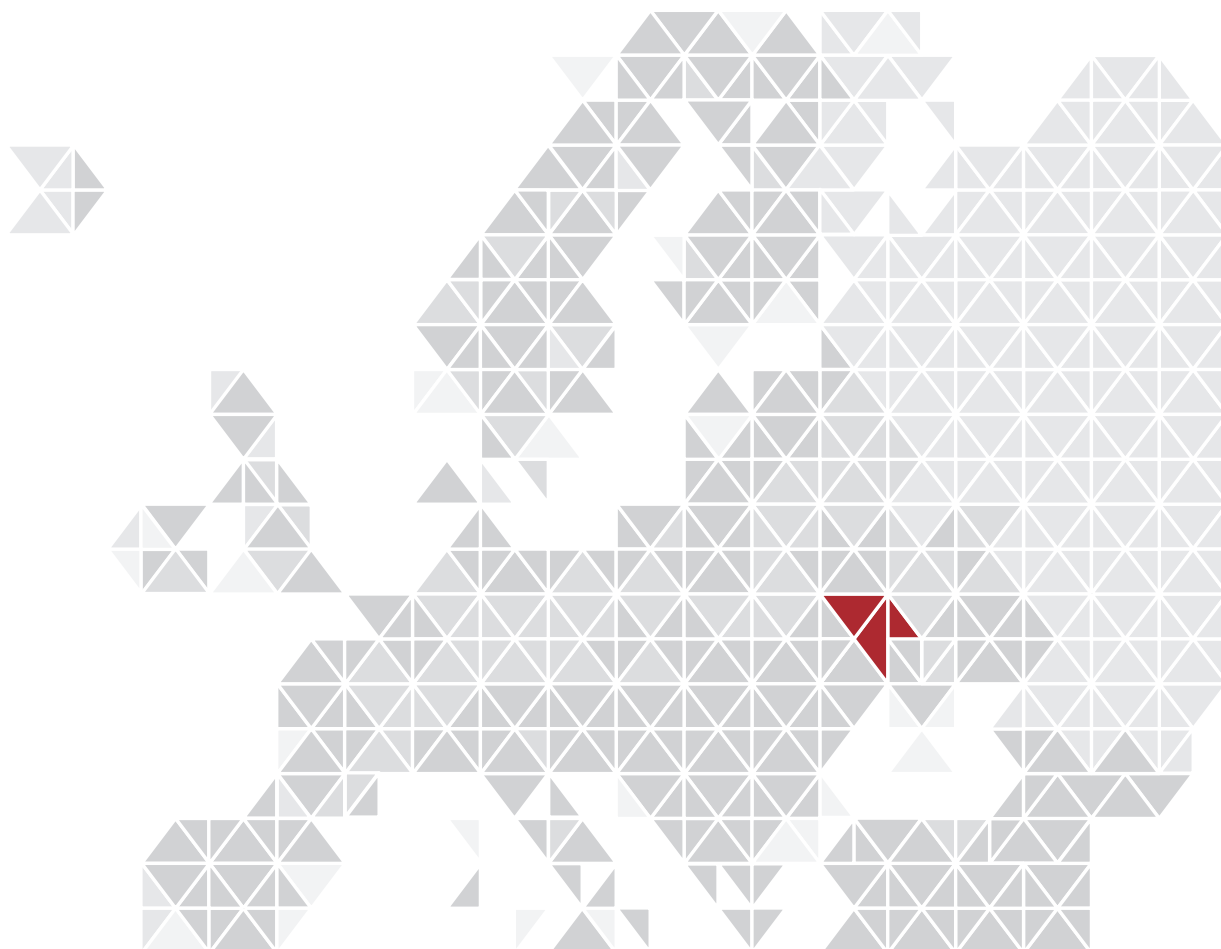




POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE: IMPLICAȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Autor:

Danu MARIN

Cercetător în domeniul securității în cadrul
A.O. Asociația pentru Politica Externă



Introducere

Cooperarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană pe dimensiunea Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC) este un domeniu relativ nou de colaborare, care s-a intensificat începând cu anul 2013. Totuși, în contextul parteneriatului RM-UE, această cooperare mai comportă destul de multe oportunități neexplorate, care pot aduce beneficii ambelor părți.

Din perspectiva Uniunii Europene, PSAC este un instrument menit să proiecteze stabilitate și să cultive valori și principii europene în țările ce au aderat la ea. De asemenea, Politica de Securitate și Apărare Comună este o modalitate de a angaja statele partenere în securitatea cooperativă, prin participarea lor în misiunile umanitare și de management al crizelor. Totodată prin intermediul PSAC, Uniunea Europeană poate utiliza resursele și expertiza țărilor partenere, suplinind astfel golurile proprii de capacități în misiunile de management al crizelor. Din perspectiva Republicii Moldova, cooperarea în domeniul PSAC îi oferă Chișinăului șansa de a se manifesta ca un furnizor de securitate și de a-și spori credibilitatea în fața partenerilor de dezvoltare. Acest fapt este util, îndeosebi, pentru a aprofunda relațiile instituționale și politice cu UE și pentru a-și îmbunătăți profilul ca un potențial stat candidat euro-integrare. În plus, participând în misiunile PSAC, Republica Moldova obține experiență operațională, se familiarizează cu procedurile și mecanismele de lucru ale UE și dezvoltă interoperabilitate cu statele-membre. În final, prin solicitarea unei misiuni PSAC în Republica Moldova, putem beneficia de expertiza și de asistența Uniunii Europene în promovarea reformelor și în dezvoltarea capacităților instituționale.

Schimbarea mediului de securitate European a necesitat regândirea agendelor de securitate a Uniunii Europene și a Republicii Moldova. În acest context, în iunie 2016, a fost publicată Strategia Globală a Uniunii Europene (EUGS), care conturează provocările de bază în domeniul securității și stabilește, drept unul dintre obiectivele sale strategice, stabilizarea țărilor aflate în vecinătatea UE. O atenție deosebită în cadrul Strategiei a fost acordată Politicii de Securitate și Apărare Comună, care urmează să promoveze o nouă formulă de cooperarea și să

dezvolte capacitățile țărilor partenere. Republica Moldova, de asemenea, s-a angajat într-un proces comprehensiv de reformă a sectorului de securitate, ce are scopul de a aprofunda parteneriatele strategice, de a dezvolta noi politici de securitate și de a îmbunătăți capacitățile de management al crizelor. Aceste premise constituie o fereastră de oportunitate pentru a consolida și a extinde parteneriatul RM-UE pe dimensiunea PSAC. În acest context, studiul de față explorează două opțiuni. Prima opțiune examinează posibilitatea de a solicita lansarea unei misiuni PSAC în Republica Moldova - pe lângă faptul că ar extinde prezența UE în țara noastră, această misiune ar oferi Republicii Moldova șansa de a dezvolta reziliența societală și de stat prin promovarea reformelor și dezvoltarea capacităților instituționale. A doua opțiune vizează participarea Republicii Moldova în misiunile și operațiunile PSAC - contribuții prin care țara noastră și-ar putea restabili credibilitatea externă și aprofunda parteneriatul cu Uniunea Europeană pe dimensiunea de securitate și de apărare.

Redefinirea PSAC: noi evoluții în securitatea europeană și implicațiile pentru Republica Moldova

După analiza calitativă a documentelor de politici publice și analiza juridică a tratatelor Uniunii Europene, suntem în drept să concludem că Politica de Securitate și Apărare Comună poate fi privită sub două aspecte: (1) ca parte integrantă a Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC), care asigură capacități civile și militare pentru operațiuni de management al crizelor (Art. 42(1), 43, 44 TFUE); și (2) ca instrument de cooperare în domeniul apărării (Art. 42(2), 45, 46 TFUE). Tratatul de la Lisabona a introdus o serie de inovații instituționale și operaționale în funcționare PSAC, pentru a dezvolta cooperarea statelor-membre în domeniul securității și al apărării, și pentru a spori rolul UE ca actor internațional (Grevi, 2009). Astfel, din punctul de vedere instituțional, UE a căpătat, pentru prima dată, o voce unică pe arena internațională. Acest lucru a devenit posibil prin instituirea poziției de Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate (HR/VP), a cărui activitate este sprijinită de Serviciul Euro-

pean de Acțiune Externă (SEAE). De asemenea, TFUE a introdus două clauze importante: Clauza de Solidaritate¹ (Art. 222) și Clauza de Apărare Reciprocă² (Art. 42(7)), menite să aprofundeze cooperarea dintre statele europene. Totodată, din punctul de vedere operațional, Tratatul de la Lisabona a extins sarcinile de la Petersberg³, prin introducerea operațiunilor de dezarmare, pentru a sprijini țările terțe în combaterea terorismului și în reforma sectorului de securitate (Quille, 2008).

Totuși, PSAC nu a înregistrat progrese remarcabile odată cu intrarea în vigoare, în 2009, a Tratatului de la Lisabona. Drept care Parlamentul European și-a asumat rolul principal în examinarea PSAC. Cu acest prilej, Unitatea Europeană de Valoarea Adăugată (EU Added Value Unit) a elaborat un raport parlamentar special, care a analizat deficiențele în cooperarea pe domeniul securității și al apărării. Raportul s-a axat pe dimensiunea internă a politicii europene de securitate și apărare, și a subliniat lipsa de integrare a structurilor militare, dublarea capacităților de apărare și lipsa unei piețe de securitate integrate. De asemenea, raportul a menționat că lipsa de unitate, la nivelul UE, în materie de securitate prezintă un obstacol pentru proiectarea stabilității în afară hotarelor Uniunii (Ballester, 2013). Ca răspuns la acest raport, pentru prima dată de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul Uniunii Europene a organizat discuții tematice pe tema apărării. Astfel, în cadrul Consiliului din 20 decembrie 2013 au fost identificate o serie de priorități pentru îmbunătățirea cooperării în domeniul securității, între care se numără: creșterea eficienței, vizibilității și a impactului PSAC; dezvoltarea capacităților de apărare a Uniunii Europene și consolidarea industriei de apă-

rare a UE⁴. În termeni practici, aceste priorități s-au reflectat în următoarele acțiuni care au avut impact și pentru Republica Moldova. În primul rând, Consiliul a extins posibilitate de participare în misiunile PSAC pentru țările partenere „care împărtășesc valorile și principiile europene și sunt dornice și capabile să sprijine eforturile UE de management al crizelor internaționale”⁵. Acest fapt a contribuit pozitiv la încheierea mai multor Acorduri-Cadru de Cooperare (Framework Cooperation Agreement, n.a.) cu țările partenere (Boguslawska, 2016). În al doilea rând, sub egida Parteneriatului Estic, a fost instituit panelul PSAC în cadrul Platformei 1 „Democrație, Bună Guvernare și Stabilitate”. Panelul a oferit posibilitatea de a desfășura întâlniri și consultări pe domeniul securității între statele UE și țările partenere din vecinătatea estică.

Deteriorarea, în anul 2014, a mediului de securitate a urgentat necesitatea de extindere a cooperării în domeniul securității și apărării pe dimensiunea atât internă, cât și externă. Primele discuții la nivel internațional, în care au fost abordate aceste schimbări, s-a produs la Summitul NATO din Țara Galilor, în 2014, când au fost luate o serie de decizii importante. În primul rând, statele NATO au hotărât să întărească flancul estic și s-au angajat să investească mai mult în securitate și apărare⁶. În al doilea rând, a fost stabilit că este nevoie de îmbunătățirea solidarității și a interoperabilității între țările-membre. În al treilea rând, s-a decis să fie consolidate mecanismele de gestionare a crizelor și să fie aprofundată cooperarea cu țările partenere⁷.

4 European Council Conclusions. Brussels, 20 December 2013, EUCO 217/13, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

5 Draft Council Conclusions on CSDP, 16531/13. Brussels, 22 November 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16531-2013-INIT/en/pdf>.

6 Țările NATO s-au angajat să cheltuiască 2% din PIB pentru apărare. Potrivit Raportului Anual NATO, doar cinci din 28 de state membre NATO au atins acest obiectiv (Statele Unite ale Americii, Grecia, Polonia, Marea Britanie și Estonia). The Secretary General's Annual Report, 2016, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf.

7 La Summit-ul NATO din Țara Galilor, Republica Moldova a solicitat asistența Alianței pentru îmbunătățirea capacităților naționale de apărare. Alianța Nord-Atlantică a pregătit pachetul de asistență prin inițiativa de Consolidare a Capacităților de Apărare (DCBI), care a început să fie implementat din anul 2016. Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

1 Clauza de Solidaritate prevede următoarele opțiuni pentru UE și țările UE: de a acționa în comun; de a preveni amenințarea teroristă pe teritoriul unei țări UE; de a acorda asistență unei alte țări UE care este victimă a unei catastrofe naturale sau provocate de om.

2 Clauza de Apărare Reciprocă prevede că, în cazul în care o țară UE este victima unei agresiuni armate pe teritoriul său, celelalte țări UE au obligația de a o asista și a o apăra prin toate mijloacele de care dispun, în conformitate cu articolul 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite. Această obligație de apărare reciprocă are caracter obligatoriu pentru toate țările UE. Ea nu afectează însă neutralitatea anumitor state UE și este consecventă față de angajamentele țărilor UE care sunt membre ale NATO.

3 Sarcinile de la Petersberg includ: sarcini umanitare și de salvare; sarcini de prevenire a conflictelor și de menținere a păcii; detașarea forțelor de luptă pentru gestionarea crizelor, inclusiv de restabilire a păcii; operațiuni de dezarmare; sarcini de consiliere și de asistență militară; sarcini de stabilizare post-conflict.

În anul 2015, Federica Mogherini, Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, a prezentat un raport de evaluare care a examinat rolul UE într-un nou mediu global și a identificat principalele provocări pentru spațiul comunitar european. Printre principalele provocări au fost recunoscute: efectul destabilizator al acțiunilor Federației Ruse în Ucraina; încetinirea reformelor în Balcanii de Vest și Turcia; agravarea situației de securitate din Africa și Orientul Mijlociu; precum și deteriorarea parteneriatului transatlantic (European Union Institute for Security Studies, 2016). De asemenea, în 2015 a fost prezentat modelul revizuit al Politicii Europene de Vecinătate (PEV). Acesta presupune reorientarea eforturilor UE de la promovarea democrației la stabilizarea regională și introducerea unei abordări adaptate pentru fiecare țară parteneră (Joint Staff Working Document, SWD(2015)/500 final).

Raporturile de evaluare și de revizuire a PEV au precedat Strategia Globală a Uniunii Europene (EUGS), care a fost publicată în iunie 2016 și care a înlocuit Strategia de Securitate Europeană (ESS) din 2003, oferind un nou cadru de politici pentru acțiunile externe ale UE. Strategia a anunțat că „*un pragmatism bazat pe principii*” va îndruma acțiunile externe ale Uniunii Europene. În acest scop, EUGS a stabilit trei obiective de bază: (1) reacția la conflictele și crizele externe; (2) consolidarea capacităților partenerilor; și (3) protecția cetățenilor UE (European Union Global Strategy, 2016). Totodată, PSAC a fost identificată drept instrumentul de bază pentru realizarea acestor obiective prin dezvoltarea rezilienței⁸ în țările partenere (Pawlak, 2016).

Prioritățile enunțate în Strategia Globală a Uniunii Europene au fost reflectate în Planul de Implementare pentru Securitate și Apărare (IPSD), care a evidențiat șase domenii prioritare de acțiune⁹:

- (1) Consolidarea capacităților civile de management al crizelor prin revizuirea *priorităților Feira*¹⁰, precum și revizuirea de către Agenția Europeană de Apărare (EDA) a planului de Dezvoltare a Capabilităților (CSD)¹¹.
- (2) Aprofundarea cooperării în domeniul apărării între statele-membre UE prin introducerea mecanismului de Revizuire Coordonată Anuală pentru Apărare (Coordinated Annual Review on Defence, n.a.).
- (3) Ajustarea structurilor europene pentru îmbunătățirea capacităților de analiză situațională, planificare și desfășurare a misiunilor, și perfecționarea instrumentelor de reacție rapidă, în special, prin dislocarea Grupurilor de Luptă ale UE¹².
- (4) Solidaritatea financiară și a instrumentelor de finanțare. Sub această prioritate EU urmează să revizuiască mecanismul Athena¹³ și Instrumentul pentru contribuție la Pace și Stabilitate (IcSP)¹⁴.
- (5) Utilizarea deplină a instrumentelor stabilite prin Tratatul de la Lisabona, în special, prin

10 Prioritățile Feira sunt un set de principii pentru misiunile non-militare ale UE de management al crizelor. În cadrul priorităților Feira se disting patru arii prioritare: poliția, consolidarea statului de drept, consolidarea administrației civile și protecția civilă, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm.

11 Planul de Dezvoltare a Capabilităților (CDP) definește capacitățile UE pe termen lung și scurt. CDP ia în considerație impactul noilor amenințări, dezvoltările tehnologice și alte tendințe de securitate.

12 Grupurile de Luptă ale UE sunt trupe militare de dimensiunea unui batalion (1500 de unități), utilizate ca instrument de reacție rapidă în cadrul PSAC pentru a răspunde la situații de criză în interior sau în afara Uniunii. Cu toate că Grupurile de Luptă au atins capacitatea operațională deplină în anul 2007, acestea nu au fost niciodată dislocate sub mandatul PSAC.

13 Mecanismul Athena este mecanismul de finanțare a operațiunilor militare PSAC, care include costuri comune (common costs), finanțate de UE și costurile naționale (nation borne costs), finanțate de statele - membre și țările partenere care participă în misiuni. Misiunile civile ale PSAC sunt finanțate direct din bugetul european - https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139880.pdf.

14 Instrumentul pentru Contribuție la Pace și Stabilitate (IcSP) este instrumentul european de bază pentru susținerea inițiativelor de securitate și a acțiunilor de consolidare a păcii în țările partenere. IcSP poate acorda asistență pe termen scurt pentru țările care sunt afectate de criză sau poate oferi sprijin pe termen lung pentru mitigarea unei varietăți largi de riscuri venind de la amenințările transfrontaliere. Un exemplu recent este asistența acordată Ucrainei prin 16 proiecte IcSP în suma totală de 53 milioane de euro. Proiectele cuprind o gamă largă de acțiuni - de la deminare și reabilitarea militarilor și civililor până la suportul oferit organizațiilor de monitorizarea și de protecție a drepturilor omului - <https://www.insightonconflict.org/icsp/>.

8 În noua doctrină de securitate a UE, reziliența este definită prin capacitatea diferitelor entități din cadrul unei societăți (indivizi, comunități, state, regiuni) să reziste, să se adapteze și să se recupereze după un stres sau șoc, precum calamitățile naturale, violențele sau conflictele.

9 Implementation Plan on Security and Defence. Council conclusions on implementing the EU Global Strategy, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

lansarea Cooperării Structurate Permanente (PESCO¹⁵).

- (6) Extinderea posibilității de participare a țărilor partenere în misiunile PSAC și utilizarea PSAC pentru consolidarea rezilienței în țările partenere.

Planul de Implementare pentru Securitate și Apărare, împreună cu Planul European de Acțiuni pentru Apărare¹⁶ (EDAP) și Declarația Comună UE-NATO de la Varșovia¹⁷, va ghida politica de securitatea a Uniunii Europene în următorii ani.

Din punct de vedere politic, mai există rezistență din parte statelor-membre de a se angaja plenar în aceste politici. Pentru a aborda problema în cauză, Președintele Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker, a publicat Cartea Albă pentru viitorul Uniunii Europene, schițând cinci posibile scenarii: (1) „UE continuă cooperarea în același mod” - nu presupune schimbări calitative în funcționarea UE; (2) „Nimic în afară de piața unică” - presupune revenirea la cooperarea doar pe aspecte economice; (3) „Cei care doresc fac mai mult” - presupune avansarea conceptului „Europei cu două viteze”¹⁸, prin care statele doritoare pot să-și avanseze cooperarea pe unele arii specifice (ex., PESCO); (4) „Facem mai puțin, dar mai eficient” - similar cu punctul (2), dar având mai multe arii de cooperare pe lângă cea economică; (5) „Să facem mai mult împreună” - presupune adâncirea și extinderea cooperării europene pe mai multe domenii, în special, pe cele al securității și al apărării (White Paper on the Future of Europe; COM(2017)/2025).

15 Cooperarea structurată permanentă (PESCO): Tratatul de la Lisabona a introdus posibilitatea ca anumite țări ale UE să își consolideze cooperarea militară prin crearea unei cooperări structurate permanente [articolul 42 alineatul (6) și articolul 46 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)] - http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=ro.

16 EDAPs-a concentrat pe politicile de securitate interne. Planul a propus o serie de inițiative pentru a dezvolta capacități comune de apărare, a armoniza legislațiile naționale și a îmbunătăți interoperabilitatea și managementul trupelor.

17 Declarația Comună UE-NATO a pus accent pe cooperarea inter-instituțională pentru a contracara amenințările de tip hibrid, a dezvolta capacitățile comune de apărare și a îmbunătăți interoperabilitatea dintre aliați.

18 Europa „cu mai multe viteze” este sintagma utilizată pentru a descrie ideea unei metode de integrare diferențiată, în baza căreia obiectivele comune sunt urmărite de un grup de țări ale UE care pot și doresc să avanseze, presupunându-se că și celelalte le vor urma exemplul mai târziu.

Analizând Declarația de la Roma din 25 martie 2017, cu prilejul celor 60 de ani de la aniversarea Uniunii Europene, se poate de concluzionat că statele-membre încă mai păstrează unele rezerve asupra acestor politici. Cu toate acestea, Declarația indică asupra faptului că Uniunea Europeană susține ideea de aprofundare și de extindere a cooperării între statele membre și se angajează „să construiască o Uniune mai sigură și să extindă parteneriatul în vecinătatea de Est și de Sud”¹⁹.

Republica Moldova - Uniunea Europeană: cadrul de cooperare în domeniul securității și apărării

Cooperarea RM-EU în domeniul securității și apărării se realizează la două niveluri- bilateral și multilateral. Cadrul legislativ pentru cooperare este prevăzut în Acordul de Asociere, Titlul II și III. Consultările de nivel înalt între reprezentanții UE și ia Republicii Moldova se desfășoară în cadrul reuniunilor Consiliului de Asociere, precum și la Comitele și Subcomitetele specializate. Consiliul și Comisia servesc drept platformă de dialog, dar de regulă agenda discuțiilor cuprinde aspectele de dezvoltare și mai puțin acele de securitate.

În Republica Moldova, trei instrumente UE modelează cooperarea pe dimensiunea de securitate la nivel bilateral. Cel mai important dintre acestea este Delegația Uniunii Europene, care coordonează toate proiectele UE în țara noastră, inclusiv cele care au tangență cu securitatea. Urmează Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina (EUBAM), instrument ce are rolul tehnic de îmbunătățire a capacității de securitate și management al frontierei de stat, dar și atribuții în soluționarea conflictului transnistrean, prin asistarea la măsurile de consolidare a încrederii. Al treilea instrument este Misiunea Înaltilor Consilieri UE (EU HLA), lansată în anul 2016 și care, în prezent, cuprinde 23 de experți care colaborează cu oficiali de rang înalt dintr-o

19 Rome Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, Brussels, 25 March 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_en.htm.

serie de instituții și agenții guvernamentale. Înalții consilieri aduc expertiza tehnică și asistă în proiectarea politicilor publice și în avansarea reformelor sectoriale în Republica Moldova.

La nivel multilateral, cooperarea RM-UE se desfășoară în cadrul Parteneriatului Estic - parte din Politica Europeană de Vecinătate (PEV). Principala platformă pentru discuții este platforma 1 - Democrație, bună guvernare și stabilitate. În cadrul cooperării multilaterale au fost atinse o serie de rezultate. În primul rând, Republica Moldova se implică la în discuțiile și consultările organizate în cadrul Panelului PSAC (parte din Platforma 1). În al doilea rând, reprezentanții țării noastre participă activ la cursurile PSAC organizate de Colegiul European de Securitate și Apărare (ESDC). Aici sunt incluse cursuri de orientare PSAC și seminare de reflexie în una dintre țările din Parteneriatul Estic. În al treilea rând, Republica Moldova beneficiază de Fondul de încredere (Trust Fund) PSAC, care este susținut de cinci țări-membre ale UE. Acest Fond de încredere asigură suportul financiar pentru țările partenere care participă în misiunile PSAC și acoperă parțial cheltuieli asociate de participarea în misiunile și operațiunile UE.

Adițional, cooperarea multilaterală pe dimensiunea de securitate se realizează prin inițiative-pilot UE. Din cele șapte inițiative, două au tangență cu securitatea. Primul este Proiectul-pilot Prevenirea, Pregătirea și Reacția la Dezastre Naturale (PPRD). Republica Moldova a participat la primul proiect PPRD, iar acum face parte și din PPRD-Est II (2014-2018). Scopul inițiativei este de a consolida capacitatea națională de protecție civilă și de a îmbunătăți mecanismele de management și consultare în situații de urgență. Cel de-al doilea este Proiectul-pilot Gestionare Integrată a Frontierelor (IBM). Această inițiativă conlucrează activ cu Misiunea EUBAM pentru a consolida capacitățile naționale de management al frontierelor de stat prin pregătirea poliției de frontieră și a serviciul vamal.

Dacă e să luăm în considerare abordarea comprehensivă a Uniunii Europene asupra securității, cooperarea RM-UE pe aspecte de securitate poate fi divizată în trei coșuri - managementul crizelor, coșul civil și coșul militar.

Cooperarea RM-UE în coșul de management al crizei poate fi divizată în două categorii:

- a) **Cooperarea în soluționare conflictului transnistrean.** Uniunea Europeană este implicată în soluționarea conflictului ca mediator în formatul de negociere 5+2. Un obiectiv specific al UE este promovarea măsurilor de sporire a încrederii ca parte a *strategiei pașilor mici*. De asemenea, în Republica Moldova activează consilierul UE pe măsuri de sporire a încrederii, care oferă consultanță Biroului pentru Reintegrare, iar Misiunea EUBAM acordă asistență și expertiză tehnică pe probleme ce țin de mobilitate, control al frontierelor și implementare a ZSLAC.
- b) **Contribuția Republicii Moldova la misiunile și operațiunile PSAC.** Strategia Securității Naționale din 2011 menționează că, în cadrul eforturilor de integrare europeană, o atenție deosebită va fi acordată intensificării cooperării pe linia Politicii Europene de Securitate și Apărare Comună (Strategia Securității Naționale, 2011) Pe plan intern, în 2010, Guvernul Republicii Moldova a instituit grupul de lucru interministerial PSAC, condus de Ministerul Afacerilor Externe. Grupul de lucru activează la nivel de viceministri și are scopul de a îmbunătăți consultarea cu privire la aspectele legate de Politica de Securitate și Apărare a UE (Pintea et.al. 2011). Pe lângă grupul de lucru se organizează, cu regularitate, întâlniri între reprezentanții RM și ai UE (staff-to-staff meetings) pentru consultare cu privire la aspectele tehnice. O realizare importantă în promovarea cooperării privind PSAC a fost semnarea, în 2012, a unui Acord-cadru de Cooperare cu Uniunea Europeană și care a oferit țării noastre posibilitatea de a participa la operațiunile și misiunile civile și militare conduse de UE. Cadrul legislativ intern a fost stabilit doar în 2015, odată cu adoptarea Legii cu privire la participarea la misiuni și operațiuni internaționale²⁰, care a înlocuit Legea din anul 2000 privind participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii (Fluri, Cibotaru, 2014). Republica Moldova a contribuit la misiunile PSAC cu un consilier pe drepturi-

²⁰ Legea Nr. 219 din 03.12.2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operațiuni internaționale. Publicată la 05.02.2016 în „Monitorul Oficial” Nr. 25-30, art. Nr. 57.

le omului de la Ministerul Justiției în Misiunea EUTM Mali în 2014 și 2016, precum și cu un expert militar la EUMAM din Republica Centrafricană în 2015, cu prelungirea mandatului în 2016. Deși simbolică, această contribuție denotă o tendință pozitivă în cooperare cu UE pe dimensiunea de management al crizelor, în special, dacă e să comparăm contribuția adusă de alte țări ale Parteneriatului Estic. Cu toate acestea, există o serie de provocări ce împiedică aprofundarea parteneriatului RM-UE pe dimensiunea PSAC. Și anume, din perspectiva UE, participarea țărilor partenere în misiunile PSAC este văzută în mare parte pentru suplinirea lipsei de capacități (gap-filling). De asemenea, participarea țărilor partenere în operațiunile PSAC întâlnesc mai multe dificultăți politice și administrative, deoarece necesită acordul Comitetului Politic și de Securitate (COPS) de fiecare dată când se preconizează o contribuție a țărilor partenere (Tardy, 2014). Din perspectiva Republicii Moldova, participarea la misiunile PSAC este o povară financiară, chiar dacă țara noastră beneficiază de asistența oferită de Fondul de încredere PSAC. Participarea experților naționali la misiunile PSAC nu este atractivă din punct de vedere profesional, în plus, existând și o serie de dificultăți tehnice asociate cu procesul de detașare și de participare la misiunile civile.

Cooperarea RM-UE în coșul de securitate civil este cel mai divers și poate fi divizat în trei categorii:

a) Sectorul justiției. Agenda de Asociere la UE a identificat sectorul justiției drept una dintre prioritățile de cooperare. Un rol important în cooperarea pe domeniul justiției îl au Înalții Consilieri UE, în special, consilierii pe Anti-corupție, Justiție și Procuratură. Ei oferă asistență la nivel înalt în dezvoltarea strategiilor naționale, în elaborarea legislației secundare și consultă cu privire la aspectele tehnice de aproximare a legislației naționale la cea europeană. Totuși, când vorbim despre progresele înregistrate în reforma justiției, evaluările diferă. Pe de o parte, rapoartele guvernamentale indică o serie de modificări legislative care au îmbunătățit

transparența și statul de drept²¹. Pe de altă parte, evaluările societății civile evidențiază lipsa unor progrese reale, indicând un nivel înalt de corupție politică și capturarea instituțiilor-cheie din domeniul justiției²².

b) Instituțiile de aplicare a legii și de asigurare a ordinii publice. În conformitate cu Cadrul Unic de Suport UE pentru Republica Moldova 2014-2017, asistența în reforma poliției și dezvoltare capacităților de management al frontierei a fost identificată drept unul dintre cele trei domenii prioritare. Progrese relevante au fost înregistrate prin lansarea mai multor reforme în rândul instituțiilor de menținere a ordinii publice - în special, Strategia de dezvoltare a poliției 2016-2020, Strategia de reformare a trupelor de carabinieri 2017-2020 și Strategia de management integral al frontierei de stat 2015-2017. Reformele urmăresc scopul de a moderniza sectorul civil de securitate din Republica Moldova în conformitate cu standardele și practicile europene. Procesul de reforme în acest domeniu este asistat de înalți consilieri UE. Pe lângă procesul de reformă, agențiile de aplicare a legii din Republica Moldova au îmbunătățit, printr-o serie de acorduri, cooperarea internațională cu EUROPOL și au aprofundat cooperarea cu Observatorul European pentru Droguri și Toxicomanie (EMCDDA). În definitiv, Republica Moldova a îmbunătățit cooperarea în domeniul migrației și azilului prin aplicarea Acordului de readmisie RM-UE și prin finalizarea Acordului interinstituțional pentru implementarea eficientă a cadrului legal pentru integrarea străinilor.

21 Raport de progres privind nivelul de realizare a planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană 2014-2016. http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-AA-2014_2016.pdf

22 Institutul pentru Politici și Reforme Europene. Raportul de progres privind implementarea Acordului de Asociere (PNAIAA) - 2016-2017 <http://ipre.md/2017/03/24/5175/> Implementation of the Association Agreement EU-Moldova: Progress or Regress? <http://soros.md/files/publications/documents/Implementation%20of%20the%20Association%20Agreement.pdf>

Raport de monitorizare a implementării foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare (martie-august 2016) <http://www.e-democracy.md/files/raport-final-foaie-parcurs-03-08-2016-ro.pdf>

c) **Controlul armelor și lupta împotriva terorismului.** Republica Moldova a obținut acces la baza de date al INTERPOL i-ARMS, care oferă posibilitatea schimbului de informații privind traficul de arme. De asemenea, țara noastră a ratificat Tratatul privind comerțul cu arme și a adoptat regulamentul privind armele și munițiile destinate pentru scopuri civile. Totuși, mai rămâne necesitatea ajustării legislației naționale pentru reglementarea controlului de export al armelor în tranzit. Din păcate, pe agenda de cooperare nu se regăsește problema depozitelor de muniții din Transnistria, care reprezintă o amenințare stringentă pentru securitatea atât a Republicii Moldova, cât și a UE. În domeniul combaterii terorismului, Chișinăul a aprobat Legea privind activitățile de informații și contrainformații externe, și a elaborat Legea privind prevenirea și combaterea terorismului (Staff working document, SWD (2017)/110 final). În cele din urmă, Republica Moldova și UE au încheiat negocierile privind Acordul-cadru pentru schimbul de informații clasificate, semnat la reuniunea comună a Consiliului UE-RM din martie 2017. Acordul urmează să îmbunătățească în mod calitativ eforturile comune de combatere a terorismului internațional și a crimei organizate.

Cooperarea RM-UE în coșul militar. Cooperarea în domeniul apărării dintre Republica Moldova și UE este aproape inexistentă. În primul rând, NATO este considerată instituția-cheie ce angajează țările partenere în cooperarea pe domeniul militar. În Republica Moldova, reforma sectorului de securitate și apărare este în mare parte ghidată de parteneriatul cu Alianța Nord-Atlantică, prin Inițiativa de Consolidare a Capacității de Apărare (DCBI). În al doilea rând, când vorbim despre cooperarea în domeniul apărării, este necesar să evidențiem principiul subsidiarității, care determină nivelul de intervenție și domeniul competențelor împărțite de statele-membre și Uniunea Europeană. Așadar, cooperarea în domeniul apărării cu țările partenere a fost, tradițional, subiectul relațiilor bilaterale, nu o prerogativă a Uniunii Europene. Singurul element, la nivelul UE, care se referă la aspectele de cooperare în domeniul apărării este Înalțul Consilier UE pentru reforma sectorului de securitate, a cărui misiune este de a monitoriza principalele

reforme de securitate și de a facilita cooperarea dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova în domeniul PSAC. Cu toate acestea, după cum se menționează în Comunicarea comună adresată Parlamentului European și Consiliului, Uniunea Europeană este în căutarea posibilităților de a-și extinde aria de cooperare cu țările partenere și pe aspecte militare și de apărare²³. Luând în considerație reforma comprehensivă a sectorului de securitate în Republica Moldova, pot apărea noi oportunități de cooperare ce vor aprofunda parteneriatul RM-UE.

Redefinirea politicii de Securitate și apărare a Republicii Moldova: noi oportunități de cooperare în domeniul PSAC

De la semnarea Acordului de Asociere, doi factori au influențat modul în care Republica Moldova percepe și acționează în termeni de securitate. Primul factor este agresiunea Rusiei în Ucraina, care a schimbat paradigma securității europene, provocând un val de instabilitate în regiune. Acțiunile Rusiei au introdus o serie de amenințări hibride și au subminat garanțiile de securitate bazate pe dreptul internațional. Acest fapt a declanșat o nouă confruntare cvasi-ideologică²⁴ cu Occidentul, în centrul căreia au fost plasate țările din Parteneriatul Estic (Nodia et.al. 2016). Al doilea factor este, de fapt, o combinație de probleme de ordin intern care s-au acumulat de-a lungul anilor, producând o criză de amploare ce a evidențiat fragilitatea statului. Una dintre principalele preocupări a fost pierderea legitimității statului, exemplificat prin slăbirea statului de drept, ineficiența instituțiilor publice și nivelul înalt al corupției. Aceste probleme au generat o dezamăgire publică profundă, care a fost agravată de nemulțumirile de ordin economic și social. Creșterea nivelului

23 Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform -https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-communication-ssr-20160705-p1-854572_en.pdf.

24 Confruntare cvasi-ideologică se referă la o ciocnire de valori, norme și culturi de securitate occidentale și ruse (sau post-sovietice) și nu la ciocnire de ideologii politice.

fragilității statului a fost remarcată și de indicatorii internaționali precum Indexul Fragilității Statului (Fragile State Index, n. a.), care atestă niveluri ridicate de instabilitate și alertă pentru Republica Moldova²⁵.

Pentru a face față acestor provocări, Republica Moldova s-a reangajat într-o reformă cuprinzătoare a sectorului de securitate prin actualizarea documentelor strategice, ajustarea cadrului legal și instituțional, și prin dezvoltarea capacităților civile și militare necesare pentru gestionarea crizelor interne și externe. În acest context, sunt în curs de dezvoltare trei documente de politici publice esențiale pentru domeniul securității²⁶. Aceste trei strategii urmează să definească interesele naționale ale țării și să evidențieze preocupările și prioritățile de securitate pentru Republica Moldova.

Strategia Securității Naționale (SSN) este documentul de politici de securitate de ordin superior. Noul proiect al SSN se axează pe problemele de securitate de tip „soft”, pentru a aborda fragilitatea statului. În acest scop, strategia definește șase imperative strategice: (1) statul de drept; (2) buna guvernare; (3) lupta împotriva corupției; (4) dezvoltarea economică; (5) transparența cheltuielilor publice; și (6) consolidarea sistemului național de apărare²⁷. Un obiectiv specific menționat în SSN este necesitatea de consolidarea a parteneriatului RM-UE pe dimensiunea PSAC, prin aprofundarea dialogului politic și extinderea participării Republicii Moldova la misiunile internaționale sub egida UE. Din păcate, Strategia propune doar o îmbunătățire cantitativă a parteneriatului și nu explorează noi posibilități de cooperare. În ierarhia documentelor de politici de securitate, **Strategia Națională de Apărare (SNA)** reprezintă al doilea nivel după SSN. Această Strategie pune accentul pe problemele de securitate de tip „hard” și subliniază necesitatea de dezvoltare a capacităților naționale de apărare și de participare la operațiunile de gestionare a crizelor. Alte priorități incluse în SNA sunt: consolidarea sistemelor de

avertizare și alertă timpurie, protecția infrastructurilor critice, securitatea frontierelor și apărarea aeriană, informarea și securitatea cibernetică. De asemenea, SNA propune dezvoltarea capacităților de comunicare strategică și consolidarea capacității naționale de a contracara terorismul, extremismul și radicalismul, precum și îmbunătățirea controlului parlamentar asupra forțelor armate²⁸.

Dacă e să corelăm actualizarea politicilor de securitate și apărare din Republica Moldova cu evoluțiile din Uniunea Europeană, putem distinge două linii de recomandări pentru politici publice. **Prima linie de recomandări** vizează posibilitatea de lansare a misiunii PSAC în Republica Moldova, acțiune care, însă, este asociată cu o serie de dificultăți. În primul rând, misiunile PSAC au fost concepute ca răspuns la situații de criză, iar lansarea unei asemenea misiuni Republica Moldova nu va avea și un element de urgență, întrucât autoritățile au reușit să stabilizeze situația internă (în orice caz pe un termen scurt). În al doilea rând, lansarea misiunilor PSAC necesită un consens politic larg la nivelul Uniunii Europene, fapt ce adesea prezintă o dificultate, în situația în care statele-membre au diferite priorități de securitate și de politică externă. În al treilea rând, misiunile PSAC sunt o investiție atât financiară, cât și de reputație din parte UE, care este corelată cu nivelul de credibilitate a țării-gazdă. După o serie de interviuri de experți europeni²⁹, autorul concludă că Republica Moldova nu se bucură de un nivel satisfăcător de încredere printre capitalele europene, iar decidenții politici au devenit mai precauți în materie de investiții politice și financiare pe care să le facă în țara noastră.

Aspectele pozitive ale misiunilor PSAC țin de flexibilitatea acestui instrument, care oferă posibilitatea de a adapta ajutorul UE pentru țările partenere. Astfel, lansarea unei misiuni PSAC în Republica Moldova poate completa golul existent pe segmentul de cooperare în domeniul securității prin consolidarea rezilienței naționale și promovarea reformelor. Pentru a identifica opțiunile posibile de lansare a unei misiuni PSAC în țara noastră, autorul studiului a utilizat

25 Fragile States Index 2016, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fragilestatesindex-2016.pdf>.

26 Aceste trei documente cuprind: Strategia Securității Naționale (SSN), Strategia Națională de Apărare (SNA) și Strategia Militară (SM) - în curs de elaborare. Documentele sunt elaborate în cadrul Inițiativei de Consolidare a Capacității de Apărare (DCBI).

27 Proiectul Strategiei Securității Naționale, <http://www.presedinte.md/app/webroot/proiecte/SSN16.pdf>.

28 Proiectul Strategiei Naționale de Apărare - <http://www.army.md/img/userfiles/doconline/sna.pdf>.

29 Interviurile au fost realizate la patru think tank-uri europene: European Policy Centre, Egmont Institute, Centre for European Policy Study și European Union Institute for Security Studies.

analiza SWOT și a efectuat o serie de interviuri cu experți naționali și internaționali³⁰. Potrivit rezultatelor analizei SWOT, există patru tipuri de misiuni PSAC ce pot fi desfășurate în Republica Moldova: Misiunea UE de Consultare (EUAM), Misiunea UE de Monitorizare (EUMM), Misiunea UE de Sprijinire a Supremației Legii (EUJUST) și Misiunea UE pentru Reforma Sectorului de Securitate (EU SSR).

Misiunea UE de Consultare (EUAM). Sunt două posibile mandate pentru lansarea unei misiuni de consultare. Prima opțiune este misiunea UE de consultare, care să se axeze pe reforma sectorului civil de securitate, similar cu EUAM din Ucraina³¹. Luând în considerație reforma mai multor instituții de menținere a ordinii publice (poliția, poliția de frontieră și trupele de carabinieri), EUAM poate oferi capacități adiționale de consultare și instruire pentru aceste structuri. Un dezavantaj al acestei misiuni este posibilitatea dublării eforturilor cu alte instrumente ale Uniunii Europene, precum misiunea Înălților Consilieri UE. Pentru a evita acest risc, misiunea EUAM în Moldova trebuie să se concentreze pe dezvoltarea capacităților instituționale și pe formarea personalului în instituțiile de menținere a ordinii publice. Acest fapt, de asemenea, va oferi posibilitatea de a evita deficiențele cu care se confruntă și misiunea EUAM din Ucraina, al cărei personal nu are capacitățile necesare de instruire și pregătire (Rieppola, 2017). A doua opțiune este misiunea de consultare pentru controlul civil asupra forțelor armate. Un obiectiv specific ce poate fi abordat în mandatul acestei misiuni este de a asista instituțiile de profil și societatea civilă în dezvoltarea mecanismelor de monitorizare și evaluare pentru implementarea strategiilor naționale și sectoriale de securitate (ex., Strategia Securității Naționale, Strategia Națională de Apărare și Strategia Militară.) Momentul oportun pentru lansare misiunii este imediat după adoptarea Strate-

giei Securității Naționale, urmată de celelalte strategii sectoriale. Una dintre provocările de bază pentru acest tip de misiune este tergiversarea implementării strategiilor sus-menționate, precum și deschiderea spre cooperare a instituțiilor de profil.

Misiunea UE de Monitorizare (EUMM). Un posibil mandat pentru EUMM este lansarea unei misiuni civile de monitorizare în Republica Moldova. În funcție de obiectivele urmărite, de circumstanțele externe și de nivelul de ambiție, misiunea de monitorizare poate avea diferite mandate. EUMM cu un nivel înalt de ambiție ar fi misiunea care să înlocuiască forța trilaterală de menținere a păcii în Transnistria (Ciurea et.al. 2014). Pe lângă mandatul de monitorizarea a zonei-tampon, această misiune poate include și obiectivul de dezarmare, demobilizare și reintegrare (DDR). Valoarea adăugată a EUMM derivă din capacitatea misiunii de a aborda problemele de securitate asociate cu conflictul din Transnistria, precum stocurile de muniții din Cobasna, traficul ilicit de armament și combatanții străini. Totuși, în acest format, misiunea are puține șanse de a fi lansată. În primul rând, Uniunea Europeană nu este văzută de Transnistria ca un actor credibil de management al crizelor. Cu o asemenea problemă s-a ciocnit, bunăoară, EUMM Georgia atunci când autoritățile separatiste din Osetia de Sud și Abhazia au refuzat să coopereze cu misiunea UE și le-au interzis reprezentanților acesteia accesul pe teritoriul său (Fischer, 2009). În al doilea rând, lansarea misiunii de monitorizare va solicita, din partea UE, o investiție politică mult mai mare decât aceasta oferă la momentul actual - în special, în contextul relațiilor tensionate cu Rusia. Misiunea EUMM cu un nivel mai redus de ambiție ar fi misiunea civilă care să preia sarcinile EUBAM: managementul frontierelor, combaterea criminalității transfrontaliere, soluționarea conflictelor și facilitarea comerțului (**EUBAM Report, 2017**). O fereastră de oportunitate este încheiere, în anul 2017, a mandatului EUBAM, precum și implementarea ZSLAC în Republica Moldova. Mai mult ca atât, Ucraina poate deveni un aliat important în promovarea misiunii pentru a angaja Uniunea Europeană în soluționarea conflictelor din spațiul Parteneriatului Estic.

Misiunea UE de Sprijinire a Supremației Legii (EUJUST). Și pentru lansarea unei misiuni EUJUST în Republica Moldova există două op-

30 Au fost realizate interviuri cu experții de la Delegația Uniunii Europene în Moldova, Misiunea EUBAM, Misiunea Înălților Consilieri UE, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe și Integrări Europene, Ministerul Justiției, Institutul de Politici Publice, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, Asociația pentru Politică Externă și Centrul de Informare și Documentare NATO.

31 Misiunea EUAM din Ucraina are la bază cinci priorități - delimitarea competențelor, poliția comunitară, ordinea publică, urmărirea penală și managementul resurselor umane.

țiuni. Prima este misiunea de supremație a legii după modelul EUJUST Themis din Georgia³² sau proiectul EURALIUS Albania³³. O fereastră de oportunitate în acest sens este necesitate de revizuire a reformei justiției în Republica Moldova, în special, dacă e să ne referim la eșecul realizării Strategiei de reformă a justiției 2011-2016, care nu a produs rezultatele așteptate. În acest sens, misiunea EUJUST poate oferi oportunitatea de a angaja Uniunea Europeană în procesul de reformă pe post de mecanism de control al calității. Misiunea poate fi modelată astfel, încât să cuprindă mai mulți piloni de reformă a justiției care nu sunt deja acoperiți de alte instrumente UE, pentru a evita dublarea eforturilor. Un potențial obstacol în implementarea EUJUST ține de faptul că instituțiile de drept sunt profund politizate și controlate de diferite grupuri de interese. În acest context, chiar și cu existența misiunii UE, procesul de reformă are mari șanse să fie tergiversat de către actorii locali. A doua posibilitate pentru misiunea EUJUST este un mandat de justiție tranzițională. Justiția tranzițională este absolut necesară pentru reintegrarea țării, ea oferind posibilitatea de a ajusta cadrul legislativ și normativ din Transnistria la standardele internaționale. Însă, la momentul de față, o astfel de misiune este imposibil de lansat, și asta pentru că ea necesită, înainte de toate, un acord politic pe marginea diferendului transnistrean (și care în prezent nu se regăsește pe agenda de negocieri). În plus, trebuie de finalizat reforma de descentralizare în țară, proces care să asigure un nivel adecvat de guvernare locală. Așadar, misiunea EUJUST cu mandatul justiției tranzițională trebuie să fie văzută ca o posibilitate pe termen lung. Pentru început, acest concept poate fi integrat în Strategia de reintegrare și în alte strategii sectoriale.

Misiunea UE pentru Reforma Sectorului de Securitate (EU SSR). Dacă e să ținem cont de abordarea integrată a UE în domeniul securității (SWD (2016) 221 final), există o mare varietate de opțiuni pentru lansarea unei misiuni EU SSR. Această misiune se poate baza pe experiența Înaltului Consilier UE pentru Reforma Sectorului

de Securitate, al cărui obiectiv constă în revizuirea și implementarea documentelor de politici de securitate. La proiectarea unei eventuale misiuni EU SSR în Republica Moldova, trebuie să se evite dublarea capacităților cu Alianța Nord Atlantică, organizația oferind asistență în dezvoltarea sectorului militar. În acest scop, misiunea EU SSR poate să se concentreze pe sectorul civil de securitate. Aici pot fi incluse o serie de reforme, precum: reforma Poliției și a Trupelor de Carabinieri, Reforma Serviciului de Informații și Securitate și Reforma Consiliului Suprem de Securitate (în faza de concept). Mandatul misiunii poate include sprijin instituțional, instruire și formare, și asigurare cu echipament (Ibid.) La momentul de față există mai multe premise pentru lansarea misiunii EU SSR. În primul rând, Uniunea Europeană deja a investit resurse financiare și de consultanță în acest sector. Prin Cadrul Unic de Suport 2014-2017, UE a alocat 70 de milioane de euro pentru reforma poliției și managementul frontierelor³⁴. În al doilea rând, în diferite instituții de menținere a ordinii publice sunt mai mulți Înalți Consilieri UE, care deja au căpătat cunoștințe de lucru în Republica Moldova. Experiența lor poate avea o contribuție pozitivă la lansarea misiunii PSAC. În același timp, misiunea EU SSR comportă și o serie de riscuri, între care insuficiența angajamentului politic și managementul defectuos al asistenței UE, cauzat de nivelul înalt de corupție din țară.

A doua linie de recomandări de politici publice vizează îmbunătățirea cooperării RM-UE în domeniul de management al crizelor. Pentru a identifica noi arii de cooperare cu UE pe dimensiunea PSAC, Guvernul Republicii Moldova împreună cu cel al Georgiei au solicitat, în 2016, efectuarea unui studiu explorator (HiQSTEP). Studiul s-a axat pe capacitate Republicii Moldova de a contribui la misiunile PSAC și a cercetat aspectele tehnice legate de acest subiect. Autorii au abordat aspectele legislative, resursele umane, problema comunicării publice și implicarea societății civile și a sectorului privat în cooperarea pe marginea PSAC (HiQSTEP, 2016). Recomandările studiului includ necesitatea creării unui grup de experți pen-

32 EUJUST Themis este misiunea de sprijinire a supremației legii în Georgia, care avea scopul de consultare a Guvernului în elaborarea Strategiei de reformă a justiției penale.

33 EURALIUS Albania este un proiect al Uniunii Europene (în afara PSAC) de asistență tehnică, ce va sprijini și va ajuta instituțiile de justiție din Albania să-și apropie performanțele de standardele UE.

34 Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to the Republic of Moldova (2014-2017) - http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/republic_of_moldova_single_support_framework_2014-2017_en.pdf.

tru participarea în misiunile PSAC, elaborarea mecanismelor de selecție la nivel național pentru persoanele detașate în misiunile civile, dezvoltarea mecanismelor de training pentru experți, jurnaliști și cercetători care sunt interesați de domeniul PSAC. De asemenea, studiul recomandă solicitarea accesului la Goalkeeper Software Platform, dezvoltarea strategiilor de comunicare mai eficiente și aprofundarea cooperării interinstituționale cu Agenția Europeană de Apărare (EDA) și Colegiul European de Securitate și Apărare (ESDC).

O recomandare de profil mai larg este explorarea conceptului unei *abordări de specialitate* pentru misiunile PSAC. Aceasta presupune dezvoltarea în Republica Moldova a „*capabilităților de nișă*”³⁵, care pot fi ulterior utilizate în misiunile PSAC. Adoptarea unui astfel de concept necesită discuții la nivel național și consultări cu Uniunea Europeană, pentru a determina exact ce fel de capabilități vor fi necesare. Drept platformă pentru a prezenta această idee partenerilor europeni poate servi Panelul PSAC din cadrul Parteneriatul Estic. Deși consultările vor fi o provocare diplomatică și politică, la momentul actual există mai multe premise pentru a iniția un astfel de dialog. Una dintre oportunități este modernizarea forțelor armate prin pachetul de asistență DCBI. Reforma permite dezvoltarea capacităților militare, care pot fi utilizate pentru misiunile de management al crizelor și de menținere a păcii. A doua oportunitate este reforma sectorului civil de securitate, prin restructurarea forțelor de menținerea a ordinii publice și care poate oferi posibilitatea de a dezvolta capabilități civile pentru utilizarea în operațiunile PSAC. O a treia oportunitate rezultă din politica de securitate a UE, care pune accentul pe explorarea unor modalități noi de angajare cu țările partenere și de revizuire a unei serii de mecanisme de finanțare. O abordare de specialitate a misiunilor PSAC poate oferi un impuls necesar pentru sporirea interoperabilității forțelor și pentru aprofundarea cooperării în domeniul securității dintre Republica Moldova și UE.

Un alt set de recomandări vizează necesitatea de

35 Capabilități de nișă sunt resursele civile sau militare specializate, care pot fi utilizate în operațiunile de management al crizelor. Spre exemplu, de-a lungul anilor, Republica Moldova a contribuit în misiuni internaționale cu genii care au fost recunoscuți de către țările partenere.

formare a experților în domeniul PSAC. O posibilă opțiune în acest sens ar fi instituirea unui Centru de Excelență (CoE), care să ofere instruire pentru personalul civil și militar pe tematica legată de PSAC. Acesta poate prezenta o oportunitate de a întări parteneriatul public-privat prin aducerea expertizei din societatea civilă. De asemenea, Centrul de Excelență poate dezvolta programe de formare suplimentare, precum comunicare strategică și leadership. În plus, pentru a aprofunda parteneriatul în domeniul PSAC, Republica Moldova poate să-și extindă cooperarea cu Agenția Europeană de Apărare (EDA). Un prim pas în acest sens poate fi făcut prin inițierea consultărilor cu privire la negocierea unui Acord-cadru Administrativ. O cooperare mai strânsă cu Agenția Europeană de Securitate deschide noi oportunități de angajare în proiecte și programe de cercetare și tehnologie³⁶. Spre exemplu, Ministerul Ucrainean al Apărării a început recent implementarea Acordului-cadru Administrativ (Administrative Arrangement Agreement) cu Agenția Europeană de Apărare (European Defence Agency, 2016). Acordul prevede cooperarea tehnico-militară în cadrul a patru arii: Single European Sky, Training, Logistică și Standardizare (Ibid.) O altă opțiune este posibilitatea ca Republica Moldova să participe în Grupurile de Luptă ale UE (EU BG). În acest sens, țara noastră poate să preia experiența Ucrainei, care a contribuit la Grupul de Luptă Balcani³⁷ și Vișegrad³⁸. Pentru început, însă, autoritățile trebuie să considere compatibilitatea dintre eventuala participarea în Grupurile de Luptă ale UE și statutul de neutralitate al Republicii Moldova - aceasta, deși practica internațională arată că țările neutre pot participa în cadrul Grupurilor de luptă ale UE³⁹. Punctul de pornire în acest sens este Hotărârea Curții Constituționale privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea per-

36 Portofoliul de cercetare al Agenției Europene de Apărare cuprinde 25 de proiect în valoare de 120 de milioane de euro - <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2016-annual-report-final>.

37 Grupul de Luptă Balcani este alcătuit din trupele Bulgariei, României, Ciprului și ale Ucrainei din 2013. În această componență a fost desfășurat în anii 2011 și 2014.

38 Grupul de Luptă Vișegrad este alcătuit din trupele Poloniei, Ungariei, Republicii Ceha, Slovaciei și Ucrainei. Grupul de luptă a fost desfășurat în anul 2016 și urmează să fie desfășurat și în 2019.

39 Suedia și Finlanda participă în Grupul de Luptă Nordic; Austria și Irlanda fac parte din Grupul de Luptă comun cu Germania și Republica Cehă - <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/eu-battlegroups.htm>.

manentă), care afirmă că „*participarea Republicii Moldova la sisteme colective de securitate [precum] operațiuni de menținere a păcii, operațiuni umanitare etc. [...] nu este în contradicție cu statutul de neutralitate*⁴⁰”.

În definitiv, Republica Moldova trebuie să considere problema finanțării contribuției sale în misiunile PSAC. Acest aspect este deosebit de important în contextul aspirației Republicii Moldova de a-și extinde participarea în misiunile PSAC, fapt menționat în noul Plan de Implementare a Acordului de Asociere 2017-2019⁴¹. Conform Art. 22 din Legea privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operațiuni internaționale, cheltuielile necesare în acest scop sunt prevăzute în bugetele anuale ale autorităților de resort trimitătoare⁴². Practica arată însă că aceste costuri nu sunt prevăzute în bugetele anuale ale instituțiilor, în special, din motiv că participarea Republicii Moldova în asemenea misiuni poartă un caracter sporadic. Astfel, contribuția țării noastre în misiunile precedente a fost finanțată din Fondul de Rezervă al Guvernului. Deși oferă o flexibilitate în finanțarea participării Republicii Moldova la misiunile PSAC, Fondul de Rezervă este un mecanism ad hoc, care nu este sustenabil pe termen lung și se confruntă cu mai multe dificultăți administrative. Există două modalități de a aborda această problemă. Prima opțiune este alocarea directă a finanțării pentru instituțiile de resort în bugetele anuale - ceea ce nu rezolvă, însă, problema impredictibilității participării Republicii Moldova la misiunile PSAC. A doua opțiune ține de dezvoltarea unui mecanism de finanțare ad hoc, cu proceduri simplificate de alocarea a fondurilor necesare.

40 Hotărâre nr.14 din 02.05.2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă). Sesizarea nr. 37b/2014 - <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=613&l=ro>.

41 Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017 - 2019. Aprobat prin Hotărârea de Guvern Nr. 1472 din 30.12.2016 - <http://www.infoeuropa.md/files/masuri-pentru-realizarea-angajamentelelor-asumate-de-moldova-in-fata-institutiilor-europene-pentru-perioada-2017-2019.pdf>.

42 Legea Nr. 219 din 03.12.2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operațiuni internaționale. Publicat la 05.02.2016 în „Monitorul Oficial” Nr. 25-30, art. Nr. 57.

Concluzii

- Parteneriatul RM-UE se axează preponderent pe aspecte de dezvoltare și mai puțin pe cele de securitate și apărare. Cu toate acestea, de la semnarea Acordului de Asociere, cooperarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în domeniul securității s-a îmbunătățit considerabil.
 - Republica Moldova și Uniunea Europeană și-au îmbunătățit consultările în domeniul securității prin platformele atât bilaterale (ex., Consiliul de Asociere), cât și multilaterale (Panelul CSDP din cadrul Platformei 1 a Parteneriatului Estic.).
 - Prin varii instrumente, Uniunea Europeană a asistat Republica Moldova în avansarea procesului de reforme și a dezvoltat capacitățile instituționale. În acest sens pot fi menționate reforma poliției, proiectele de consolidare a capacităților pentru protecția civilă și asistența acordată autorităților pentru managementul integrat al frontierelor.
 - Republica Moldova și-a îmbunătățit contribuția în misiunile UE de management al crizelor prin participarea la două misiuni PSAC - Misiunea de instruire în Mali (EUTM) și Misiunea de consiliere militară în Republica Centrafricană (EUTM RCA).
- În pofida unor evoluții pozitive, cooperarea cu Uniunea Europeană în domeniul securității mai poate fi dezvoltată și îmbunătățită.
- Prima fereastră de oportunitate în acest sens derivă din inițiativele prezentate în Strategia Globală de Securitate și în Planul de Implementare pentru Securitate și Apărare. Strategia și Planul de Implementare au stabilit obiectivul de a dezvolta reziliența în țările partenere, printre care se regăsește și Republica Moldova.
- La momentul de față încă mai există, din partea țărilor-membre ale UE, unele ezitări în ceea ce privește aprofundarea cooperării pe domeniul securității cu țările partenere. Cu toate acestea, UE deja a stabilit un set clar de priorități de dezvoltare a rezilienței

societale și de stat în vecinătatea sa. În acest context este pregătită o Comunicare Comună, adresată Parlamentului European și Consiliului European, care să propună inițiative concrete în dezvoltarea rezilienței și în aplicarea acestora în țările partenere.

- Pe termen mediu, Republica Moldova trebuie să elaboreze mai multe propuneri de cooperare pe domeniul PSAC, pe care să le promoveze în timpul Președinției Uniunii Europene deținute de Estonia (iulie-decembrie 2017) și a celei ce va fi exercitată de România (ianuarie-iunie 2019) - două țări care susțin calea europeană a Republicii Moldova.
- A doua fereastră de oportunitate este reforma sectorului de securitate în Republica Moldova, care poate identifica noi puncte de convergență pe mai multe coșuri de cooperare: militar, civil și de management al crizelor. Proiectele Strategiei Securității Naționale și al Strategiei Naționale de Apărare prevăd că Republica Moldova își va aprofunda parteneriatul cu Uniunea Europeană și își va extinde participarea în misiunile UE de gestionare a crizelor.
- Există, totodată, o serie de provocări care trebuie să fie abordate. Din perspectiva UE, participarea țărilor partenere la misiunile PSAC este văzută, în mare parte, ca o suplinirea lipsei de capacități. De asemenea, contribuția țărilor partenere la operațiunile PSAC se ciocnește de mai multe dificultăți politice și administrative. Din perspectiva Republicii Moldova, participarea la misiunile PSAC este o povară financiară, chiar dacă țara beneficiază de asistența Fondului de încredere al PSAC (CSDP Trust Fund). În plus, participarea la misiunile PSAC nu sunt cele mai atractive din punct de vedere profesional și există o serie de impedimente tehnice asociate cu procesul de detașare și de participare la misiunile civile.
- Pentru a aprofunda cooperarea RM-UE în domeniul securității, autorul propune două linii de recomandări. Prima linie de recomandări vizează lansarea unei misiuni PSAC în Republica Moldova. A doua linie de recomandări urmărește o sporire a contribuției Republicii Moldova în misiunile de management al crizelor sub egida UE.

Recomandări

- În contextul primei opțiuni de politici publice, Republica Moldova poate solicita lansarea unei misiuni de consultare (EUAM), care la rândul său poate avea două tipuri de obiective: (1) Misiune de consultare pentru sectorul civil de securitate după modelul EUAM Ucraina; (2) Misiune de consultare pentru controlul civil asupra forțelor armate. Misiunea poate avea mandatul de a asista autoritățile de specialitate în elaborarea mecanismelor de monitorizare a sectorului de securitate. Acest lucru ar fi oportun, dacă e să ținem cont de faptul că Republica Moldova a dezvoltat o serie noi de strategii naționale și sectoriale pe domeniul securității și al apărării.
- Republica Moldova poate, de asemenea, solicita lansarea unei misiuni de monitorizare (EUMM). În funcție de nivelul de ambiție al factorilor de decizie naționali, misiunea EUMM poate avea două tipuri de obiective: (1) EUMM cu un nivel înalt de ambiție ar fi misiunea civilă care să înlocuiască forța trilaterală de menținere a păcii în Transnistria. O astfel de misiune va fi complicat de lansat în contextul actual, dar rămâne o opțiune politică viabilă odată cu schimbarea circumstanțelor interne și externe; (2) EUMM cu un nivel mai redus de ambiție ar presupune misiunea de monitorizare care să preia sarcinile EUBAM, după ce aceasta din urmă își încheie mandatul în 2017.
- Lansarea misiunii UE pentru supremația legii (EUJUST). Aici, prima opțiune este misiunea non-executivă, care să se axeze pe reforma justiției după modelul EUJUST Themis din Georgia sau al proiectul EURALIUS din Albania. O fereastră de oportunitate pentru o eventuală misiune EUJUST în Republica Moldova este lansarea unui nou ciclu de reformă a Justiției, după ce reforma din anii 2011-2016 nu a generat rezultatele așteptate. A doua opțiune este lansarea unei misiuni EUJUST cu mandat de justiție tranzițională în regiunea transnistreană. Deoarece nu întrunește condițiile necesare pentru a fi lansată într-un prezent „palpabil”, și această misiune rămâne una posibilă, de perspectivă. Mai

exact, misiunea în cauză necesită, înainte de toate, un acord politic pe marginea conflictului transnistrean - acord ce nu se întrezărește în viitorul apropiat.

- Lansarea misiunii UE pentru Reforma Sectorului de Securitate (EU SSR). La proiectarea misiunii EU SSR în Republica Moldova trebuie să fie evitată dublarea capacităților cu Alianța Nord Atlantică, din partea căreia țara noastră beneficiază de asistență în dezvoltarea sectorului militar. În acest scop, misiunea EU SSR poate să se concentreze pe sectorul civil de securitate. Aici pot fi incluse o serie de reforme, precum: reforma Poliției și a Trupelor de Carabinieri, Reforma Serviciului de Informații și Securitate și Reforma Consiliului Suprem de Securitate. Mandatul misiunii poate include sprijin instituțional, instruire, formare și asigurarea cu echipament.
- În contextul îmbunătățirii parteneriatului RM-UE pe dimensiunea de management al crizelor, Republica Moldova poate promova ideea dezvoltării „capabilităților de nișă” pentru misiunile PSAC. O astfel de abordare poate soluționa problema implicării țărilor partenere în misiunile PSAC. De asemenea, prin dezvoltarea capabilităților de nișă, va crește gradul de interdependență și necesitatea de a îmbunătăți dialogul politic și interoperabilitatea trupelor.
- Pentru a îmbunătăți formarea și pregătirea experților naționali pentru misiunile PSAC autoritățile pot avea în vedere crearea unui Centru Național de Excelență. Centrul va oferi posibilitatea de a reuni resursele publice și private, și de a oferi instruire profesională atât pentru militari, cât și pentru civili.
- Republica Moldova poate îmbunătăți parteneriatul în domeniul PSAC prin inițierea consultărilor cu Agenția Europeană de Apărare (EDA), pentru negocierea unui Acord-cadru Administrativ. Un astfel de acord va oferi țării noastre posibilitatea de a participa în proiecte de cercetare și de a importa noi tehnologii de apărare.
- De asemenea, Republica Moldova poate considera participarea la Grupurile de Luptă ale UE, dar, pentru început, autoritățile

trebuie să determine compatibilitatea statutului de neutralitate a țării cu eventuala contribuție în Grupurile de Luptă.

- În definitiv, Republica Moldova trebuie să ia în considerare problema finanțării contribuției sale în misiunile PSAC, prin înlocuirea mecanismului de finanțare ad hoc cu unul de tip permanent. O posibilitate, în acest sens, este crearea unui fond de încredere (trust fund) special de participare în misiunile de management al crizelor.

Referințe

- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part. Version: 26/11/2013.
- Ballester, B. (2013), The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit (PE 494.466).
- Bogusławska H. (2016), CSDP and partners. In the Handbook on CSDP missions and operations: The Common Security and Defence Policy of the European Union, Jochen Rehrl and Galia Glume (eds.), European Security and Defence College.
- Ciurea, C., Getmanchuk A., Litra, L., Tugui, E. (2014), The reform of peacekeeping mission in Transnistria: a premise for conflict settlement. Kyiv, 2014.
- White Paper on the Future of Europe, COM(2017)/2025. White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for EU27 by 2025.
- EUBAM Report (2017), European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine Annual Report, 2016.
- European Security and Defence College (2017). What we are - what we do. A manual of the European Security and Defence College.
- European Union Global Strategy (2016), Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.
- European Union Institute for Security Studies (2016), The European Union in a changing global environment: A more connected, contested and complex world. EU Key Documents, 2015-2016.
- Fischer S. (2009), The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) in ESDP institutions in European Union Institute for Security Studies; Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane (Eds.), European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009).
- Fluri, P., Cibotaru. V. (2014), Legislația Republicii Moldova cu privire la sectorul de securitate și apărare națională. Centrul de la Geneva pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate, 2014.
- Grevi, G. (2009), European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009). Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane (Eds.), European Union Institute for Security Studies.
- Groza I., Rusu, I., Ermurachi, A. (2016), International (EU) Mission to Support Rule of Law in Moldova: Pros and Cons. IPRE Discussion Paper, Chișinău, October 2016.
- HiQSTEP (2016), The Consolidation of Inter-Institutional Cooperation and Communication Mechanism on CSDP-related matters. Case Study: Republic of Moldova.
- Nodia, G., Piekło, J., Lovitt J. (2016), Security Alert on the EU's Doorstep: Strategies for Strengthening Security in the Eastern Partnership Countries. Jeff Lovitt (eds.), Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development/CIPDD.
- Pawlak, P. (2016), Resilience in the EU's foreign and security policy. European Parliamentary Research Service.
- Pintea I., Helly, D., Panainte, P. (2011), Perspectivele Cooperării Republicii Moldova în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună. Chișinău, august 2011.
- Quille, G. (2008), The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP. Briefing Paper, Policy Department External Policies, European Parliament.
- Rieppola, M. (2017), The EU Advisory Mission Ukraine: Normative or Strategic Objectives? EU Diplomacy Papers, 2/2017.
- Strategia Securității Naționale (2011). Parlament, Hotărârea nr. 153 din 15.07.2011 pentru aprobarea Strategiei Securității Naționale a Republicii Moldova. Publicat: 14.10.2011 în „Monitorul Oficial” nr. 170-175, art.nr. 499.
- Joint Staff Working Document, SWD(2015),

500 final. Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Review of the European Neighbourhood Policy.

SWD(2016), 221 final. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform.

Staff working document, SWD(2017)/110 final. Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on the Republic of Moldova.

Tardy, T. (2014), CSDP: getting third states on board. European Union Institute for Security Studies.

Communication, COM(2016)/950 final. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. European Defence Action Plan, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf.

European Defence Agency Annual Report, 2016, <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2016-annual-report-final>.

Implementation of the Association Agreement EU-Moldova: Progress or Regress?, <http://soros.md/files/publications/documents/Implementation%20of%20the%20Association%20Agreement.pdf>.

Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Single Support Framework for EU support to the Republic of Moldova (2014-2017), http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/republic_of_moldova_single_support_framework_2014-2017_en.pdf.

Raport de progres privind nivelul de realizare a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană 2014-2016, http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-AA-2014_2016.pdf.

Raport de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare (martie-august 2016), <http://www.e-democracy.md/files/raport-final-foaie-parcurs-03-08-2016-ro.pdf>.

Proiectul Strategiei Securității Naționale, <http://www.presidente.md/app/webroot/proiecte/SSN16.pdf>.

Proiectul Strategiei Naționale de Apărare, <http://www.army.md/img/userfiles/doconline/sna.pdf>.

Institutul pentru Politici și Reforme Europene. Raportul de progres privind implementarea Acordului de Asociere (PNAIAA) - 2016-2017, <http://ipre.md/2017/03/24/5175/>.

Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

European Council Conclusion Brussels, 20 December 2013, EUCO 217/13, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>.

Progress Report on EU Moldova Association Agenda. September 2014 - March 2016, http://www.mfa.gov.md/img/docs/Progress_Report_on_EU_Moldova_Association_Agenda_March_2016.pdf.

Danu MARIN este cercetător în domeniul securității la Asociația pentru Politica Externă în cadrul programului „Think Tank Young Professional Development Program”. Danu Marin a absolvit ciclul de licență în relații internaționale la Facultatea de Relații Internaționale Științe Politice și Administrative, Universitatea de Stat din Moldova și programul de master în relații internaționale „Joint Master in International Relations: Europe from Visegrad Perspective” în cadrul a patru Universități din țările Visegrad – Universitate Jagie llonian (Polonia), Universitate Masaryk (Republica Cehă), Universitatea din Pécs (Ungaria) și Uniteritatea Matej Bel (Slovația). Dl. Marin a colaborat cu Institutul de Politici Publice în 2015 și a activat ca expert afiliat la Centrul de Informare și Documentare privind NATO din Republica Moldova din 2016.

Acest studiu a fost realizat în cadrul programului „Think Tank Young Professional Development Program” prin asistența oferită de „Open Society Initiative for Europe”. Opiniile exprimate în acest studiu aparțin autorului și nu reflectă neapărat poziția sau viziunile Asociației pentru Politica Externă sau ale Fundației „Open Society Initiative for Europe”.