

POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE COMUNĂ

Politica de securitate și apărare comună (PSAC) face parte integrantă din politica externă și de securitate comună (PESC) a Uniunii. PSAC reprezintă principalul cadru de politică prin care statele membre pot dezvolta o cultură strategică europeană a securității și apărării, pot aborda conflictele și crizele împreună, pot proteja Uniunea și cetățenii săi și pot consolida pacea și securitatea internațională. Ca urmare a contextului geopolitic tensionat, PSAC este una dintre politicile cu cea mai rapidă dezvoltare din ultimii 10 ani. Începând cu 24 februarie 2022, războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei a implicat o resetare geopolitică pentru Europa și a dat un nou impuls pentru ceea ce ar trebui să devină o uniune a apărării a UE.

TEMEI JURIDIC

PSAC este descrisă în Tratatul de la Lisabona, cunoscut și sub denumirea de Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), care a intrat în vigoare în 2009.

Mai precis, funcționarea PSAC este explicată în titlul V (Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii și dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună), capitolul 2 (Dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună) și secțiunea 2 (Dispoziții privind politica de securitate și apărare comună) din Tratatul de la Lisabona. Secțiunea 2 cuprinde cinci articole: articolele 42- 46.

Rolul Parlamentului European în cadrul PESC și PSAC este definit în titlul V capitolul 2 secțiunea 1 (Dispoziții comune) și la articolul 36, iar modalitățile de finanțare pentru ambele politici sunt prevăzute la articolul 41.

PSAC este descrisă mai pe îndelete în anexe la Tratatul de la Lisabona, în principal următoarele protocoale: 1 (privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană), nr. 10 (privind cooperarea structurată permanentă stabilită prin articolul 42 din Tratatul privind Uniunea Europeană) și nr. 11 (privind articolul 42 din Tratatul privind Uniunea Europeană), precum și în declarațiile 13 și 14 (Declarații cu privire la politica externă și de securitate comună).

ORGANIZARE

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, care acționează și în calitate de vicepreședinte al Comisiei Europene (VP/ÎR), ocupă rolul instituțional central. Din decembrie 2019, Josep Borrell este VP/ÎR. El prezidează Consiliul Afaceri Externe în configurația miniștrilor apărării, care reprezintă organismul decizional pentru PSAC. Este responsabil cu prezentarea propunerilor privind PSAC către statele membre. VP/ÎR este șeful Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) și directorul Agenției Europene de Apărare (AEA).

Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene iau decizii referitoare la PSAC în unanimitate (articolul 42 din TUE). Printre excepțiile notabile se numără deciziile referitoare la AEA (articolul 45 din TUE) și la cooperarea structurată permanentă (PESCO, articolul 46 din TUE), în cazul cărora se aplică votul cu majoritate calificată.

Tratatul de la Lisabona a introdus o politică europeană în materie de capacități și armament [articolul 42 alineatul (3) din TUE] și a stabilit că AEA și Comisia colaborează când este necesar [articolul 45 alineatul (2) din TUE], în special în ceea ce privește politicile UE în domeniul cercetării, al industriei și al spațiului.

În plus, articolul 21 din TUE a reamintit că multilateralismul se află în centrul acțiunii externe a UE. În consecință, partenerii UE pot participa la misiunile și operațiunile PSAC. UE se angajează să consolideze coordonarea și cooperarea în diferite cadre multilaterale, în special cu Organizația Națiunilor Unite și cu Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), dar și cu alte organisme regionale, cum ar fi Uniunea Africană.

EVOLUȚIE

De la Tratatul de la Lisabona, PSAC a evoluat semnificativ, atât din punct de vedere politic, cât și instituțional.

În iunie 2016, VP/ÎR Federica Mogherini a prezentat Consiliului European „Strategia globală pentru politica externă și de securitate a UE” (SGUE), un document care descrie strategia pentru PSAC. Au fost identificate cinci priorități: securitatea Uniunii; reziliența statelor și societăților în vecinătatea de est și de sud a UE; elaborarea unei abordări integrate a conflictelor; sistemele regionale de cooperare; guvernarea globală pentru secolul XXI.

În noiembrie 2016, VP/ÎR a prezentat, de asemenea, Consiliului un „plan de implementare privind securitatea și apărarea”, pentru a operaționaliza viziunea SGUE. Planul cuprindea 13 propuneri, inclusiv un proces anual coordonat de revizuire privind apărarea (CARD) și un nou mecanism de cooperare structurată permanentă (PESCO) pentru statele membre care doresc să își asume angajamente suplimentare în materie de securitate și apărare.

În paralel, dna Mogherini a prezentat statelor membre planul de acțiune european în domeniul apărării, cele mai importante propuneri fiind legate de înființarea unui Fond european de apărare (FEA), axat pe cercetarea militară și dezvoltarea capacităților. Măsurile respective au fost puse în aplicare în ultimii ani.

În iunie 2021, UE a lansat un proces de reflecție privind viitorul securității și apărării europene. Acest proces a condus la crearea Busolei strategice pentru securitate și apărare, un document de politică ce stabilește strategia de securitate și apărare a UE pentru următorii 5-10 ani. Busola strategică oferă un cadru de acțiune pentru dezvoltarea unei viziuni comune în domeniul securității și apărării. Documentul a fost elaborat în trei etape: o analiză a amenințărilor, un dialog strategic structurat și continuarea dezvoltării și revizuirii înainte de adoptare. Principalul său obiectiv este de a oferi orientări politice pentru punerea în aplicare a „autonomiei strategice” a UE în patru domenii importante: gestionarea crizelor, reziliența, capacitățile și parteneriatele. Procesul este conceput pentru a răspunde nevoii tot mai mari ca UE să poată acționa ca furnizor de securitate. În noiembrie 2021, VP/ÎR Borrell a prezentat versiunea inițială a documentului în cadrul unei sesiuni comune a miniștrilor afacerilor externe și apărării din UE.

În contextul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei (care a început la 24 februarie 2022), documentul a trebuit să fie modificat semnificativ pentru a ține seama de destabilizarea ordinii europene în materie de securitate și de schimbarea ulterioară a poziției, ambițiilor și instrumentelor UE în domeniul apărării. La 24 și 25 martie 2022, în timpul Președinției franceze a Consiliului, Consiliul European a aprobat versiunea finală a Busolei strategice.

Ca urmare a războiului, Danemarca și-a eliminat opțiunea de neparticipare în ceea ce privește politica de apărare a UE, pe care a obținut-o în 1992. Danezii au convenit să se alăture PSAC prin intermediul unui referendum organizat la 1 iunie 2022 (cu un vot favorabil în proporție de 66,9 %). Prin urmare, toate cele 27 de state membre contribuie în prezent la PSAC.

Misiunile și operațiunile de gestionare a crizelor sunt expresia cea mai vizibilă și mai tangibilă a PSAC. Busola strategică abordează lacunele SGUE în ceea ce privește instrumentele și instituțiile de gestionare a crizelor, de exemplu prin crearea unei noi capacități de desfășurare rapidă a UE. În raportul din 2021 referitor la aplicarea PSAC, Parlamentul și-a exprimat sprijinul pentru „forța de intervenție rapidă” propusă. Busola strategică urmărește, de asemenea, să ofere scopuri și obiective coerente pentru alte inițiative și procese relevante (cum ar fi PESCO, FEA și CARD).

Deși Parlamentul nu a avut un rol direct în instituirea Busolei strategice, trebuie să fie informat în mod regulat cu privire la gradul de implementare și să i se ofere posibilitatea de a-și exprima opiniile despre proces, în special în timpul sesiunilor de informare adresate Subcomisiei pentru securitate și apărare (SEDE). Prin propriile sale rapoarte anuale referitoare la PSAC, Subcomisia SEDE își asumă un rol consultativ de facto în legătură cu PSAC.

SETUL DE INSTRUMENTE AL PSAC

Începând din 2016, PSAC a înregistrat o serie de succese, inclusiv lansarea PESCO; o structură permanentă de comandă și control pentru planificarea și conducerea misiunilor militare neexecutive; FEA; Pactul privind PSAC civilă; o revizuire strategică a dimensiunii civile a PSAC; precum și un instrument european pentru pace (IEP) în afara bugetului. În plus, Comisia și VP/ÎR au prezentat Strategia privind industria europeană de apărare (EDIS) la 5 martie 2024, care vizează consolidarea competitivității și a gradului de pregătire al bazei industriale și tehnologice de apărare europene (EDTIB).

Primul raport CARD a fost prezentat miniștrilor apărării din UE în noiembrie 2020, AEA asigurând activitatea de redactare. Acesta a identificat 55 de oportunități de colaborare la nivelul întregului spectru de capacități.

În decembrie 2020, Consiliul a ajuns la un acord politic provizoriu cu reprezentanții Parlamentului cu privire la un regulament de instituire a FEA, în contextul cadrului financiar multianual pentru perioada 2021–2027. Bugetul alocat pentru 7 ani este de 8 miliarde EUR. FEA va stimula cooperarea în cadrul industriei europene de apărare. Programul de lucru al FEA pentru 2024 include 32 de teme diferite pentru care pot fi propuse proiecte.

Prin intermediul Instrumentului european pentru pace (IEP), un instrument extrabugetar, UE finanțează costurile comune ale misiunilor și operațiunilor militare

ale PSAC, îmbunătățind astfel repartizarea sarcinilor între statele membre. IEP poate fi utilizat, de asemenea, pentru a finanța furnizarea de instruire și de echipamente militare (inclusiv echipamente letale) pentru sectoarele securității și apărării din țările partenere ale UE. Consolidând capacitățile operațiunilor de sprijinire a păcii, precum și capacitățile țărilor din afara UE și ale organizațiilor partenere în chestiuni militare și de apărare, UE va ameliora eficacitatea acțiunii sale externe. Între 2022 și 2024, UE a mobilizat 11,1 miliarde EUR în cadrul IEP pentru a sprijini forțele armate ucrainene.

La 19 iulie 2022, Comisia a prezentat o propunere de regulament de instituire a Actului privind consolidarea industriei europene de apărare prin achiziții publice în comun (EDIRPA), după ce a primit un mandat în acest sens în cadrul reuniunii la nivel înalt de la Versailles din martie 2022. EDIRPA este un instrument de achiziții publice în comun pe termen scurt în domeniul apărării, în valoare de 500 de milioane EUR. Acesta urmărește să abordeze cele mai urgente și critice lacune în materie de capacități de apărare și să stimuleze statele membre să achiziționeze în comun produse din domeniul apărării. În urma negocierilor interinstituționale, Parlamentul a adoptat regulamentul în plen la 12 septembrie 2023. În mod similar, la 3 mai 2023, Comisia a prezentat o propunere de act pentru a sprijini producția de muniții, care urmărește să aprovizioneze Ucraina cu muniție, să amplifice achizițiile publice comune și să mărească capacitatea de producție. După scurte negocieri interinstituționale, Parlamentul a adoptat actul la 13 iulie 2023.

La 5 martie 2024, ulterior măsurilor de urgență pe termen mai scurt (Regulamentul privind sprijinirea producției de muniții, sau ASAP, și EDIRPA) care încetează în 2025, Comisia a propus un proiect de regulament pentru Programul privind industria europeană de apărare (EDIP) cu scopul de a oferi sprijin financiar în valoare de 1,5 miliarde EUR din bugetul UE pentru perioada 2025–2027. EDIP se dorește a fi un regim mai structural și pe termen mai lung, bazat pe producție și investiții colaborative la nivelul UE, asigurând o disponibilitate și o furnizare constantă a produselor din domeniul apărării.

Pentru a crește competitivitatea și gradul de pregătire a bazei industriale și tehnologice de apărare europene (EDTIB) și pentru a stimula cooperarea statelor membre în ceea ce privește achizițiile publice comune, obiectivul este de a achiziționa cel puțin 40 % din echipamentele de apărare în colaborare, respectiv 50 % din UE până în 2030, urmând ca această cotă să crească la 60 % până în 2035.

În acest scop, în proiectul său de regulament, Comisia propune un fond pentru accelerarea transformării lanțurilor de aprovizionare în domeniul apărării (FAST) care să sprijine întreprinderile mici și mijlocii, instituirea unui regim al UE modular și progresiv de securitate a aprovizionării, o structură pentru un program european de armament (SEAP) pentru a consolida cooperarea prin scutirea de TVA și un mecanism european de vânzări militare axat pe disponibilitatea echipamentelor UE.

MISIUNI ȘI OPERAȚIUNI DIN CADRUL PSAC

Începând cu 2003 și cu prima intervenție în Balcanii de Vest, UE a lansat și a desfășurat 40 de operațiuni și misiuni pe trei continente. Din octombrie 2023, sunt în curs de desfășurare 24 de misiuni și operațiuni PSAC. În prezent, aproximativ 4 000 de membri ai personalului militar și civil al UE sunt desfășurați în străinătate.

Deciziile UE de a desfășura misiuni sau operațiuni sunt luate în mod normal la cererea țării partenere și/sau pe baza unei rezoluții a Consiliului de Securitate al ONU. Cea mai recentă misiune, operațiunea ASPIDES a forțelor navale ale Uniunii Europene (EUNAVFOR), a fost lansată pentru a proteja libertatea de navigație și securitatea maritimă în Marea Roșie, în nord-vestul Oceanului Indian și în Golf. Cu un mandat de apărare, ASPIDES escortează navele și asigură o mai bună cunoaștere a situației maritime în privința atacurilor maritime sau aeriene.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European sprijină integrarea și cooperarea în domeniul apărării la nivelul UE. Parlamentul supervizează PSAC și poate lua inițiativa de a se adresa VP/ÎR și Consiliului (articolul 36 din TUE). Își exercită, de asemenea, controlul asupra bugetului PSAC (articolul 41 din TUE). De două ori pe an, Parlamentul organizează dezbateri despre implementarea PESC și a PSAC și adoptă rapoarte: unul privind progresele înregistrate în domeniul PESC, redactat de Comisia pentru afaceri externe, și unul privind progresele înregistrate în domeniul PSAC, redactat de Subcomisia SEDE.

[Raportul anual pe 2023 referitor la punerea în aplicare a PSAC](#) a fost adoptat în sesiunea plenară a Parlamentului la 28 februarie 2024. Raportul se axează pe consolidarea sprijinului UE pentru Ucraina; consolidarea parteneriatului cu parteneri și aliați care împărtășesc aceeași viziune pentru a asigura punerea în aplicare cu succes a PSAC; consolidarea capacităților de securitate și apărare ale UE, în special prin intermediul IEP; importanța completării politicii de securitate și apărare a UE cu alte instrumente civile; consolidarea complementarității cu NATO, asigurând în același timp autonomia strategică europeană; și stabilește ambiția de a transforma UE într-un furnizor internațional strategic de securitate prin stimularea integrării UE în domeniul apărării.

În special, solicită „achiziții publice comune în domeniul apărării” și „creșterea capacității de producție a industriei europene de apărare, refacerea stocurilor epuizate și reducerea fragmentării în sectorul achizițiilor publice pentru apărare”. Subliniind cooperarea UE-NATO în ceea ce privește coordonarea livrărilor de arme către Ucraina, raportul subliniază, de asemenea, că „obiectivul de 2 % din cheltuieli ar trebui să reprezinte un minim pentru țările UE și NATO și nu un plafon pentru cheltuielile pentru apărare”.

Începând cu 2012, pe baza Protocolului nr. 1 la Tratatul de la Lisabona, Parlamentul European și parlamentele naționale ale statelor membre organizează anual și două conferințe interparlamentare pentru a dezbate chestiuni legate de PESC.

În general, tratatul permite Parlamentului să joace un rol deplin în dezvoltarea PSAC, transformându-l astfel într-un partener în modelarea relațiilor externe ale UE și în abordarea provocărilor în materie de securitate. Pentru a-și îndeplini acest rol, Parlamentul organizează periodic deliberări, audieri și ateliere consacrate unor teme cum ar fi desfășurările civile și militare în cadrul PSAC, crizele internaționale cu implicații în domeniul securității și apărării, cadrele multilaterale pentru probleme legate de securitate, aspecte legate de controlul armamentelor și de neproliferare, combaterea terorismului și a crimei organizate, bunele practici pentru creșterea

eficacității securității și apărării, precum și evoluțiile juridice și instituționale ale UE în aceste domenii.

Ca urmare a declarației VP/ÎR din 2010 referitoare la răspunderea politică, Parlamentul participă la reuniunile comune de consultare, organizate regulat pentru a face schimb de informații cu Consiliul, SEAE și Comisia.

În plus, Parlamentul pune întrebări și face propuneri orale Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) cu privire la PSAC, în special în timpul reuniunilor Subcomisiei SEDE.

Oliver Krentz

04/2024