, Tratatul de la Lisabona a adus o serie de îmbunătățiri asupra cadrului de dezvoltare a PSAC, oferind o platformă mult mai ambițioasă în care PESCO reprezenta unul dintre principalele elemente⁴. Paradigma oferită de Tratatul UE pentru funcționarea inițiativei cuprindea o serie de aspecte având caracter general privind participarea la această formă de cooperare, care este deschisă tuturor statelor în baza unor criterii de performanță în ceea ce privește diferite componente ale participării acestora la cooperarea europeană în domeniul securității și apărării sub egida PSAC (ex. programe de cooperare în

² Statele semnatare ale notificării privind activarea PESCO sunt: Austria, Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Croația, Cipru, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Italia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia, Spania și Suedia.

³ Pentru exemplificare, sondajele derulate în contextul adoptării Tratatului de la Maastricht și, subsecvent, crearea Uniunii Europene, relevă sprijinul consistent (77% pentru, față de doar 13% împotriva) pentru dezvoltarea unei „politici comune de apărare” (Eurobarometru 39 – 1993, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_93_387). Această tendință s-a menținut pe coordonate relativ similare și în anii următori cu momente de consolidare în contextul diferitelor situații de criză care au marcat deceniile de după crearea UE. În acest context, se plasează opiniile favorabile (75-81%) exprimate față de dezvoltarea apărării la nivel european, în cursul anului 2014, influențate de evoluțiile situației de conflict în urma căreia Rusia a anexat Peninsula Crimeea (Standard Eurobarometer 89).

⁴ Alături de PESCO, prevederile Tratatului de la Lisabona au mai inclus prevederi importante în domeniul securității și apărării, precum: Clauza de apărare reciprocă (Art. 42.7); optimizarea cooperării instituționale între Agenția Europeană de Apărare și Comisia Europeană; mecanismul de flexibilitate în domeniul operațiilor (Art.44); clauza de solidaritate (Art. 222); definirea politicii de armament și a capabilităților de apărare în context european.



domeniul dezvoltării de capacități; participare în operații și la crearea capacităților de reacție rapidă – Grupuri de luptă) (Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2012).

Caracterul excepțional al PESCO a fost consolidat printr-o serie de angajamente la care statele membre subscriu ca fiind principala finalitate a inițiativei. În esență, acestea vizează aprofundarea integrării în domeniul apărării la nivelul statelor membre participante, opțiune vizibilă prin promovarea abordării comune și a simetriei instituționale în ceea ce privește dezvoltarea capacităților, atât din perspectiva procesului decizional, cât și în ceea ce privește aspectele bugetare asociate (Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2012). Posibilitatea armonizării abordărilor naționale reprezintă una dintre principalele trăsături ale cooperării în context PESCO, prevederile TEU indicând un set de posibilități prin care statele membre participante să-și poată pune în comun capacitățile relevante, simultan cu identificarea unor opțiuni de specializare/nișă care să permită utilizarea mai eficientă a resurselor existente. Prioritățile cooperării PESCO pe dimensiunea capacităților vizează remedierea deficiențelor identificate la nivelul procesului de planificare a apărării derulat la nivelul UE, în raport cu obiectivele globale⁵ adoptate de UE în intervalul 1999-2004.

În aceeași logică, este avansată necesitatea de promovare a unor formule colaborative sub egida PESCO, în domeniile logistic și pregătire, opțiune care venea să răspundă profilului modular al cooperării sub egida acestei inițiative. De asemenea, preocuparea pentru consolidarea sinergiei între statele participante vizează și aspectele de natură financiară asociate procesului de dezvoltare a capacităților, nivelul alocațiilor bugetare pentru apărare fiind identificat ca unul dintre principalele criterii pe care statele participante trebuie să-l îndeplinească. În conexiune cu aceste aspecte, se distinge interesul pentru consolidarea profilului european al cooperării sub egida PESCO, vizibilă mai cu seamă în ceea ce privește obligația statelor participante de a fi parte a proiectelor colaborative dezvoltate în contextul PSAC și sub coordonarea Agenției Europene pentru Apărare.

Dimensiunea operațională este abordată la nivelul PESCO din aceeași perspectivă, vizând dezvoltarea cooperării în susținerea unor obiective comune, cu accente particulare în ceea ce privește aprofundarea aspectelor de interoperabilitate, disponibilitatea și potențialul de dislocare a forțelor (Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2012). Asupra acestor aspecte se cuvine a fi făcute precizări suplimentare privind relația dintre PESCO și componenta operațională a PSAC. În momentul activării prevederilor TEU privind cooperarea structurată în domeniul apărării, Uniunea Europeană atinsese nivelul de maturitate instituțională și procedurală care să permită generarea și susținerea angajamentelor operaționale multiple. Practic, în intervalul 2000-2017, prezența UE în domeniul managementului crizelor

⁵ Headline Goal 1999 – crearea Forței de Reacție Rapidă și Headline Goal 2004 – crearea Grupurilor de luptă ale UE.



consemnase un număr de 35 operații civile și militare derulate în diferite perimetre geografice. În plus față de cazul domeniului dezvoltării de capacități, abordarea dimensiunii operaționale în context PESCO venea pe fondul unor progrese evidente înregistrate de UE în anii precedenți. Din această perspectivă, principala direcție de acțiune a vizat rafinarea aspectelor de generare a angajamentelor în domeniul managementului crizelor, în sensul dezvoltării potențialului UE de a compune un spectru complet de forțe, simultan cu aprofundarea convergenței politice în ceea ce privește perspectivele de dezvoltare a rolului operațional al UE.

În mod evident, cadrul oferit de TEU pentru funcționarea PESCO avea un caracter preponderent general menit să ofere reperatele strategice ale acestui format de cooperare, aspectele de ordin procedural tehnic urmând să fie reglementate prin decizii ale Consiliului. Această procedură va fi utilizată în contextul lansării inițiativei, prin adoptarea unor acte subsecvente care vor completa cadrul oferit de Tratat cu elemente suplimentare privind modul de funcționare, inclusiv în ceea ce privește dinamica proiectelor de cooperare.

Din această perspectivă, notificarea din noiembrie 2017, prin care PESCO a fost activată, a adus mai multă claritate și precizie în ceea ce privește domeniile de aplicabilitate ale acestei inițiative. Pornind de la cadrul oferit de Tratat, au fost dezvoltate 20 de angajamente care detaliază domeniile avute în vedere pentru structurarea cooperării în contextul acestei inițiative. De asemenea, adoptarea acestor angajamente trebuie privită și din perspectiva unei mai bune integrări a PESCO în ansamblul evoluțiilor înregistrate de PSAC, în special prin lansarea altor inițiative asociate dezvoltării de capacități, precum Procesul Coordonat de Analiză în domeniul Apărării – CARD (noiembrie 2016) și Fondul European pentru Apărare – EDF (iunie 2017). În aceeași logică, detalierea angajamentelor de cooperare avea scopul asocierii PESCO cu progresele înregistrate în ceea ce privește dezvoltarea capacităților de reacție rapidă ale UE (Grupurile de Luptă). De asemenea, s-a avut în vedere creșterea gradului de utilitate a noii inițiative în ceea ce privește valorificarea lecțiilor desprinse în urma derulării diferitelor operații de management al crizelor. Astfel, se avea în vedere contribuția statelor membre la îmbunătățirea procesului de generare a forțelor, precum și viteza de dislocare a acestora, inclusiv din perspectiva mobilității militare la nivelul Uniunii Europene (European Council, 2017, p. 4).

2. Sistemul de guvernanta

În definirea modelului de guvernanta care urma să fie utilizat pentru funcționarea PESCO, statele participante au agreeat o formulă inspirată din modelul de funcționare a cooperării europene sub egida PSAC. Această opțiune a avut în vedere preocuparea statelor de a nu genera un exces birocratic care să creeze sarcini financiare



suplimentare. Simultan, s-a avut în vedere respectarea profilului interguvernamental pe care dimensiunea de securitate și apărare îl are, potrivit Tratatului Uniunii Europene. Conform acestuia, centrul acțiunii decizionale reunește statele membre, finanțarea diferitelor proiecte asociate acestui domeniu fiind în responsabilitate exclusiv națională.

De asemenea, modul de funcționare a PESCO trebuia abordat în sinergie cu sistemul instituțional creat pentru gestionarea cooperării instituționalizate sub egida PSAC, astfel încât să permită integrarea inițiativei în ansamblul dezvoltat până la acest moment. Nu se puteau genera, însă, diminuări ale caracterului specific al PESCO și, mai ales, ale geometriei variabile a participării statelor, care nu era obligatoriu să includă toate statele membre, participarea la această formă de cooperare fiind o chestiune de opțiune individuală. Formula aleasă a vizat implicarea Înalțului Reprezentat pentru Politica de Securitate și Afaceri Externe (HVRP) în derularea activităților PESCO. Prin rolul central al acestuia în coordonarea PSAC, cooptarea HRVP asigură condițiile pentru armonizarea aspectelor politice și practice ale PESCO cu procesele desfășurate în mod constant cu participarea tuturor statelor membre. De asemenea, importanța HRVP se valoriza și din perspectiva asigurării transparenței necesare a activităților și proiectelor PESCO în raport cu celelalte state membre UE care nu participau la această inițiativă. În sprijinul activității Înalțului Reprezentant pe componenta PESCO, statele participante au agreat crearea unui Secretariat alcătuit din Agenția Europeană pentru Apărare (EDA), Serviciul European pentru Acțiune Externă (EEAS) și Statul Major Internațional al UE (EUMS). La nivelul acestei entități, repartiția sarcinilor a vizat gestionarea aspectelor de capabilități de către EDA, opțiune care răspundea prerogativelor de coordonare în acest domeniu, stabilite conform prevederilor Tratatului (Art.42(3) și Art.45(2)). Aspectele operaționale asociate implicării HRVP urmau să fie gestionate de către EEAS-EUMS.

Din perspectiva dinamicii interne a PESCO, sistemul de guvernare a fost structurat pe două niveluri, modelul fiind astfel gândit pentru a asigura coerența practică cu celelalte procese și inițiative PSAC. De asemenea, s-a avut în vedere utilizarea cadrului instituțional existent la nivelul UE, precum și structurile asociate acestuia. Astfel, nivelul superior este asigurat prin intermediul Consiliului Afaceri Externe, în formatul miniștrilor apărării (doar cu statele participante la PESCO), care adoptă decizii și formulează recomandări, vizând orientarea strategică a inițiativei, guvernarea palierelor inferioare, precum și adoptarea proiectelor de cooperare (European Council, 2017). La nivelul acestui palier se plasează și procedura de aprobare prin unanimitate a proiectelor de cooperare, precum și în ceea ce privește participarea altor state membre în cadrul PESCO (aspect reglementat prin votul cu majoritate calificată). În mod simetric, la nivelul Consiliului se decide prin vot cu majoritate calificată și în ceea ce privește suspendarea participării statelor membre din cadrul PESCO, în cazul în care acesta nu mai îndeplinește criteriile și



angajamentele menționate. Asupra acestui palier al discuției, setul de norme comune adoptate în susținerea derulării proiectelor includ posibilitatea de participare a statelor membre la acest tip de cooperare cu statut de observator. De asemenea, este prevăzută și posibilitatea participării statelor terțe la proiectele de cooperare, în condițiile îndeplinirii criteriilor care stau la baza funcționării PESCO și a acceptului statelor membre.

Cel de-al doilea palier vizează proiectele de cooperare, reglementat suplimentar prin adoptarea unui set de norme și principii distincte care să permită o abordare uniformă, precum și să reflecte caracterul multinațional al demersurilor, indiferent de domeniul de aplicabilitate. Astfel, în governanța proiectelor, rolul central revine statelor membre participante. În baza tipologiei de tip cluster, PESCO oferă platforma de dezvoltare a unor formule cu geometrie variabilă de cooperare între statele membre. Reflectarea concretă a acestei abordări vizează alcătuirea unor grupuri de state interesate în lansarea propunerilor de proiecte și, subsecvent, de implementare a acestora în baza aprobării Consiliului. Participarea în cadrul proiectelor presupune o serie de obligații pentru statele membre implicate, în ceea ce privește aspectele de resurse (financiare și umane), echipamente, expertiză etc. Maniera de formalizare vizează încheierea unor aranjamente de cooperare după tipologia memorandumurilor de înțelegere între statele participante. În acest sens, este de subliniat faptul că PESCO reprezintă o inițiativă al cărei suport esențial derivă exclusiv din contribuția statelor membre, fără a beneficia de sprijin din zona comunitară sau a bugetului UE.

În același timp, autonomia la nivelul modului de gestionare a proiectelor reprezintă principiul de bază pentru funcționarea acestora, statelor participante revenindu-le dreptul de reglementare a procesului decizional intern sau a modului de repartitie a sarcinilor. Această abordare trebuie privită ca o modalitate de armonizare a caracterului interguvernamental a PSAC cu natura flexibilă a PESCO, inclusiv în ceea ce privește natura obligatorie a angajamentelor asumate sub aceste auspicii. Practic, gradul ridicat de autonomie acordat modului de funcționare a cooperării la nivelul proiectelor corespunde unui nivel relativ similar de responsabilitate pe care statele membre îl asumă în momentul implicării concrete. Pe coordonate similare se plasează și necesitatea de a acorda o atenție particulară armonizării între proiectele dezvoltate sub egida PESCO sau a celor cu profil similar inițiate sub alte auspicii instituționale (European Council (CFSP), 2018).

De asemenea, interacțiunea dintre dinamica internă a proiectelor și palierul decizional la nivelul Consiliului este cantonat în perimetrul unui instrument de informare periodică asupra evoluțiilor înregistrate în procesul de implementare. Interfața principală în acest context este asigurată prin cooperarea dintre statul coordonator al proiectului și Secretariatul PESCO, la nivelul căruia se realizează transferul de date relevante privind evoluția proiectelor. Această formă de



interacțiune reprezintă, totodată, platforma de susținere a mecanismului de evaluare a progreselor înregistrate la nivelul PESCO. Având în vedere caracterul obligatoriu al angajamentelor asumate de statele membre în momentul asocierii la această inițiativă, procesul de evaluare a progreselor înregistrate reprezintă o componentă esențială pentru cuantificarea progreselor generale și a contribuțiilor naționale.

Spre deosebire de alte inițiative⁶ care vizează dezvoltarea capacităților de apărare, lansate în perioada premergătoare intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, noutatea PESCO rezidă și în structurarea unui mecanism cuprinzător de evaluare privind progresele generale ale inițiativei, dar și de valorizare individuală a contribuțiilor statelor membre. Pornind de la aceste repere, s-a avut în vedere dezvoltarea unui proces care se derulează cu periodicitate la două niveluri, corespunzând rolului statelor membre, precum și caracterului particular al PESCO. La nivel național, procesul de evaluare vizează elaborarea de către statele membre participante a unor Planuri naționale de implementare focalizate asupra modului de îndeplinire a angajamentelor PESCO (European Council (CFSP), 2017). Perspectiva națională este dublată de raportul elaborat periodic de Înalțul Reprezentant privind progresele înregistrate în evoluția PESCO, care abordează această problematică și din perspectiva coerenței cu procesele și inițiativele aflate în derulare la nivelul UE, în domeniul securității și apărării (European Council, 2019).

3. Proiecte de capacități

În structurarea inițiativei PESCO s-a avut în vedere implementarea unei abordări etapizate pentru dezvoltarea proiectelor de cooperare. Ca și în cazul celorlalte paliere analizate, principiul flexibilității a guvernat dezvoltarea matricei funcționale a PESCO, astfel încât să permită o conectare realistă a proiectelor de cooperare cu specificul fiecărui angajament. Practic, fiecare dintre angajamentele care stă la baza funcționării PESCO are caracter particular în ceea ce privește durata necesară de implementare, caracterul cuprinzător, nivelul de resurse implicate etc. Pe aceste considerente, devenea necesară adoptarea unei abordări etapizate în stabilirea reperelor de implementare a angajamentelor care să asigure caracterul realist al nivelului de ambiție al PESCO, precum și caracterul incluziv al participării statelor membre. De asemenea, în stabilirea corelațiilor necesare se avea în vedere integrarea procesului de implementare a angajamentelor în ansamblul demersurilor asociate îndeplinirii nivelului de ambiție stabilit prin Strategia Globală a Uniunii Europene. Nu în ultimul rând, derularea PESCO trebuia corelată cu definirea noului Cadru Financiar Multianual, având aplicabilitate pentru intervalul 2021-2027, astfel

⁶ Planul european de acțiune în domeniul capacităților (European Capabilities Action Plan - ECAP) – 2002 sau Planul de dezvoltare a capacităților (Capability Action Plan - CDP) – 2008.



încât să asigure o sincronizare adecvată a eforului financiar, în special la nivelul statelor membre.

Pe aceste coordonate, PESCO a fost structurată în două etape/faze, 2018-2021, respectiv 2021-2025. Aproape simultan cu transmiterea de către statele participante a notificării privind inițierea PESCO, acestea au adoptat o Declarație prin care au fost promovate 17 proiecte de cooperare, care vor fi lansate începând din anul următor. Tipologia de promovare a primelor proiecte de cooperare venea să reflecte sustenabilitatea consensului politic vizând sprijinul statelor membre față de PESCO, chiar și în condițiile unei relativ insuficient aprofundări la nivel practic (Blockmans și Crosson, 2021, p. 93). Trăsătura principală a primului val de proiecte PESCO a fost caracterul multidisciplinar al acestora, abordând o plajă extinsă de aspecte asociate dezvoltării capabilităților și a capacității de susținere a angajamentelor operaționale (European Council, 2017). Ulterior, proiectele asumate de statele membre vor face obiectul aprobării la nivelul Consiliului UE, procedură care va fi folosită din acest moment pentru funcționarea PESCO.

În ceea ce privește aspectele de fond ale primului pachet de proiecte, se impune menționarea unei serii de precizări. După cum a fost menționat anterior, existența PESCO a fost gândită în ansamblul procesului de dezvoltare a cooperării europene sub egida PSAC, fiind menită, astfel, să susțină acest demers fără a genera formule de duplicare. Pornind de la acest principiu, elementele esențiale de orientare pentru structurarea proiectelor de cooperare se regăseau la nivelul cadrului strategic asociat PSAC, atât prin intermediul Strategiei Globale (Nivelul de ambiție), cât și prin setul de priorități agreeate în cadrul Planului de dezvoltare a capabilităților (European Defence Agency, 2018). Acesta din urmă reprezintă un instrument de planificare în domeniul capabilităților care se actualizează la fiecare patru ani de către Agenția Europeană pentru Apărare, fiind menit să ofere reperele privind cerințele de capabilități la nivel european, pe termen scurt și mediu. Primul CDP a fost andosat în iulie 2008.

Definirea primelor proiecte de cooperare sub egida PESCO s-a raportat la prioritățile avansate prin intermediul CDP (Fiott, 2018, p. 2), existând, însă, un decalaj, având în vedere faptul că procesul de revizuire a fost finalizat la jumătatea anului 2018, inclusiv în ceea ce privește adoptarea la nivelul UE a priorităților în domeniul dezvoltării de capabilități. Acestea reprezintă, practic, o platformă cuprinzătoare incluzând 11 domenii asociate atât capabilităților specifice pentru categoriile de forțe, cât și cele necesare pentru gestionarea amenințărilor asimetrice (cyber, hibrid), superioritate informațională, comunicații spațiale etc. (European Defence Agency, 2007, pp. 6-7). Următoarele tranșe de proiecte PESCO adoptate la nivelul Consiliului în noiembrie 2018 (17), noiembrie 2019 (13), noiembrie 2021 (14) au fost mai bine conectate la prioritățile agreeate de statele comune prin CDP. De asemenea, profilul proiectelor de cooperare a căpătat gradual contururi



tot mai distincte în ceea ce privește dimensiunea operațională, răspunzând, astfel, opțiunilor asumate de statele membre în cadrul procesului de revizuire strategică a PESCO. Acesta s-a derulat în scopul capitalizării lecțiilor învățate din etapa 2018-2021 și pentru orientarea activității celei de-a doua etape a PESCO. Concluziile acestui proces de reflecție, adoptate la nivelul Consiliului în 20 noiembrie 2000, au indicat interesul statelor membre participante pentru obținerea de rezultate concrete la nivelul PESCO, inclusiv din perspectiva consolidării eficienței operaționale a UE și a dezvoltării capacităților necesare pentru derularea acestora. De asemenea, o dimensiune abordată cu prioritate în cadrul procesului de revizuire a vizat consolidarea conexiunii între proiectele de cooperare și dimensiunea de investiții în domeniul apărării, inclusiv în ceea ce privește finalitatea industrială a demersurilor cooperative având drept scop dezvoltarea de capacități (Council of the European Union, 2020).

Ceea ce trebuie subliniat referitor la profilul proiectelor este faptul că sursele de inspirație în definirea acestora acoperă un spectru extins de domenii, răspunzând atât priorităților agreeate în comun pentru dezvoltarea de capacități (după cum este cazul CDP), cât și în ceea ce privește potențialul și interesul de cooperare pe domenii punctuale între statele membre. Discuția privind orientările care stau la baza procesului de structurare a proiectelor de cooperare PESCO merită aprofundată și din perspectiva rolului pe care îl are interacțiunea dintre statele membre în contextul cooperării europene în domeniul apărării, sub auspiciile Politicii de Securitate și Apărare Comune. Mai precis, este vorba despre palierul percepțiilor și abordărilor naționale în ceea ce privește aplicarea prevederilor Planului de dezvoltare a capacităților, cu accent asupra potențialelor formule de cooperare între statele membre, care să răspundă priorităților stabilite la nivel european.

Această dimensiune nu reprezintă o premieră asociată neapărat lansării PESCO, fiind una dintre temele abordate în mod constant pe durata procesului de dezvoltare a dimensiunii de securitate și apărare, încă din etapele inițiale ale acestuia din decembrie 1999. Interesul pentru dezvoltarea abordărilor cooperative în domeniul capacităților s-a manifestat cu intensitate în contextul adoptării Strategiei Globale a UE, fiind identificat ca o opțiune cu potențial semnificativ de a contribui la eliminarea deficitelor de capacități, precum și la o utilizare mai eficientă a resurselor aflate la dispoziție. Primele orientări privind nivelul de ambiție pentru dezvoltarea programelor colaborative în context european au fost adoptate de statele membre UE în cadrul reuniunii Comitetului Director al EDA, din 19 noiembrie 2007. Astfel, au fost agreeate patru repere țintă pentru structurarea cheltuielilor de apărare ale statelor membre în ceea ce privește achiziția individuală (20%) și colaborativă (35%), respectiv cercetare și tehnologii (național – 2%, colaborativ 20%). Acestea au un caracter voluntar, translatate în planurile naționale depinzând exclusiv de decizia națională (European Defence Agency, 2007, p. 1).



Progresele înregistrate în anii următori nu au validat, însă, așteptările față de creșterea ponderii cheltuielilor colaborative și a abordărilor multinaționale în context UE. Această situație s-a reflectat în textul EUGS, prin lansarea ideii de creare a unui mecanism de cooperare între statele membre sub forma unui Proces coordonat de analiză a apărării, menit să contribuie la consolidarea interacțiunii între statele membre. Beneficiile anticipate vizau aprofundarea coerenței între planurile naționale de înzestrare, precum și în ceea ce privește armonizarea proceselor de planificare în domeniul apărării (Council of the European Union, 2016, p. 46). Maniera de concretizare a acestui obiectiv s-a realizat prin aprobarea de către Consiliul UE, în mai 2017, a unui nou instrument, denumit Procesul coordonat de analiză anuală a apărării (CARD). Primul ciclu de activitate sub egida CARD s-a derulat în intervalul 2019-2020, în urma căruia au fost identificate o serie de domenii considerate a fi de interes pentru statele membre, în dezvoltarea capacităților, precum: viitorul tanc de luptă; sistemul soldatul viitorului; nave de patrulare; sisteme C-UAS; aplicațiile de apărare în domeniul spațial; mobilitate militară.

Din perspectiva efortului de consolidare a capacității operaționale a UE, procesul de evaluare CARD a subliniat importanța unor domenii, precum proiecția forței, capabilități de angajament non-cinetic și protecția forței (European Defence Agency, 2020, pp. 6-7). Relevanța domeniilor identificate prin intermediul CARD este cu atât mai importantă în contextul discuției privind profilul proiectelor PESCO. Practic, derularea primului ciclu CARD a reprezentat, alături de CDP și EUGS, cel de-al treilea izvor de inspirație pentru definirea proiectelor de cooperare sub egida PESCO. Pe aceste coordonate, conexiunea dintre oportunitățile de cooperare identificate prin intermediul CARD și PESCO poate fi vizualizată cu ușurință în ultima tranșă de proiecte adoptate în noiembrie 2021, la nivelul căreia aspectele de mobilitate⁷, supraveghere maritimă și capabilități în domeniul spațial reprezintă elementele cele mai importante.

Concluzii

După cum se observă, operaționalizarea prevederilor Tratatului Uniunii Europene privind Cooperarea Structurată Permanentă s-a derulat în mod eficient și pragmatic. Într-un interval de timp redus au fost înregistrate progrese semnificative vizibile, mai cu seamă prin pachetul consistent de proiecte avansate de statele membre pe parcursul celor patru tranșe aprobate în ultimii ani. Acest lucru atestă, în

⁷ De menționat faptul că proiectul privind mobilitatea militară întrunește participarea cea mai extinsă dintre toate inițiativele dezvoltate în cadrul PESCO. Astfel, 24 de state membre și 3 state terțe (SUA, Canada și Norvegia) participă la acest proiect.



primul rând, atractivitatea acestei inițiative pentru statele membre, ceea ce contribuie la susținerea politică a inițiativei. În egală măsură, progresele înregistrate trebuie privite și din perspectiva funcționalității inițiativei în cadrul mai larg al proceselor derulate sub egida PSAC. Practic, interacțiunea dintre PESCO și CDP sau CARD a devenit o realitate care produce rezultate palpabile, oferind, totodată, premise pentru evitarea duplicărilor și asigurarea coerenței.

Cu toate acestea, nu trebuie omis caracterul specific al PESCO, care reprezintă manifestarea concretă a flexibilității în domeniul apărării. Rațiunea principală a acestei abordări a vizat dezvoltarea unui instrument menit să impulsioneze cooperarea europeană. Încă din momentul lansării PESCO, așteptările privind impactul acesteia asupra dinamizării cooperării europene au fost la un nivel superior, excedând chiar potențialul și aria de aplicabilitate a inițiativei. În mod evident, acestea pot fi privite ca fiind specifice etapelor inițiale ale oricărui proces care presupune un anumit nivel de complexitate, cu atât mai accentuată în ceea ce privește dezvoltarea capacităților de apărare și a susținerii angajamentelor operaționale. Din evaluarea primei etape PESCO rezultă o serie de concluzii ferme în ceea ce privește consolidarea profilului acestei inițiative ca formulă integratoare a demersurilor de remediere a deficiențelor UE în materie de capacități. Interesul statelor membre de a aborda problematica deficitelor de capacități în context PESCO se înscrie pe o tendință ascendentă, atât din perspectiva numărului de proiecte avansate, cât și în ceea ce privește complexitatea acestora.

În mod evident, nu poate fi exclus din această discuție caracterul evolutiv al mediului de securitate și implicațiile pe care le generează la nivelul capacităților. Din această perspectivă, următorii ani vor avea o importanță particulară asupra modului în care agenda PESCO se va adapta și, subsecvent, va putea genera inițiative de cooperare relevante. Problema sustenabilității inițiativei reprezintă principala provocare pentru perioada următoare, în special din perspectiva susținerii financiare a proiectelor de cooperare. Implicațiile directe ale acestor aspecte se reflectă la nivelul statelor membre participante, cu atât mai mult în condițiile maturizării proiectelor de cooperare și avansarea acestora către o finalitate industrială. Oportunități majore pot fi valorificate în contextul funcționării Fondului European pentru Apărare (2021-2027), care poate contribui la finanțarea unor proiecte generate în context PESCO.

Suplimentar acestor aspecte asociate dinamicii interne a inițiativei, Cooperarea Structurată Permanentă trebuie privită și din perspectiva rolului acesteia în asigurarea complementarității cu demersuri și procese derulate în cadrul altor organizații, în special NATO. Abordarea sinergică în acest domeniu reprezintă o necesitate generată atât de apartenența comună a majorității statelor membre ale celor două organizații, cât și de necesitatea unei gestionări eficiente a resurselor pentru apărare.



BIBLIOGRAFIE:

- Blockmans, Steven și Crosson, Dylan Macchiarini. 2021. "PESCO: A Force for Positive Integration", *EU Defence, European Foreign Affairs Review* 26, Special Issue (2021), Kluwer Law International BV.
- Council of the European Union. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*, 14 noiembrie 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf
- Council of the European Union. 2020. "Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020", <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13188-2020-INIT/en/pdf>
- European Council. 2012. *Conclusions*, 13-14 decembrie 2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf
- European Council. 2013. *European Council Conclusions*, 19-20 decembrie 2013, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- European Council. 2017. *COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*.
- European Council. 2017. *Declaration on PESCO projects*, 11 decembrie 2017, URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>
- European Council. 2017. *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Bruxelles, noiembrie 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>
- European Council. 2018. *COUNCIL DECISION (CFSP) 2018/340 of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO*.
- European Council. 2018. *COUNCIL DECISION (CFSP) 2018/909 of 25 June 2018 establishing a common set of governance rules for PESCO projects*.
- European Council. 2018. *COUNCIL RECOMMENDATION of 15 October 2018 concerning the sequencing of the fulfilment of the more binding commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO) and specifying more precise objectives (2018/C 374/01)*.
- European Council. 2019. *COUNCIL RECOMMENDATION of 14 May 2019 assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO) (2019/C 166/01)*.
- European Council. 2020. *COUNCIL RECOMMENDATION of 15 June 2020 assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments*



undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO) (2020/C 204/01).

European Council. 2021. *COUNCIL RECOMMENDATION of 16 November 2021 assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO) (2021/C 464/02).*

European Defence Agency. 2007. *Defence Data*, Bruxelles.

European Defence Agency. 2018. *EU Capability Development Priorities*, Bruxelles.

European Defence Agency. 2020. *CARD Report 2020*, Bruxelles, 2020.

European External Action Service, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy*, Bruxelles.

Fiott, Daniel. 2018. *EU defence capability development. Plans, priorities, projects*, EUISS Brief, nr. 6, 2018, EU Security Studies Institute.

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 2012. *Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată)*, C326, 26.10.2012, URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:EN:PDF>