

NOTĂ ANALITICĂ (nr. 6, 2019)

Cooperarea dintre UE și NATO în domeniul securității și apărării: către o Europă autonomă și independentă?

Autor: Mihai Mogîldea, Expert Asociat IPRE

Consolidarea capacităților de apărare ale Uniunii Europene

Inițierea cooperării dintre NATO și UE a fost facilitată de un șir de demersuri la nivel european în materie de securitate și apărare. La baza acestora a stat Declarația de la Saint Malo (1998), prin care prim-ministrul britanic Tony Blair și președintele francez Jacques Chirac au avansat crearea Politicii de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene (PSAC). Documentul în cauză menționa necesitatea dezvoltării „capacităților de acțiune autonomă”¹ a Uniunii Europene, referindu-se inclusiv la posibilitatea integrării capacităților de apărare ale UE fie împreună cu cele ale NATO, fie în afara acestora. Acordul franco-britanic a fost urmat de întrunirea Consiliului European de la Helsinki (1999) și setarea Obiectivului Helsinki (*Helsinki Headline Goal*)², prin care a fost agreată la nivelul UE ideea formalizării și instituționalizării mecanismelor de apărare în domeniul civil și militar. Mai mult decât atât, au fost stabilite câteva repere pentru dezvoltarea capacității de răspuns a UE în domeniul managementului crizelor externe:

1 Declarația Comună a Summit-ului Franco-Britanic, Saint-Malo, 1998, <http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=-News&id=2244063>.

2 Directoratul-General pentru Politici Externe al UE, Notă: Politica Europeană de Securitate și Apărare: de la Obiectivul Helsinki la formarea grupurilor tactice de luptă ale UE, 2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede_030909notesdp/_sede030909notesdp_en.pdf.

Anul 2019 a adus cu sine două aniversări cu semnificații majore pentru relațiile transatlantice: 70 de ani de crearea Alianței Nord-Atlantice și 20 de ani de la instituționalizarea Politicii de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene. În decursul acestor perioade, mai multe obiective și mecanisme dezvoltate de către NATO și UE pentru asigurarea unui mediu de securitate stabil la nivel internațional s-au dovedit a fi convergente, facilitând interacțiunea și cooperarea dintre cele două entități. În prezent, 22 din cele 28 de țări membre ale UE fac parte din Alianța Nord-Atlantice, o premisă importantă pentru dinamizarea dialogului dintre cele două părți. În același timp, apartenența la ambele organizații a peste 80% din statele membre aduce cu sine o serie de provocări pentru relațiile inter-instituționale dintre UE și NATO, legate în special de promovarea unor acțiuni complementare, ce nu se suprapun și nu dublează eforturile bugetare și operaționale ale acestora în sectorul de securitate și apărare. Mai mult decât atât, provocările actuale vizează dezvoltarea Cooperării Structurate Permanente (PESCO) și intenția UE de a-și consolida capacitățile militare, ieșirea Marii Britanii din UE, avansarea negocierilor pentru soluționarea problemei Ciprului de Nord, dar și atingerea pragului de 2% pentru cheltuielile de apărare de către state membre NATO.

- până în 2003, UE s-a angajat să poată răspunde rapid la o situație de criză prin disponibilitatea de expedea un corp de 60 000 de militari în termen de 60 de zile la o distanță de 4000 de km de Bruxelles pentru cel puțin un an;
- pentru a asigura rotația acestor forțe, un contingent de 180 000 de militari trebuie să se afle în permanență la dispoziția organelor responsabile (din 2000 – Comitetul Politic și de Securitate (PSC), Comitetul Militar al UE (EUMC), Stafful Militar al UE (EUMS) și Comitetul Însărcinat cu Aspectele Civile ale Gestionării Crizelor (CIVCOM));

În speță, aceste două obiective au fost strâns legate de așa-numitele Sarcini Petersberg (Petersberg Tasks) incluse în Tratatul de la Amsterdam (1997), prin care au fost instituite tipologia intervențiilor externe ale UE și contextul în care pot avea loc: acțiuni cu scop umanitar, de consolidare a păcii, acțiuni de dezarmare, asistență și consultanță militară și acțiuni de stabilizare a regiunilor post-conflict³. Operaționalizarea acestor acțiuni a fost realizată prin intermediul misiunilor PSAC sau CSDP, primele fiind lansate în anul 2003: EUFOR Concordia, EUFOR Artemis, EUPOL FYROM, EUPM BiH.

Primele misiuni lansate în acest an evidențiat o serie în carențe în materie de logistică, infrastructură, interacțiune cu autoritățile naționale și elaborarea viziunilor strategice ale misiunilor pe termen mediu și lung. Pentru a răspunde la aceste provocări, Consiliul European de la Bruxelles (2004) a redactat Obiectivul Helsinki 2010 (*Helsinki Headline Goal 2010*)⁴, prin care s-a decis instituirea Agenției Europene de Apărare (EDA) și formarea grupurilor tactice de luptă ale UE (EU Battle Groups) până în 2007. Conform acestui angajament, grupurile tactice de luptă ale UE sunt constituite din 1500 de soldați, având un termen de lansare de 15 zile de la cererea autorităților europene și sustenabile pentru cel puțin 30 de zile. Această formă de intervenție poate fi utilizată sub mandat ONU, UE și NATO, în funcție de profilul intervenției și resursele necesare.

Aceste inițiative au fost secondate de dezvoltarea unei viziuni strategice a UE pentru securitatea regională, europeană și globală prin publicarea Strategiei Europene

de Securitate în anul 2003⁵. Numită Strategia Solana, datorită rolului important jucat în conceptualizarea acesteia de către Javier Solana, Reprezentantul Special al UE pentru Politica Externă și de Securitate și fost Secretar General al NATO, acest document a readus în prim-plan noțiunea de „multilateralism efectiv”, ce viza stabilirea unor parteneriate durabile cu alți actori internaționali implicați în asigurarea securității la nivel internațional: ONU, NATO, Uniunea Africană, ASEAN, Statele Unite ale Americii, țările BRICS ș.a. În acest context, Strategia a consfințit dorința UE de a-și extinde capacitatea de intervenție în managementul crizelor la nivel internațional, mizând inclusiv pe asistența și suportul NATO.

Între Acordul Berlin Plus și Summit-ul NATO de la Varșovia

În contextul lansării primelor misiuni CSDP în anul 2003, UE și NATO au semnat Acordul Berlin Plus, ce vizează un set larg de măsuri menite să crească nivelul de interoperabilitate și să eficientizeze cooperarea și cheltuielile pentru misiunile conduse sub mandat UE. Prin acest Acord, UE a obținut dreptul să utilizeze capabilitățile NATO pentru misiunile conduse sub mandatul Bruxelles-ului. Practic, oportunitățile acestui aranjament vizau acoperirea necesităților UE în materie de logistică, personal, expertiză, aspecte de ordin tehnic și bugetar. Deși detaliile Acordului sunt confidențiale, prevederile acestuia pot fi sistematizate prin prisma a câteva dimensiuni de cooperare⁶:

- **Instituțional:** agrearea unor termeni de referință pentru utilizarea Comandantului Suprem Adjunct al NATO pentru Europa pentru conducerea misiunilor sub mandat UE;
- **Strategic:** încorporarea în planificarea strategică a NATO a capabilităților militare ce pot fi solicitate în misiunile dezvoltate sub mandatul UE;
- **Operațional:** schimbul de informații confidențiale între cele două organizații și instruirea reciprocă a staff-ului celor două părți privind metodele și instrumentele utilizate în operațiuni. Două misiuni au fost lansate ca urmare a implementării prevederilor Acordului Berlin Plus: Operațiunea Concordia (2003) și EUFOR Althea (2004 – prezent).

3 Eur-Lex, Sarcinile Petersberg, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html.

4 Parlamentul European, Headline Goal 2010, 2010, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headline-goal2010/_sede110705headlinegoal2010_en.pdf

5 Consiliul Uniunii Europene, Strategia Europeană de Securitate: O Europă Securizată într-o lume mai bună, 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.

6 Serviciul European de Acțiune Externă, Acordul Berlin Plus, 2003, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy_en.

Începând cu 2004, cooperarea dintre UE și NATO a intrat pe pantă descendentă, afectată de blocaje instituționale cauzate de conflictul dintre Turcia (membră NATO) și Cipru (membră a UE). Lipsa de dialog dintre cele două țări a avut un impact direct asupra încercărilor celor două organizații de a lărgi ariile de cooperare. Mai mult decât atât, prerogativele în domeniul securității și apărării au fost indirect partajate prin concentrarea atenției UE asupra misiunilor civile în detrimentul celor militare, cu arii de intervenție în domeniul justiției, reforma statului de drept, profesionalizarea poliției sau securizarea frontierei. Conform raportului anual CSDP din 2017⁷, din cele 16 misiuni în exercițiu, 10 sunt misiuni civile și 6 militare. De-a lungul timpului, acest trend a rămas neschimbat datorită deschiderii mai mari a statelor membre ale UE de a susține o intervenție *soft* pentru combaterea anumitor riscuri pentru securitatea statelor terțe din vecinătatea imediată sau îndepărtată. Pe de altă parte, NATO și-a asumat rolul de putere *hard*, având resurse și expertiză mai extinse în managementul crizelor militare.

Situația s-a schimbat treptat începând cu anul 2014, datorită anexării ilegale a Crimeii de către Federația Rusă și izbucnirea războiului din Donbass. Prin Summit-ul din Țara Galilor (2014) și Varșovia (2016), țările membre NATO s-au angajat să crească treptat cheltuielile pentru apărare și să consolideze măsurile de securitate în Țările Baltice, Polonia și România. Totodată, NATO s-a angajat să implementeze o strategie pentru contracararea amenințărilor hibride și să extindă prevederile articolului 5 pentru atacurile cibernetice⁸.

Pe de altă parte, Consiliul European de la Bruxelles (2016) a marcat un moment important pentru Politica de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene. La această reuniune, a fost prezentată Strategia Globală a UE⁹, noul document strategic ce coagulează prioritățile în materie de politică externă, securitatea internă și externă a UE. Totodată, în prezența Secretarului-General NATO, Jens Stoltenberg, țările membre UE au discutat un set de acțiuni comune pentru lărgirea cooperării dintre cele două structuri. Aceste acțiuni s-au regăsit în Declarația Comună UE-NATO prezentată după Summit-ul de la Varșovia și au fost aprobate în paralel de către UE și NATO în decembrie 2016. Angajamentele asumate cuprind 42

de măsuri și vizează o serie de domenii strategice, printre care:

1. **Contracarea amenințărilor hibride** prin coalizarea eforturilor pentru inaugurarea Centrului European pentru Contracarea Amenințărilor Hibride în 2017. Centrul se află la Helsinki și nu este o entitate afiliată UE sau NATO, ci mai degrabă o instituție autonomă finanțată de cele 23 de țări membre. Misiunea Centrului este de a instrui și antrena personalul țărilor implicate în exerciții tehnice pentru identificarea și combaterea amenințărilor hibride. Totodată, Centrul oferă consultanță și expertiză pentru țările UE și NATO în materie de politici¹⁰.
2. **Cooperarea operațională în domeniul maritim** a fost consolidată prin coordonarea acțiunilor dintre Operațiunea *Sea Guardian*, coordonată de către NATO și Misiunea Sophia (EUNAVFOR MED), sub mandat UE. Ambele operațiuni sunt dislocate în Marea Mediteraneană și sunt responsabile de combaterea migrației ilegale, a traficului de arme și de ființe umane, dar și securizarea frontierelor maritime a țărilor nord-africane și sud-europene. Mai mult decât atât, NATO acordă suport UE pentru implementarea Mecanismului de Constatare Comună și De-conflictualizare în Marea Mediteraneană (SHARED MED)¹¹.
3. **Consolidarea dialogului politic dintre UE și NATO** pe dimensiunea creșterii rezilienței țărilor aflate în vecinătatea sudică și estică, incluzând Georgia, Republica Moldova, Ucraina, Iordania, Maroc și Tunisia, prin integrarea acestora în proiecte și exerciții gestionate de către cele două structuri.

Conform raportului de activitate NATO pentru anul 2018¹², principalele realizări în contextul colaborării cu UE s-au referit la următoarele aspecte: (1) coalizarea eforturilor în materie de securitate cibernetică prin schimbul de informații și bune practici, (2) dezvoltarea instrumentelor de intelligence pentru prevenirea și contracararea amenințărilor hibride, (3) participarea UE la peste 50% din cele 104 exerciții militare coordonate de către NATO și (4) implicarea reprezentanților UE la Exercițiul Paralel și Coordonat 18 al NATO privind managementul crizelor.

7 Serviciul European de Acțiune Externă, Politica de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene: Misiuni și Operațiuni, Raport Anual 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_annual_report_2017_web_en_2.pdf.

8 Kristi Raik, Paul Jarvenpaa, O nouă eră în cooperarea UE-NATO: Cum să obții maximum dintr-o parteneriat de nevoie, p.10, 2017, https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/ICDS_Report_A_New_Era_of_EU-NATO.pdf.

9 Serviciul European de Acțiune Externă, O strategie globală pentru Politică Externă și de Securitate Comună a Uniunii Europene, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

10 <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>

11 <https://www.operation sophia.eu/shade-med/>

12 Organizația Nord-Atlantică, Raportul Anual 2018 al Secretarului General, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190315_sgar2018-en.pdf.

Provocările curente pentru parteneriatul NATO – UE

Chiar dacă ultimii trei ani au relevat un angajament clar din partea UE și NATO pentru accelerarea cooperării bilaterale, confirmat de obținerea unor rezultate tangibile la nivel operațional, există în continuare o serie de provocări ce afectează sau pot afecta dinamica dialogului dintre cele două organizații. Este vorba aici despre probleme de ordin intern, dar și amenințările externe la adresa securității euro-atlantice:

- Nerezolvarea problemei Ciprului de Nord are un impact direct asupra parteneriatului dintre UE și NATO, prin prima relațiilor dintre Cipru și Turcia. Mai exact, procedurile de vot din interiorul UE și NATO sunt afectate de dreptul de veto al Ciprului sau Turciei, în special pe chestiunile legate de regiunea Mării Mediteraneene și relațiile cu partenerii strategici din regiune.
- Preconizata ieșire a Marii Britanii din UE după 31 octombrie 2019 v-a cauza mai multe prejudicii pentru bugetul PSAC, dar și pentru participarea Marii Britanii în misiunile CSDP. Marea Britanie acoperă în prezent 16% din cheltuieli bugetare ale UE¹³ și deține cel mai mare buget pentru apărare din toate țările UE. Cota de participare a personalului Marii Britanii este de 2,3%¹⁴, relativ modestă în termeni de reprezentativitate, dar relevantă în termeni de expertiză în domenii precum cel maritim sau aviatic.
- Creșterea treptată a contribuțiilor bugetare a țărilor membre NATO pentru atingerea obiectivului de 2%, asumată inclusiv după Summit-ul de la Bruxelles (2018), rămâne a fi implementată. Până în prezent, doar 7 țări au reușit să atingă acest prag: SUA (3,3%), Grecia (2,2%), Marea Britanie (2,1%), Estonia (2,05%), Polonia (2%), Letonia (2%) și Lituania (2%)¹⁵, șase dintre acestea fiind membre ale UE.
- Poziția revizionistă a administrației Trump pe anumite linii de activitate ale NATO creează o predictibilitate redusă pentru sustenabilitatea anumitor operațiuni, inclusiv și pentru operațiunile desfășurate în parteneriat cu UE. Este vorba aici de *Resolute Support Mission* în Afghanistan și retragerea forțelor armate SUA din Siria, decizie asumată unilateral de administrația Trump. Mai mult decât atât, contradicțiile de ordin politic și economic dintre Bruxelles și Washington pot avea repercusiuni directe asupra parteneriatului UE-NATO.

- Lansarea Cooperării Structurate Permanente (PESCO) ca parte a PSAC constituie o provocare pentru relațiile euro-atlantice. Atât PESCO, cât și ambițiile Ursulei von der Leyen în materie de apărare la nivelul UE, vor dilua din relevanța și prezența NATO în Europa Centrală și de Vest.

Concluzii și recomandări

Parteneriatul dintre UE și NATO a trecut prin mai multe faze de evoluție în ultimii douăzeci de ani. Dacă în primă fază (1999 – 2004) au existat rezultate importante pentru ambele părți, asumate prin acordurile Berlin Plus, în faza a doua (2004 – 2014) relațiile dintre cele două părți au stagnat, în lipsa unei viziuni strategice, racordată la realitățile curente.

În epoca post-2014, odată cu prioritățile setate la Summitul de la Varșovia, acest parteneriat a cunoscut o nouă fază de dezvoltare, ce se manifestă actualmente printr-o serie de acțiuni comune în domenii prioritare pentru NATO și UE.

La ora actuală, provocările ce stau în calea consolidării dialogului NATO-UE necesită o abordare strategică.

Atât UE, cât și NATO, vor trebui să gestioneze cât mai bine distribuția atribuțiilor și prerogativelor în materie de securitate și apărare, pentru a asigura complementaritatea acestora și nedublarea eforturilor operaționale.

Cele 42 de priorități setate în 2016 trebuie revăzute anual pentru a fi adaptate la nevoile celor două organizații.

De asemenea, UE și NATO, trebuie să-și asume un rol mai activ în mediarea problemei Ciprului de Nord și să propună soluții realiste pentru reintegrarea regiunii de nord sub controlul suveran și administrativ al autorităților cipriote.

În contextul Brexit-ului, UE trebuie să negocieze o soluție echitabilă pentru participarea Marii Britanii în misiunile CSDP și să instituționalizeze un parteneriat strategic cu autoritățile britanice pentru fiecare domeniu al PSAC.

În ultimă instanță, cheltuieli bugetare pentru apărare ale statelor membre NATO trebuie crescute treptat pentru a atinge pragul de 2%. Acest mecanism este benefic atât pentru NATO, cât și UE, în condițiile noilor ambiții setate odată cu lansarea PESCO.

¹³ Cooperarea Marea Britanie – UE în materie de Securitate și Apărare după Brexit, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/uk%E2%80%93eu-defence-and-security-cooperation>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Organizația Nord-Atlantică, Raportul Anual 2018 al Secretarului General, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190315_sgar2018-en.pdf.