



Institutul  
European  
din România

*Șerban F. CIOCULESCU*

**INCERTITUDINI ȘI DILEME**  
ALE POLITICII EUROPENE COMUNE DE APĂRARE  
ÎN ACTUALUL CONTEXT INTERNAȚIONAL  
DE SECURITATE



*București, august 2022*

## **Incertitudini și dileme ale politicii europene comune de apărare în actualul context internațional de securitate**

**Șerban F. CIOCULESCU\***

În ultimul deceniu, Uniunea Europeană (UE) și statele sale membre s-au confruntat cu o suită de riscuri și amenințări fără precedent în întreaga perioadă post-Război Rece. După criza economică globală declanșată în 2008 și războaiele civile și jihadismul ce au cuprins vecinătatea sudică, generând valuri de migranți și crescând pericolul terorismului, pandemia de Covid-19 a afectat sănătatea publică a milioane de cetățeni europeni, ducând la încetiniri semnificative ale creșterii economice, producând teamă, sărăcie, șomaj și frustrare în rândul unor segmente largi ale populației.

Începând cu anii 2008 și 2014, când Federația Rusă a modificat *de facto*, prin forță, granițele unor state vecine suverane din zona Mării Negre (Georgia și Ucraina), și ajungând în prezent, când aceasta desfășoară un clasic război de cucerire, distrugere și schimbare de regim în Ucraina, Europa și cetățenii săi se confruntă nu doar cu noi valuri de refugiați, cu o inflație galopantă provocată mai ales de creșterea prețurilor la energie și cereale, ci și cu riscul de a fi implicată într-un conflict militar cu cel mai întins stat al lumii, posesorul celor mai multe arme nucleare la nivel global și al uneia dintre primele trei armate din punct de vedere cantitativ. De parcă nu era de ajuns, ascensiunea spectaculoasă a Republicii Populare Chineze, devenită principalul competitor strategic al Statelor Unite ale Americii (SUA) la dominația sistemului internațional, ridică serioase probleme strategice, economice și civilizaționale.

Ca o paranteză, trebuie spus că pasionații de predicții, de *forecasting*, în domeniul relațiilor internaționale s-au trezit în situația în care nu au putut anticipa suita de evenimente globale, regionale și locale, care au schimbat paradigma de securitate la nivel european, ridicând rapid nivelul de incertitudine, de complexitate.

---

\* Șerban Filip Cioculescu (n. 1972, în București) a absolvit Facultatea de Litere și Facultatea de Științe Politice din cadrul Universității din București, obținând și o diploma de master în relații internaționale. Începând din anul 2009 este doctor în științe politice al Universității din București. În prezent este angajat ca cercetător științific principal gradul II în domeniul securității internaționale la Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară din cadrul Ministerului Apărării Naționale și de asemenea profesor (lector) invitat în cadrul Facultății de Științe Politice a Universității din București (2005–prezent). Contact: [serban.cioculescu@fpub.unibuc.ro](mailto:serban.cioculescu@fpub.unibuc.ro)

Materialul a fost prezentat în cadrul dezbaterii „Apărarea comună europeană în contextul războiului din Ucraina”, organizată în data de 9 iunie 2022 de către Institutul European din România și Fundația Robert Schuman (Paris). Mai multe detalii sunt disponibile [aici](#).

*Opiniile exprimate în acest material nu angajează decât autorul și nu pot fi considerate ca reprezentând o luare de poziție oficială a Institutului European din România.*

Așadar, UE se confruntă atât cu riscuri și amenințări regionale, cât și cu unele globale, transnaționale, non-statale, dar și inter-statale, clasice, iar gama acestora se extinde nu doar la mediul terestru, maritim, aerian, ci și la cel spațial și cibernetic.

UE dispune încă din anul 2016 de o *Strategie globală de Politică Externă și de Securitate*, document esențial care își propune să ajute Uniunea și statele sale membre să obțină mai multă coerență și unitate acțională, precum și să depășească clasicele diferențe și divergențe aferente intereselor naționale, spre a permite Uniunii să fie cu adevărat un actor global, dotat cu capacitate de a gândi strategic, proactiv (nu doar reactiv), și cu o doză mare de reziliență. În luna martie a acestui an, a fost adoptată *Busola strategică*, nu ca înlocuitor al Strategiei globale, ci ca un ghid eficient de implementare și de actualizare periodică a acesteia. Tot atunci, Declarația de la Versailles (11 martie) a șefilor de state membre UE a sintetizat nevoia de a proteja pe niveluri multiple securitatea la nivel european.

Marile probleme care afectează formarea unei politici europene comune în domeniul securității militare sunt bine cunoscute și persistente, cele mai serioase fiind imposibilitatea statelor membre de a trece dincolo de agendele naționale și de a îmbrățișa o viziune supranațională, incapacitatea de a construi o cultură strategică comună, de a unifica și centraliza industria europeană a apărării, cercetarea-dezvoltarea în domeniul tehnologiilor avansate, de a centraliza și eficientiza mecanismele de utilizare a forțelor de reacție rapidă (actualele *battlegroups* și viitoarea Forță Europeană de Reacție Rapidă, solicitată în mai 2021 de un grup de 14 state membre ale Uniunii și prevăzută de Busola strategică sub denumirea de Capacitatea de desfășurare rapidă a UE).

Busola strategică a sugerat câteva modalități de a accelera integrarea în domeniul apărării și securității, prin rapiditate, intervenție decisivă, parteneriate externe consolidate, construirea de capacități avansate și asigurarea accesului la energie și la resursele economice necesare. Această transformare este necesară deoarece agresiunea Federației Ruse și ascensiunea Republicii Populare Chineze, precum și riscul unei alianțe ruso-chineze, sugerează că s-a trecut, folosind categorii inspirate din „culturile anarhiei” propuse de Alexander Wendt, de la paradigma kantian-venusiană a securității europene, la un model nu neapărat hobbesian, dar unul al politicii de putere. Cumva pare că istoria a făcut o buclă în timp, revenind la situația de dinainte de 1991, dar se pot detecta unele similitudini și cu perioada de dinaintea Primului Război Mondial.

Europa trăiește într-o stare de pericol, atât intern (riscul terorismului, al criminalității domestice, inclusiv cea cibernetică), cât mai ales extern (acțiunile Federației Ruse și factorul China). Vecinătățile UE sunt importante în acest context. Așa cum știm, Uniunea nu le-a

neglijat, ci le-a inclus în politica sa de vecinătate, spre a le ajuta să se democratizeze și să devină mai reziliente în planul securității, lăsând deschisă posibilitatea de a integra unele dintre aceste țări. Însă agresiunea Federației Ruse a dovedit că există riscul real al schimbării prin forță a granițelor unor state suverane, contrar dreptului internațional actual, prin invocarea abuzivă a drepturilor minorităților etnice în scopuri de expansiune.

Unele state membre ar dori o primire rapidă a acestor state pontice ex-sovietice (Republica Moldova, Ucraina, Georgia) în UE, dar altele se opun, solicitând să se respecte procedurile și criteriile de la Copenhaga. O primire rapidă ar putea fi percepută ca o modalitate eficientă de a le proteja față de Federația Rusă, prin descurajare, așadar ar fi o extindere făcută în scop umanitar, ceea ce ar corespunde comportamentului unei entități imperiale post-moderne care se ghidează după principii etice-morale. Ar implica însă un risc de conflict cu o entitate imperială clasică, cu gândire geopolitică de secol XIX-XX, ancorată în *power politics*, pentru acces la sfere de interes exclusive. Capacitatea de descurajare strategică exercitată de UE este o problemă greu de analizat și estimat. Nu există acum un consens al statelor membre care să permită UE să activeze un asemenea scenariu și nu cred că va fi nici în viitorul apropiat. Dar este vital ca țările aflate în vecinătatea estică să fie ajutate prin alte metode să își păstreze granițele, regimul democratic și suveranitatea. Nu trebuie uitat că Federația Rusă contribuie și la destabilizarea unor state de pe flancul sudic, din zona sub-sahariană, prin prezența mercenarilor grupării Wagner în Mali, Republica Centrafricană și Congo, state și zone în care UE a desfășurat deja misiuni de stabilizare. Aceștia sprijină regimuri bazate pe junte militare, așadar ilegitime, nedemocratice, care încalcă grav drepturile omului. Acțiunile de acest tip ale Moscovei produc noi valuri de migrație forțată către spațiul Uniunii și generează vecinătăți turbulente, impredictibile.

Trebuie spus răspicat că misiunea majoră a UE este să fie furnizor de securitate pentru cetățenii europeni, pentru statele membre, și doar după aceea și pentru locuitorii țărilor vecine cu care are parteneriate stabilite, în măsura posibilului. Chiar dacă apărarea valorilor și normelor comune implică sensibilitate la suferințele umanitare ale celor din vecinătate, UE face ceea ce poate spre a le veni în ajutor, dar nu își poate asuma apărarea lor militară, după cum nici NATO nu apără direct non-membrii cu care are relații speciale. Compromisul între dezirabil și fezabil este unul delicat, care ridică probleme strategice, economice și etice deosebite. Sarcina de a apăra statele agresate militar este apanajul Organizației Națiunilor Unite, prin al său Consiliu de Securitate, care însă din nou se dovedește paralizat decizional din cauza *veto*-ului exercitat de Moscova și Beijing. Cum Ucraina nu este membră a unei alianțe defensive și nici nu beneficiază, din păcate, de securitate colectivă globală, ea este ajutată

militar de o multitudine de state europene și non-europene. Dar momentan niciunul nu vrea să riște un război asumându-și angajamente constrângătoare de tip alianță cu Kievul. De asemenea, UE a deblocat două miliarde de euro, prin programul *European Peace Facility*, spre a ajuta Ucraina să procure arme și muniții. Cetățenii europeni contribuie așadar financiar la lupta pentru libertate a ucrainenilor, dar participă uneori și individual ca voluntari la războiul contra Federației Ruse.

**Se vorbește mult în ultimii ani de crearea unei armate comune europene**, de fapt o revenire asupra proiectului Comunității Europene a Apărării din anii '50 ai secolului trecut, însă în contextul în care NATO este, fără discuție, garantul principal al apărării colective în majoritatea spațiului UE. De altfel, tendința este ca state UE neutre prin tradiție să renunțe la neutralitate și să ceară aderarea la NATO – Finlanda și Suedia, poate vor urma și altele. Armata europeană ar corespunde unei Europe suverane în plan strategic, care, fără a se decupla de SUA, dorește să se bazeze pe propriile sale forțe spre a face față provocărilor generate de actori statali și non-statali cu intenții ostile, din vecinătăți. Așadar o asemenea armată multinațională, europeană, expresie a autonomiei strategice, ar trebui să ofere putere *hard* Uniunii Europene, exact domeniul în care e cel mai deficitară. Astfel dotată, UE ar juca un rol proeminent în arhitectura de securitate caracterizată prin tendința de bipolarizare: SUA plus aliații lor din Europa și Asia *versus* parteneriatul China-Federația Rusă cărora li se vor adăuga probabil Belarus, Iran, Siria, Venezuela, Africa de Sud etc.

Pentru ca o asemenea forță militară pan-europeană să fie eficientă nu este de ajuns să crească alocările de fonduri și să se acumuleze capacități avansate de luptă, tehnologii performante. Trebuie să se ajungă la un mecanism decizional eficient, rapid. **Comitetul Politic și de Securitate** poate fi implicat mai mult în uniformizarea punctelor de vedere, eventual, așa cum deja s-a propus, inclusiv prin cooptarea la discuții a unor state non-membre dar parteneri strategice, în cadrul proiectului francez recent, numit Comunitatea Politică Europeană.

Paradigma decizională ar putea fi modificată după cum urmează:

- Statele membre să transfere puterea decizională în PESC/PSAC către nivelul supranațional, european (centralizare decizională);
- Să se accepte votul cu majoritate calificată, nu cu unanimitate.

În acest fel, noua armată comună nu va întâmpina dificultățile de folosire bine cunoscute în cazul *Battlegroups*-urilor (lipsa de consens a statelor participante). NATO va rămâne partenerul principal de securitate al UE, tendința fiind de a avea un număr de state comune ambelor cât mai mare, iar complementaritatea aprofundată continuu. Mecanismul

**Berlin plus** trebuie să fie mai flexibil, mai pragmatic, adaptat unei game de riscuri cât mai extinse. Fără SUA și Regatul Unit, UE nu poate descuraja Federația Rusă în plan militar, și cu atât mai puțin un posibil bloc sino-rus. Europa nu poate aștepta eventuala formare a alianței ruso-chineze spre a construi o armată proprie, dar poate dezvolta forțe de reacție rapidă numeroase, bine antrenate și excelent dotate, capabile să lupte atât singure, cât și împreună cu forțele de reacție rapidă ale NATO sau ale altor parteneri strategici. Agresiunea Federației Ruse a unit Occidentul, i-a dat încredere, l-a făcut să fie solidar în apărarea unor valori și principii comune. Agresiunea armată rusă e o crimă de drept internațional, încălcarea unei norme imperative, de *jus cogens*, a Cartei ONU, iar sprijinul dat Kievului e total compatibil cu litera și spiritul Cartei ONU. (Ideal ar fi să se reformeze ONU spre a se debloca Consiliul de Securitate, eventual prin renunțarea la dreptul de *veto* de către membrii permanenți sau limitarea folosirii acestuia.)

Observăm că țările membre UE și NATO sunt indirect implicate în acest război, ajutând Ucraina cu arme, muniții, precum și prin sancțiunile dure impuse Federației Ruse. Moscova percepe războiul ca fiind unul de tip *proxy* purtat de Occidentul bogat și „decadent” contra rușilor, iar leadershipul ucrainean e descris ca fiind unul instalat de occidentali la Kiev, obedient față de aceștia. Propaganda și dezinformarea practicate de Kremlin au reușit să izoleze de realitate o mare parte a populației ruse, dar au manipulat și cetățenii altor state, inclusiv UE. Din păcate și China tinde să dea vina pe NATO, pe Occident, evitând să numească Federația Rusă drept stat agresor, având un recent „parteneriat fără limite” cu Moscova. Există riscul ca, în lipsa unui nivel suficient de descurajare (*deterrence*), cele două mari puteri eurasiatice și autoritariste să perceapă eronat o așa-zisă fereastră de oportunitate în situația conflictuală cu statele occidentale, să ia în calcul un război preventiv. Dreptul internațional e sub asediu, doi membri permanenți ai Consiliului de Securitate al ONU consideră acceptabilă violarea sa flagrantă, de aceea UE alături de SUA, Japonia, Australia etc. și-a asumat rolul de apărător al legilor internaționale, al dreptului umanitar.

### **Ce nu putem aștepta de la UE pe termen scurt și ar fi iluzoriu să sperăm?**

Chiar dacă Federația Rusă a fost identificată de toți membrii Uniunii ca pericolul principal, UE nu va avea curând o cultură strategică unitară, supranațională, nu se va substitui NATO ca *provider* de apărare colectivă, nu va descuraja singură Federația Rusă de la alte atacuri în vecinătăți, nici nu vom vedea o proliferare nucleară în rândul țărilor membre UE, iar leadershipul nu va fi unul centralizat, pe model supranațional.

Credem că este vital să se contracareze tendința de clivaj între axa franco-germană (Vestul UE) și blocul format de țările baltice și cele slave de vest (Polonia fiind liderul lor),

ultimii fiind mult mai favorabili întăririi NATO, a prezenței SUA în Europa, și suspicioși față de ideea suveranității strategice europene, pe care o percep uneori ca pe o dorință de dominație franco-germană. În plus, Regatul Unit, fost stat membru UE, pare acum să sprijine politic cu predilecție acest al doilea grup, spre a contracara mai eficient agresivitatea Federației Ruse. România, situată geografic în zona central-estică a Europei, poate juca rolul de liant între cele două grupuri de state, facilitând comunicarea sinceră și gândirea constructivă, în beneficiul unității strategice a UE.

Apărarea comună va primi sume de bani tot mai mari pe fondul pericolului generat de Federația Rusă și de posibila alianță cu China, dar e important cum vor fi alocați banii, de către cine, spre a se păstra legitimitatea și a se căuta eficiența. Planificarea la nivel european trebuie să evite duplicările inutile, să permită achiziționarea acelor capacități considerate necesare de toți membrii. Dronele, rachetele, avioanele de vânătoare și de transport strategic, sistemele cibernetice de luptă, submarinele – sunt tot atâtea exemple. În clasică balanță ofensiv-defensiv, acum se pare că armele și strategiile defensive au mai mult succes decât cele ofensive, cu condiția ca tehnologia modernă să fie de partea apărătorilor, cum e cazul în Ucraina.

Așadar, UE trebuie să își păstreze un avans tehnologic și o superioritate în capacități moderne de luptă, față de posibili adversari, să se coordoneze cu NATO spre a se asigura că descurajarea funcționează și că nu trebuie să își abandoneze vecinătățile în fața revizionismului brutal al unor state cu ambiții și nostalgii imperiale.