

Dezvoltarea cooperării europene în domeniul securității și apărării în sprijinul acțiunii externe a Uniunii Europene. Sustenabilitate financiară și convergență instituțională

Development of european security and defence cooperation in support of the European Union's external action. Financial sustainability and institutional convergence

Dr. Dragoș ILINCA*

*Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară
al Ministerului Apărării Naționale
e-mail: [dilince@yahoo.com](mailto:dilinca@yahoo.com)

Abstract

Optimizarea acțiunii externe a Uniunii Europene presupune o abordare cuprinzătoare a modului de utilizare și de racordare a instrumentelor și politicilor relevante ale UE în dezvoltarea interacțiunii și formulelor practice de cooperare cu statele terțe. O componentă extrem de importantă vizează interacțiunea dintre Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC) și acțiunea externă, dinamică, la nivelul căreia, în ultimii ani, s-au consemnat evoluții notabile. Progresele de substanță, înregistrate în dezvoltarea unei formule integrate de promovare a acțiunii externe, validează ipoteza centrală a studiului de față, potrivit căreia cooperarea europeană în domeniul apărării tinde să devină unul dintre elementele de susținere importante a acțiunii externe. Pornind de la această premisă, o altă direcție de analiză aprofundată în paginile următoare vizează relația ambivalentă dintre susținerea financiară, pe care acțiunea externă o receptează prin intermediul noului Cadru multianual 2021-2027, și inițiativele concrete, dezvoltate sub egida PSAC, cu aplicabilitate în domeniul militar.

Optimizing the European Union's external action requires a comprehensive approach to linking relevant EU instruments and policies to the development of interaction and practical arrangements for cooperation with third countries. An extremely important component concerns the interaction between the Common Security and Defence Policy (CSDP) and external action, whose dynamics have undergone notable developments in recent years. The substantial progress made in the development of an integrated formula for promoting external action validates the central assumption of the present study that European cooperation in the field of defence tends to become one of the important supporting elements of external action. Starting from this assumption, another direction of in-depth analysis in the following pages concerns the ambivalent relationship between the financial support that external action receives through the new Multiannual Framework 2021-2027 and the concrete initiatives developed under the aegis of CSDP with military applicability.

Cuvinte-cheie:

CSDP; CFSP; EUGS; EPF; EDF; ENP; Cadrul financiar multianual;
MFF; NDICI; IcSP; CBSD; APF; Mecanismul ATHENA.

Keywords:

CSDP; CFSP; EUGS; EPF; EDF; ENP; Multiannual Financial Framework;
NDICI; IcSP; CBSD; APF; ATHENA Mechanism.

Cooperarea europeană în domeniul securității și apărării reprezintă unul dintre cele mai dinamice proiecte, dezvoltate în contextul creat prin adoptarea Tratatului de la Lisabona. Progresele înregistrate în acest domeniu atât prin proiecte de capabilități, cât și prin numeroasele angajamente operaționale ale UE în domeniul managementului crizelor reprezintă argumente concrete în această direcție. Fără îndoială, cooperarea europeană de acest tip a evoluat într-un interval de timp cu o anumită consistență istorică. Practic, vorbim de o perspectivă temporală care acoperă aproape o jumătate de secol, ale cărei momente inițiale se plasează în contextul postbelic, ancorată în dezbaterile care a însoțit refacerea Europei și crearea instituțiilor europene și euroatlantice.

Înființarea Uniunii Europene și etapele ulterioare de maturizare progresivă a dimensiunii de securitate și apărare au generat un tablou instituțional complex, în care aspectele de securitate și apărare se intersectează cu exprimările de acțiune externă, respectiv cu instrumentarul de asistență financiară. Cronologic, se poate vorbi despre un decalaj semnificativ, generat de modul în care instituția europeană s-a dezvoltat. Practic, acțiunea externă și dezvoltarea instrumentarului de asistență externă pot fi identificate încă din etapele inițiale ale funcționării Comunității Economice Europene, beneficiind de structurări fundamentale după adoptarea Tratatului de la Maastricht și, subsecvent, după înființarea Uniunii Europene. Această perioadă corespunde, totodată, unei abordări focalizate pe dimensiunea de securitate, în accepțiunea civilă a termenului. Problematika privind cooperarea europeană în domeniul apărării era cantonată în contextul instituțional oferit de NATO și, secvențial, sub auspiciile Uniunii Europene Occidentale. După adoptarea Tratatului de la Amsterdam (1997), cooperarea în domeniul apărării, sub egida Uniunii Europene, a căpătat o perspectivă mult mai concretă în direcția conectării acesteia cu alte dimensiuni instituționale ale UE.

Particularitățile generate de caracterul interguvernamental al acesteia s-au reflectat, însă, cu moderație în ceea ce privește structurarea unei matrici integrate a acestei interacțiuni. Din această perspectivă, se poate vorbi despre menținerea, în intervalul 1997-2007, a unui traseu relativ separat între evoluția acțiunii externe și cooperarea sub egida Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA). Caracterul specific al apărării în context UE a contribuit la menținerea acestei evoluții, racordarea domeniului menționat la instrumentarul de acțiune externă realizându-se doar secvențial și fără a fi integrat în sistemul de finanțare asociat profilului internațional al UE. În mod evident, excepția notabilă a fost reprezentată de componenta civilă a PESA, ai cărei parametri au fost integrați pe deplin în contextul instituțional și financiar al UE, devenind element constitutiv al acțiunii externe.

Lansarea, în 2004, a Convenției Europene privind elaborarea unui nou tratat al UE a abordat și posibilitatea asocierii dimensiunii de apărare în sprijinul acțiunii externe a UE. Chiar dacă produsul Convenției, cunoscut sub numele de Tratatul Constituțional, a eșuat în procesul de ratificare, derulat la nivelul statelor membre pe parcursul anului

2005, majoritatea aspectelor legate de dezvoltarea cooperării în domeniul apărării au fost preluate la nivelul Tratatului de la Lisabona, adoptat în 2007.

Pornind de la aceste evoluții, studiul de față își propune să analizeze modul în care contextul creat de noul tratat al UE a contribuit la apropierea dintre cooperarea sub egida Politicii de Securitate și Apărare Comune (PSAC-CSDP) și acțiunea externă. În mod particular, este abordată dimensiunea de apărare și modul în care aceasta a devenit unul dintre vectorii importanți de promovare a agendei externe a UE, inclusiv prin intermediul asistenței în domeniul managementului crizelor. Implicațiile acestei abordări sunt explorate în cadrul studiului și din perspectiva opțiunilor de fundamentare a unei noi paradigme de sustenabilitate financiară și conceptuală a acțiunii externe. În cadrul acesteia, problematica apărării a devenit parte integrantă a instrumentarului UE de susținere a unui angajament extern multidisciplinar și global. Astfel, suplimentar unor elemente de perspectivă istorică, studiul analizează evoluțiile practice ale instrumentelor de cooperare și asistență, dezvoltate de UE, și modalitatea de interacțiune a acestora cu dimensiunea de apărare.

Repere instituționale în implementarea prevederilor Tratatului de la Lisabona

Suplimentar importanței politice majore pe care adoptarea Tratatului de la Lisabona o are pentru dezvoltarea Uniunii Europene, semnificația particulară a acestuia vizează domeniul securității și apărării. Preluând filozofia conceptuală și reperele concrete agreeate de statele membre în contextul Convenției Europene, Tratatul de la Lisabona a reprezentat un impuls particular pentru dezvoltarea integrată a acestui domeniu, în raport cu alte dimensiuni instituționale și politici ale Uniunii Europene. Tendința generală a studiilor dedicate analizării modului în care Tratatul de la Lisabona a influențat cooperarea în domeniul apărării este aceea de a se concentra asupra efectelor de ordin practic în domeniul capacităților și al operațiilor de management al crizelor, pe care UE le va derula la nivel global. În mod evident, această abordare se validează prin dinamica extraordinară prin care problematica apărării devine o normă în contextul Uniunii Europene. Cu toate acestea, suflul nou adus de Tratat depășește acest perimetru, efecte de substanță fiind identificate la nivelul modului de susținere a acțiunii externe a Uniunii Europene. Astfel, Strategia Globală de Securitate a UE (EUGS), adoptată la începutul lunii iunie 2016, aducea în atenție importanța conexiunii dintre acțiunea externă și PSAC, din perspectiva dezvoltării unei Uniuni capabile să răspundă provocărilor mediului de securitate ([European Union External Action 2016](#), 46). În acest context, s-a plasat o serie de obiective pe care EUGS le avansa pentru a permite angajarea cât mai rapidă a instrumentelor de care PSAC dispunea în sprijinul acțiunii externe. Prin această abordare, EUGS venea să aducă un accent suplimentar față de prevederile Strategiei de Securitate a UE (2003), în special asupra faptului că dezvoltarea cooperării europene reprezintă o parte integrantă a acțiunii externe, promovată de Uniunea Europeană, în relație

¹ Alături de *Răspunsul la crize și conflicte externe și Protecția Uniunii și a cetățenilor săi*.

cu diferite perimetre geografice. Pe aceste coordonate, sprijinul pentru statele partenere, acordat prin intermediul PSAC, avea să reprezinte cel de-al doilea pilon¹ al nivelului de ambiție pe care UE l-a asumat prin intermediul EUGS. În esență, acesta viza modul în care cooperarea europeană de securitate și apărare putea sprijini eforturile statelor partenere de a-și consolida reziliența, în sinergie cu alte instrumente și politici ale UE. Accentul plasat pe dimensiunea rezilienței era gândit din perspectiva interacțiunii dintre securitate și dezvoltare, inclusiv în ceea ce privește efortul de stabilizare și refacere postconflict. Principala direcție de acțiune era reprezentată de contribuția PSAC la dezvoltarea potențialului statelor partenere și la reforma sectorului de securitate și apărare de la nivelul acestora.

Implicarea instrumentarului PSAC se dorea a fi realizată în complementaritate cu politicile și instrumentele de care UE beneficia în relație cu statele partenere. Modalitățile de angajare efectivă a sprijinului UE acopereau o gamă largă de posibilități atât din perspectiva acordării de asistență și expertiză, cât și în ceea ce privește domeniile precum: comunicare strategică, securitate cibernetică și securitatea granițelor ([Consiliul Uniunii Europene 2016, 12](#)). Din această perspectivă, asistența acordată statelor partenere în spectrul extins al problematicilor acoperite de reziliență urma să se deruleze în strânsă legătură cu Politica Europeană de Vecinătate (ENP), având ca aplicabilitate geografică cele două dimensiuni – Est și Sud. De menționat este faptul că adoptarea EUGS corespundea unui moment extrem de important al procesului de revizuire a cadrului de implementare dezvoltat sub egida ENP. Cele două dimensiuni geografice aveau să fie conectate, în sensul asigurării coerenței obiectivelor, vizând stabilizarea vecinătăților UE. În acest sens, dimensiunea de securitate urma să reprezinte o componentă importantă a Noului Politici Europene de Vecinătate, incluzând un set extins de domenii de cooperare, având valențe regionale, precum: reforma sectorului de securitate, lupta împotriva terorismului, prevenirea radicalizării, combaterea crimei organizate, protecția cibernetică, CBRN ([Comisia Europeană 2015b, 14](#)).

Cu toate acestea, relevanța procesului de revizuire a ENP era conferită, în mare măsură, de includerea, în cadrul politicii de cooperare cu statele din imediata vecinătate, a problematicii managementului crizelor, subsumată dialogului pe probleme de securitate și apărare. Abordarea era structurată din două perspective și într-o viziune multidisciplinară, corespunzând complexității mediului de securitate, dar și potențialului de cooperare pe care dezvoltarea PSAC o înregistrase până la acel moment. Astfel, noul ENP asuma cooperarea cu statele partenere în ceea ce privește gestionarea conflictelor prelungite, opțiunile concrete avute în vedere, incluzând subiecte diverse, precum schimbul de bune practici, dezvoltarea de obiective comune și consolidarea capacității interne a statelor partenere. Dialogul pe probleme de securitate și apărare era dublat de posibilitatea asocierii acestora

cu activitățile și programele derulate de structurile UE responsabile de gestionarea PSAC, precum și prin sprijinirea participării statelor partenere la operațiile și misiunile UE. În același timp, se avea în vedere aprofundarea dialogului de securitate într-o paradigmă extinsă și la aspectele care țin de capacitatea statelor în domeniul avertizării timpurii, prevenirii și pregătirii în direcția gestionării situațiilor de criză și răspunsului la acestea ([Comisia Europeană 2015a](#), 14).

Opțiuni de finanțare a cooperării în domeniul apărării

Asigurarea resurselor financiare necesare implementării acestei agende ambițioase a căpătat o importanță particulară. Majoritatea posibilităților de finanțare a programelor de cooperare cu statele partenere se regăsesc la nivelul Instrumentului Politicii Europene de Vecinătate (ENI). Creat în 2014, acesta a oferit o anvelopă financiară de aproximativ 15,5 mld. de euro, pentru perioada 2014-2020 (corespunzând Ciclului Financiar Multianual 2014-2020), de care putea beneficia un număr de 16 state partenere². Posibilitățile de finanțare oferite de ENI vizau programe bilaterale, programe pentru mai multe țări și programe de cooperare transfrontalieră ([Uniunea Europeană 2014a](#), 33). Aria de aplicabilitate a vizat o gamă largă de domenii asociate dezvoltării cooperării regionale în cele două vecinătăți, construcție instituțională la nivel statal, reziliență, dezvoltare economică, potențial de gestionare a crizelor și conflictelor.

² Algeria, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Egipt, Georgia, Israel, Iordania, Liban, Libia, Republica Moldova, Maroc, Teritoriile Palestiniene, Siria, Tunisia, Ucraina.

Cooperarea în domeniul apărării nu figura, însă, printre domeniile eligibile pentru finanțare prin intermediul ENI. Această situație se datora cadrului normativ al UE, potrivit căruia aspectele de apărare nu puteau fi finanțate prin fonduri din bugetul Uniunii ([Uniunea Europeană 2009](#), art.41(2)). Astfel, întregul set de instrumente de susținere financiară a acțiunii externe nu putea fi utilizat pentru a finanța activitățile de cooperare în domeniul apărării. Problematika de securitate, precum și aspectele de graniță între managementul crizelor și al stabilizării postconflict puteau folosi aceste posibilități, cu respectarea profilului civil la nivelul procesului de implementare. Este cazul utilizării Instrumentului pentru Stabilitate și Pace (IcSP), creat în 2014, care putea susține financiar activități asociate răspunsului la crize, prevenirea conflictelor, construcția păcii și pregătirea pentru gestionarea situațiilor de criză ([Uniunea Europeană 2014b](#), 3). Sub impactul agendei avansate de Strategia Globală, abordarea aspectelor militare și de apărare, în contextul acțiunii externe, avea să înregistreze transformări semnificative, reflectate și în modul de structurare a instrumentarului pe care UE putea să-l utilizeze. Astfel, din decembrie 2017, IcSP a înglobat un nou tip de asistență, cunoscută sub numele de Dezvoltarea capacității în sprijinul securității și dezvoltării (CBSD). Principala noutate pe care CBSD o

aducea era posibilitatea de implicare a segmentului militar în derularea programelor de securitate și dezvoltare (deminare, sarcini de protecție civilă, reconstrucție sau reabilitare de infrastructură civilă) care nu puteau fi îndeplinite de actori civili, din cauza condițiilor locale de securitate ([Comisia Europeană 2017b](#)).

Logica de a crea posibilități suplimentare de finanțare în afara cadrului bugetar al UE prin așa-numitele instrumente de tip off-budget a fost utilizată și pentru dezvoltarea unor modalități de susținere a dimensiunii de apărare a UE. Acestea au fost dezvoltate încă din primele etape ale cooperării în acest domeniu, corespunzând intervalului 1998-1999. Gradual, acestea au evoluat către o formulă coerentă de interacțiune, declinată atât prin proiecte de cooperare în domeniul capacităților de apărare, cât și prin lansarea, în anii următori, a unui număr important de misiuni și operații de management al crizelor. Dacă, pentru cele civile, finanțarea se putea realiza prin intermediul bugetului UE – Capitolul Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) – ([Uniunea Europeană 2007](#), 41), pentru operațiile militare, nu se putea recurge la acest tip de resurse. Astfel, la 23 februarie 2004, Consiliul UE a adoptat decizia de creare a unui mecanism de administrare a costurilor comune ale operațiilor militare, cunoscut sub numele de Mecanismul ATHENA. Fundamentul acestui demers se regăsea în deciziile Consiliului European de la Feira (19-20 iunie 2000), care au stabilit repererele generale de funcționare a mecanismului și, subsecvent, structurarea acestuia pe trei paliere: set minim de cheltuieli care pot face obiectul finanțării comune de către toate statele membre, indiferent de participare sau neparticipare în cadrul operației; costurile individuale care erau suportate de statele membre participante; posibilitatea extinderii costurilor comune prin decizia Consiliului UE ([Parlamentul European 2000](#)). În același timp, structura costurilor comune a fost adaptată pentru a corespunde principalelor etape de derulare a angajamentelor operaționale militare (pregătire-dislocare în teatru – finalizare - retragere din teatru). Majoritatea operațiilor militare derulate în intervalul 2004-2020 au beneficiat de oportunitățile create prin intermediul Mecanismului ATHENA, care au permis diminuarea efortului, pentru statele contribuatoare cu forțe și capacități. Cu toate acestea, ponderea costurilor comune, raportată la întreaga anvelopă de cheltuieli asociate operațiilor militare a fost relativ modestă, plasându-se în jurul a 10% ([Parlamentul European 2021](#)). Nici modificările ulterioare ale deciziei de funcționare (în 2011 și 2015) nu au adus decât progrese marginale în ceea ce privește creșterea costurilor comune.

Un caz particular în evoluția mecanismelor financiare de sprijin al acțiunii externe îl reprezintă relația UE-Africa. Principalul instrument de cooperare pe această coordonată geografică a fost reprezentat de Fondul European pentru Dezvoltare (EDF), creat în 1957 pentru a finanța programe de cooperare cu state din Pacific, Caraibe și Africa. Structurat în afara cadrului financiar multianual, EDF va asigura continuitatea finanțării pentru aceste state doar pe baza contribuțiilor statelor membre, în afara anvelopei bugetare, reglementată de Tratatul UE. Dimensiunea de securitate și apărare a devenit vizibilă mai cu seamă în cadrul EDF, fiind asociată cu dezvoltarea rolului operațional al UE în domeniul managementului crizelor din Africa.

Pe aceste coordonate, la 19 aprilie 2004 a fost creat un nou instrument de cooperare, cunoscut sub numele de Facilitatea Africană pentru Pace (APF). Funcțional, acest instrument a fost încadrat normativ în contextul instituțional și financiar al UE, beneficiind, însă, de o autonomie semnificativă, determinată de caracterul său specific. Într-o măsură determinantă, profilul APF a fost orientat către domeniul managementului crizelor, contribuind la sprijinirea angajamentelor operaționale derulate sub conducerea ONU sau a Uniunii Africane (UA). Peste 3,6 mld. de euro au fost alocate acestor domenii, reprezentând contribuția Uniunii Europene la efortul³ altor organizații (ONU și Uniunea Africană) de management al crizelor din acest perimetru geografic.

Structura asistenței acordate prin APF a vizat atât componenta operațională de sprijin al păcii, precum și măsuri distincte de asistență pentru sprijinirea reformei sectorului de securitate din statele africane, cum ar fi consolidarea capacității naționale și a mecanismului de răspuns rapid la situații de criză. Prioritatea era acordată dezvoltării potențialului Uniunii Africane de a genera un răspuns adecvat, temporal și adaptat, în contextul de securitate din diferite regiuni ale continentului african. Se poate opina, astfel, că APF a reprezentat un instrument de asistență financiară care a contribuit semnificativ la susținerea efortului, operațional derulat mai ales de Uniunea Africană, în contextul crizelor succesive existente în diferite puncte fierbinți din Africa. Efectele pozitive, generate de APF, au fost vizibile mai ales în ceea ce privește consolidarea capacității operaționale a UE, contribuția acestui instrument fiind deosebit de importantă în asigurarea sustenabilității angajamentelor operaționale și, subsecvent, a credibilității efortului de stabilizare și reconstrucție. Cu toate acestea, se disting o serie de limitări de ordin geografic, funcționalitatea APF neavând corespondent pentru alte perimetre geografice. Acest aspect, combinat cu relativa imposibilitate de a maximiza efectele Mecanismului ATHENA, în ceea ce privește costurile comune, acestea au fost luate în calcul cu maximă atenție, în contextul negocierilor care au precedat adoptarea noului cadru financiar multianual 2021-2027.

În mod evident, discuțiile pe acest subiect au înglobat o componentă substanțială dedicată eficientizării acțiunii externe a UE pe coordonatele avansate de Strategia Globală a UE, împărțite la nivelul Comisiei Europene prin adoptarea, în noiembrie 2016, a Planului European de Acțiune în domeniul Apărării. Nu în ultimul rând, trebuie menționat faptul că aceste dezbateri se suprapuneau procesului de maturizare accelerată a activității de implementare a obiectivelor noului cadru strategic, vizibil atât prin lansarea de noi inițiative în domeniul capabilităților (Cooperarea Structurată Permanentă – PESCO), cât și printr-un inventar consistent de operații și misiuni militare (6) și civile (10) ([European Union External Action 2019](#), 9). Tendința ascendentă a dezvoltării profilului operațional indică necesitatea unei abordări mai ambițioase în ceea

³ Pot fi menționate: Misiunea UA din Somalia (AMISOM), din Guineea Bisau (ECOWAS), din bazinul lacului Chad, monitorizarea acordului de încetare a focului din sudul Sudanului, observare din Burundi, ECOWAS din Gambia, G5 Sahel.

ce privește sustenabilitatea financiară a capacității UE de generare a angajamentelor operaționale. De asemenea, profilul global al contribuției UE în domeniul securității și apărării trebuia să se reflecte în modul de acțiune externă și, subsecvent, în capacitatea de susținere financiară a acesteia. Nu poate fi în afara discuției gradul de interacțiune între acțiunea externă și manifestarea PSAC, care devenea o componentă din ce în ce mai importantă în susținerea rolului global al UE. Una dintre consecințele directe se regăsea în necesitatea unei mai mari vizibilități a problematicii de apărare la nivelul acțiunii externe, simultan cu creșterea oportunităților de finanțare, în condițiile particulare oferite de Tratatul UE. Aceasta în condițiile în care interesul pentru consolidarea cooperării în domeniul securității și apărării cu statele partenere reprezenta un aspect insuficient aprofundat la nivelul mecanismelor de asistență. Chiar și în cazul APF, nucleul acțiunii externe era concentrat pe susținerea rolului organizațiilor internaționale în gestionarea aspectelor de management al crizelor. Perspectiva promovată de EUGS era cu mult mai cuprinzătoare, fiind reflectată în nivelul de ambiție al acesteia în direcția consolidării legăturii cu statele partenere, în baza unor programe de cooperare de interes reciproc (de exemplu, migrație, securitate energetică, terorism, crimă organizată etc.).

Toate aceste elemente se adăugau cerinței de sistematizare a instrumentelor de susținere financiară, generate succesiv, în contextul negocierilor privind definirea cadrului financiar multianual. Devenea extrem de necesară asigurarea corespondenței instrumentarului existent cu prioritățile globale, avansate de EUGS, obiectiv care presupunea mai înainte de toate o flexibilitate mult mai pronunțată în ceea ce privește funcționalitatea acestora, mai ales în ceea ce privește aplicabilitatea geografică. Demersul de sistematizare presupunea și eficientizarea modului de alocare și utilizare a resurselor financiare, simultan cu prioritizarea sprijinului pentru statele din imediata vecinătate a Uniunii Europene.

Cadrul Financiar 2021-2027. O nouă abordare

După cum se observă, peisajul instrumentelor de acțiune externă era unul dintre cele mai diversificate din ansamblul instituțional al Uniunii Europene. Asistența acordată prin APF a fost consolidată din 11 martie 2014 prin intermediul Instrumentului pentru dezvoltarea cooperării (DCI) care a funcționat pe perioada ciclului financiar 2014-2020. Acesta s-a concentrat pe zona de dezvoltare economică și reducerea sărăciei, incluzând o componentă distinctă în ceea ce privește cooperarea cu statele din Africa. Astfel, DCI se adăuga celorlalte cinci instrumente de susținere financiară a acțiunii externe: Instrumentul European pentru Democrație și Drepturile Omului (EIDHR), Instrumentul Politicii Europene de Vecinătate (ENI), Instrumentul pentru Stabilitate și Pace (IcSP-CBSD), Instrumentul de Parteneriat (PI), Instrumentul pentru preaderare (IPA). Se distinge gradul de fragmentare al modului în care resursele financiare erau capacitate prin intermediul acestor instrumente, la nivelul cărora armonizarea agendelor nu era dintre cele mai consolidate.

Acest aspect avea să se regăsească, alături de abordările menționate anterior, în cadrul noului buget multianual al UE care a fost adoptat în mai 2018, acoperind intervalul 2021-2027. Avea o serie de particularități, inclusiv aceea că era primul buget multianual al UE care nu includea Marea Britanie. În valori absolute, BREXIT a determinat o scădere a bugetului total (1,073 mld. de euro față de 1,082 mld., în perspectiva anterioară), situație compensată printr-un efort suplimentar din partea statelor membre, de a crește contribuțiile. În același timp, se profila un buget modern, centrat pe promovarea investițiilor în cercetare, simultan cu valorificarea noilor tehnologii, dar și a creșterii aportului UE la protecția mediului și la reducerea impactului schimbărilor climatice.

O altă schimbare majoră era reprezentată de restructurarea mecanismelor de acțiune externă prin integrarea majorității instrumentelor în cadrul unui capitol bugetar distinct (Heading 6 – Vecinătate și lume). Anvelopa alocată acestuia era de 110,60 mld. de euro, structurată pe două componente – Asistență preaderare (14,16 mld. de euro) și Acțiune Externă (95,75 mld. de euro). Aceasta din urmă includea patru componente: Asistență Umanitară (11,57 mld.), PESC (2,68 mld.), Teritorii și state externe (0,5 mld.) și Instrumentul pentru cooperare internațională, dezvoltare și vecinătate (NDICI). Acesta din urmă, cunoscut și sub numele de NDICI – Europa Globală – reprezenta o formulă integratoare a instrumentelor anterioare și era dedicat cooperării cu statele terțe. Pilonii noului instrument erau reprezentați de programele geografice – 60,38 mld., dintre care aproximativ 20 mld. dedicate statelor din vecinătățile UE – și programele tematice – 6,35 mld., incluzând prevenirea conflictelor și stabilitate, mecanismul de răspuns rapid la situații de criză, prevenirea conflictelor, consolidarea rezilienței, inclusiv din perspectiva priorităților acțiunii externe ([Comisia Europeană 2021b](#), 19).

Astfel, noua perspectivă financiară punea accent în special asupra dimensiunii tematice, diferențiindu-se de abordările utilizate în structurarea bugetelor anterioare, în care relaționarea externă era privită exclusiv geografic. Din această perspectivă, se crea o posibilitate suplimentară de consolidare a sprijinului acordat statelor partenere (din imediata vecinătate) adăugându-se, simultan, un surplus de coeziune și de predictibilitate financiară acțiunii externe, derulată de Uniunea Europeană. Se distinge, de asemenea, influența nivelului de ambiție asumat de statele membre prin intermediul EUGS în ceea ce privește consolidarea profilului UE ca actor global relevant, în contextul managementului crizelor. Prin urmare, NDICI era de natură să ofere ingredientele financiare pentru susținerea acestui obiectiv la un nivel superior. Comparativ cu alocările ciclului financiar anterior, se distinge creșterea semnificativă a alocărilor pentru acțiunea externă, de la 58,7 mld. (Global Europe în 2014-2020) ([Comisia Europeană 2014](#)) la aproximativ 80 mld. de euro, prin intermediul NDICI ([Comisia Europeană 2021b](#), 19). Aceasta reprezintă o creștere dictată de realitățile unei Uniuni Europene angajate mult mai activ în contextul internațional. La nivelul acestui angajament, problematica generală a managementului crizelor, chiar dacă era abordată *in extenso* prin includerea aspectelor militare, reprezenta o componentă esențială.

Se poate vorbi despre o altă trăsătură a noului cadru financiar, anume contribuția UE în domeniul managementului crizelor și legătura cu acțiunea externă. Prin aceasta, profilul extins al UE se solidifică pe coordonate de multidisciplinaritate, înglobând tot mai mult aspectele de securitate, cu aplicabilitate geografică extinsă. Aceeași abordare s-a reflectat și în ceea ce privește redimensionarea/restructurarea acțiunii externe prin utilizarea instrumentelor off-budget. Noua perspectivă financiară a căutat să promoveze o abordare pragmatică în utilizarea acestor oportunități, inclusiv din perspectiva susținerii aspectelor militare ale managementului crizelor, în relație cu statele partenere. Fără îndoială, principala inovație a vizat crearea Facilității Europene pentru Pace (EPF), instrument dedicat aspectelor militare, sub auspiciile PESCO. Structural, acest instrument venea să acopere golul creat prin imposibilitatea de finanțare a aspectelor militare. Răspunzând abordării generale de sistematizare a instrumentelor financiare, promovată în dezvoltarea noului cadru financiar, EPF a înglobat mecanismele de finanțare pentru operațiile militare (ATHENA) și cel de asistență pentru Africa (EPF). Acest proces a fost principalul reper de structurare internă a noului instrument care va fi organizat pe modelul de tip piloni. Astfel, Pilonul I este dedicat finanțării costurilor comune, asociate operațiilor militare ale UE, preluând tipologia funcțională a mecanismului anterior. Cel de-al doilea pilon reprezintă principala inovație, vizând finanțarea măsurilor de asistență în domeniul militar și de apărare. Astfel, cadrul de reglementare a EPF stipulează faptul că măsurile de asistență vizează două tipuri/domenii care pot face obiectul finanțării prin intermediul acestui instrument, anume: acțiuni de consolidare a capacității statelor terțe și a organizațiilor regionale sau internaționale în domeniul militar și de apărare; susținere în finanțarea aspectelor militare ale operațiilor de sprijin al păcii, conduse de organizații regionale, internaționale sau de state terțe ([Uniunea Europeană 2021a, 18](#)).

Sprrijinul pentru statele terțe putea să se concretizeze sub diferite forme, inclusiv în ceea ce privește furnizarea de echipamente și materiale letale și nonletale. Bugetul asociat acestei inițiative în momentul lansării a fost de aproximativ 5 mld. de euro, pentru perioada 2021-2027. Până la acest moment, beneficiarele asistenței prin intermediul EPF au fost cu prioritate⁴ statele din vecinătățile UE, corespunzând, astfel, profilului global al acestui instrument. De asemenea, în cadrul măsurilor de asistență, au fost preluate costurile aferente componentelor militare ale operațiilor de sprijin al păcii, conduse de Uniunea Africană și finanțate anterior prin intermediul Facilității Africane pentru Pace. În contextul izbucnirii războiului din Ucraina, sprijinul UE pentru forțele armate ucrainene a capacitat potențialul EPF, nivelul asistenței acordate ridicându-se la aproximativ 4 mld. de euro. Pe acest fond, Consiliul European, din 12 decembrie 2022, a hotărât suplimentarea bugetului EPF cu 5,5 mld. de euro, din care 2 mld. au fost dedicate, conform deciziei miniștrilor de externe și ai apărării, din 20-21 martie 2023, achiziției de muniție.

⁴ Statele ale căror forțe armate au beneficiat de sprijin financiar prin intermediul Pilonului II EPF sunt Ucraina, Republica Moldova, Georgia, Nigeria, Bosnia și Herțegovina, Mozambic, Mali, Liban, Mauritania.

Nu în ultimul rând, trebuie precizat faptul că actualul cadru financiar reprezintă o premieră și din perspectiva includerii, pentru prima oară, în cadrul bugetului UE a unor costuri legate de finanțarea unor inițiative în domeniul cooperării de apărare între statele membre. În acest context se plasează Fondul European pentru Apărare, inițiativă menită să finanțeze proiectele de cooperare ale statelor membre în domeniul dezvoltării de capacități, precum și cercetarea cu aplicabilitate în apărare. Bugetul acestei inițiative se ridică la aproximativ 8 mld. de euro pentru perioada 2021-2027 ([Uniunea Europeană 2021b](#), 162). Alături de aceasta, se plasează și inițiativa de consolidare a mobilității militare la nivelul UE care beneficiază de 1,6 mld. de euro, pentru aceeași perioadă ([Comisia Europeană 2021a](#), 2).

Concluzii

În mod evident, acțiunea externă la nivelul Uniunii Europene reprezintă o dimensiune de maximă importanță în susținerea unui profil global al acestei organizații, în contextul internațional de securitate. Progresele înregistrate în ultimii ani indică o tendință susținută de consolidare a acestei dimensiuni, inclusiv din perspectiva unei mai bune raportări a acțiunii externe la realitățile și progresele înregistrate la nivelul cooperării europene de securitate și apărare. Dacă, pentru perioada 2014-2020, se poate vorbi despre o segmentare vizibilă între acțiunea externă și dezvoltările înregistrate sub egida Politicii de Securitate și Apărare Comună, noul ciclu financiar multianual a proiectat o nouă realitate. Principala caracteristică a acesteia din urmă vizează tocmai crearea unei matrici integrate între dezvoltarea cooperării de apărare și acțiunea externă. Rolul Strategiei Globale de Securitate a fost, ca și în cazul altor inițiative și proiecte dezvoltate în context PSAC, unul determinant pentru avansarea unor măsuri, având caracter profund inovator.

Valoarea intrinsecă a potențialului de cooperare pe care UE a început să-l acumuleze în ceea ce privește apărarea și declinarea practică a acesteia în generarea angajamentelor operaționale reprezintă elemente de atractivitate la nivelul cooperării cu statele terțe. Această concluzie se validează prin creșterea atât a gradului de complexitate al programelor de asistență și cooperare, integrate în profilul general al acțiunii externe UE, cât și a nivelului resurselor financiare angrenate. Practic, datele prezentate în cadrul studiului indică o dublare a resurselor alocate susținerii acțiunii externe, în condițiile unei perspective financiare multianuale mai reduse.

Sub aceste auspicii, problematica apărării are o semnificație particulară, ilustrată cel mai bine de potențialul pe care diferitele instrumente de susținere financiară a acțiunii externe îl pot avea în proiectarea unui răspuns coerent și credibil al UE, în contextul de securitate contemporan. Rolul și contribuția Facilității Europene pentru Pace din ultima perioadă validează cu prisosință această evaluare, instrumentul menționat fiind una dintre principalele modalități de susținere a acțiunii externe a UE în sprijinul Ucrainei. Aprofundarea procesului de valorificare a potențialului de

care instrumente de tipul EPF și NDICI beneficiază reprezintă o dimensiune asupra căreia atenția UE se va canaliza în perioada următoare. Obiectivele asumate de statele membre în cadrul Busolei Strategice, adoptată la 21 martie 2022, vizează tocmai acest palier, identificat ca fiind unul dintre cele mai importante pentru consolidarea interacțiunii dintre evoluțiile PSAC și acțiunea externă a UE.

Referințe

Comisia Europeană. 2014. "Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The Figures." doi:<https://data.europa.eu/doi/10.2761/9592>.

—. 2015a. "Review of the European Neighbourhood Policy." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0050>.

—. 2015b. "Towards a new European Neighbourhood Policy." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0500>.

—. 2017a. "Joint report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0018>.

—. 2017b. "Stepping up support for security and sustainable development in partner countries." https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5125.

—. 2021a. "Joint report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Action Plan on Military Mobility from October 2020 to September 2021." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0026&from=EN>.

—. 2021b. "The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU." https://www.portugal2020.pt/wp-content/uploads/enn_en_.pdf.

Consiliul Uniunii Europene. 2016. "Implementation Plan on Security and Defence." <https://consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>.

European Union External Action. 2016. *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe.* https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

—. 2019. "European Union Common Security and Defence Policy. Missions and Operations – Annual Report 2018." https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20193237_ofab19001enn_pdf_0.pdf.

Parlamentul European. 2000. "Santa Maria da Feira European Council 19-20 Junw 2000. Presidency Report on Strengthening the European Security and Defence Policy." https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm.

—. 2021. "Report on the implementation of the Common Security and Defence Policy." https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0358_EN.html.

Uniunea Europeană. 2004. "Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0197>.

—. 2007. "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union." *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012, 1-390. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>.

—. 2009. „Tratatul privind Uniunea Europeană (Versiune consolidată)." https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF.

—. 2014a. "Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument." *Official Journal of the European Union*, 15.03.2014, vol. 57, 27-44. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0232>.

—. 2014b. "Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace." *Official Journal of the European Union*, 15.03.2014, vol. 57, 1-11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0230>.

—. 2021a. "Council decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0509>.

—. 2021b. "Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092." *Official Journal of the European Union*, 12.05.2021, vol. 64, 149-177. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj>.