

MONITOR STRATEGIC

Revistă editată de Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară, membru al Consorțiului Academiilor de Apărare și Institutelor de Studii de Securitate din cadrul Parteneriatului pentru Pace, membru asociat al Proiectului de Istorie Paralelă pentru Securitate prin Cooperare.

REDACTOR-ŞEF

• Dr. ŞERBAN FILIP CIOCULESCU, cercetător științific, Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară

SECRETAR DE REDACȚIE

• SORIN-VASILE NEGOIȚĂ, cercetător științific, Institutul pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară

COLEGIUL DE REDACȚIE

• ADRIAN CIOROIANU, manager, Biblioteca Națională a României
• MIHAIL E. IONESCU, profesor universitar, Școala Națională de Studii Politice și Administrative
• DMITRI TRENIN, Ph.D., director, Carnegie Moscow Center
• JOHANN SCHMID, director, Community of Interest on Strategy and Defence, European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsinki (Finlanda)
• ANDREW MICHTA, profesor, "George C. Marshall" Center, Garmish Partenkirchen
• ERWIN SCHMIDL, profesor universitar, Academia Națională de Apărare, Viena (Austria)
• IULIAN FOTA, secretar de stat, Ministerul Afacerilor Externe
• VALENTIN NAUMESCU, profesor universitar, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca
• ARMAND GOȘU, conferențiar universitar, Universitatea București
• VLADIMIR SOCOR, cercetător principal, Jamestown Foundation (USA)
• RADU CARP, profesor universitar, Universitatea București
• STANISLAV SECRIERU, cercetător, Institutul pentru Studii de Securitate al UE, Paris (Franța)
• GEORGE NICULESCU, expert, The European Geopolitical Forum

ADRESA
Str. Constantin Mille nr. 6, sector 1, Bucureşti, cod 010142,
telefon: 0040 21 315.17.00, fax: 0040 21 319.58.01
http://ispaim.mapn.ro
e-mail:ipsdmh@yahoo.com

Revista a fost inclusă în baza de date a Consiliului Național al Cercetării Științifice din Învățământul Superior, fiind evaluată la categoria „C" și figurează în bazele de date internaționale EBSCO, CEEOL și ERIH PLUS

SUMAR

EVOLUȚII ACTUALE ALE MEDIULUI DE SECURITATE EUROPEAN / 5

A. Război în Europa: implicații la nivel regional și global / 7
James Jay Carafano – America and Russia are in a New Kind of War /7
Sebastian Blidaru – NATO's Eastern Flank: between Deterrence by Denial and Deterrence by Punishment / 12
Silviu Nate – Russia's Quest for Regional Hegemony: Appearances vs. Realities / 19
Șerban F. Cioculescu – Rethinking the China-Russia Relations in the Context of the War in Ukraine / 24
George-Alin Oprea – Instrumentalizarea de către Rusia a precedentului Kosovo, componentă a politicii externe agresive a Kremlinului / 34

B. Evoluții în politica de securitate și apărare europeană și euroatlantică / 47
Peter Brookes – Russia's Small Nukes are a Big Problem for European Security / 47
Sorin-Vasile Negoiță – O nouă paradigmă de securitate în Europa / 52
Dragoș Ilinca – Repere și tipologii asociate dezvoltării angajamentelor operaționale UE în contextul managementului crizelor / 63
Mirel Țariuc – Extinderea Uniunii Europene. Statele din Balcani / 71

INTERVIURILE MONITORULUI / 81

– "The Role of Offset Strategies in Restoring Conventional Deterrence": an interview conducted by **Octavian Manea** with ***Robert O. Work****, the 31st Deputy Secretary of Defense* / 83

– "Cred că întreaga arhitectură de securitate moștenită după sfârșitul celui De-al Doilea Război Mondial și după sfârșitul Războiului Rece va fi schimbată de războiul Rusiei contra Ucrainei" – Interviu cu dl. Conf. Univ. Dr. ***Armand Goșu*** (realizat de **Șerban F. Cioculescu**) / 93

Tehnoredactor: Maria Dumitru

B. Nr. 12/03.05.2022/0691

TABLE OF CONTENTS

CURRENT DEVELOPMENTS WITHIN THE EUROPEAN SECURITY ENVIRONMENT / 5
A. War in Europe: regional and global implications / 7
James Jay Carafano – America and Russia are in a New Kind of War / 7
Sebastian Blidaru – NATO's Eastern Flank: between Deterrence by Denial and Deterrence by Punishment / 12
Silviu Nate – Russia's Quest for Regional Hegemony: Appearances vs. Realities / 19
Șerban F. Cioculescu – Rethinking the China-Russia Relations in the Context of the War in Ukraine / 24
George-Alin Oprea – Russia's Instrumentalization of the Kosovo Precedent: a Component of Kremlin's Aggressive Foreign Policy / 34

B. Developments within the European and Euro-Atlantic security and defense policy / 47
Peter Brookes – Russia's Small Nukes are a Big Problem for European Security / 47
Sorin-Vasile Negoiță – A New Security Paradigm in Europe / 52
Dragoș Ilinca – Landmarks and Typologies Associated with the Development of EU's Operational Commitments in the Context of Crisis Management / 63
Mirel Țariuc – The Enlargement of the European Union. The Balkan States / 71

MONITOR INTERVIEWS / 81

– "The Role of Offset Strategies in Restoring Conventional Deterrence": an interview conducted by **Octavian Manea** with ***Robert O. Work****, the 31st Deputy Secretary of Defense* / 83
– **"**I believe that the entire security architecture inherited after the end of World War II and after the end of the Cold War will be changed by Russia's war against Ukraine" – an interview with Assoc Professor ***Armand Goșu*** (conducted by **Șerban F. Cioculescu**) / 93

EVOLUȚII ACTUALE ALE MEDIULUI DE SECURITATE EUROPEAN

A. RĂZBOI ÎN EUROPA: IMPLICAȚII LA NIVEL REGIONAL ȘI GLOBAL

America and Russia are in a New Kind of War

James Jay CARAFANO, Ph.D.

ABSTRACT

The war against Ukraine has brought U.S.-Russian relations to their lowest point in modern history. Russia is demonstrating that it has no regard for human rights, nations' sovereignty and territorial integrity, or nations' right to determine their own future. Russian President Vladimir Putin clearly has imperialist ambitions. Ukraine did not provoke the war, and Putin likely would prefer to convert Ukraine into Russian territory once again. This is not another Cold War. There is nothing "cold" about naked, violent aggression. This is a new kind of war and the U.S. and its friends allies in the transatlantic community are going to learn how to fight.

Keywords: Russia, war, Ukraine, USA, NATO, aggression, economic crisis, energy security

James Jay Carafano, ***a leading expert in national security and foreign policy challenges, is the vice president of Heritage's Kathryn and Shelby Cullom Davis Institute for National Security and Foreign Policy and the E. W. Richardson Fellow.***

The war against Ukraine has brought U.S.-Russian relations to their lowest point in modern history. Russia is demonstrating that it has no regard for human rights, nations' sovereignty and territorial integrity, or nations' right to determine their own future. Russian President Vladimir Putin clearly has imperialist ambitions. Ukraine did not provoke the war, and Putin likely would prefer to convert Ukraine into Russian territory once again. This is not another Cold War. There is nothing "cold" about naked, violent aggression. This is a new kind of war and the U.S. and its friends allies in the transatlantic community are going to learn how to fight. For starters, the transatlantic community needs to checkmate Putin's two most important weapons—his military and Russia's use of energy to blackmail, coerce, and profit.

Strengthening for the Fight

To hold the Russian Federation accountable for its war crimes[1] in Ukraine, support Ukraine, and strengthen the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the United States has taken several actions. (The following list is not exhaustive of all U.S. actions taken since February 24, the start of the war, however.) Washington has imposed multiple rounds of sanctions on Moscow, sending the Russian economy south. The Russian ruble now is worth less than one cent in the American economy.[2] The U.S. imposed restrictions on transactions with Russia's central bank and transactions by U.S. financial institutions with Sberbank, and imposed sanctions on Russia's VTB Bank and four

other financial institutions, VEB, the Russian Direct Investment Fund, the Nord Stream 2 pipeline and its chief executive officer, several defense-related entities, Vladimir Putin, Russian Foreign Minister Sergei Lavrov, several Kremlin-connected oligarchs, and more.[3] It also cut selected Russian banks from the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) messaging system to "ensure that these banks are disconnected from the international financial system and harm their ability to operate globally."[4] In addition, the United States is providing to Ukraine advanced weaponry, such as Javelin anti-tank missiles and Stinger anti-aircraft systems, additional military assistance including grenade launchers, rifles, pistols, body armor, and helmets,[5] and humanitarian assistance.[6] The United States also sent approximately 14,000 troops to Germany, Poland, and Romania to reinforce NATO's Eastern flank,[7] in case the war encroaches onto NATO territory.

Icy U.S.-Russian relations also have had several consequences in recent history. Over the past few years, the U.S. and Russia have imposed multiple tit-for-tat actions, including expelling diplomats and setting restrictions on the number of diplomatic staff allowed to work in each other's country. According to a senior Biden administration official, the United States has been forced to cut its diplomatic staff in Russia by approximately 90 percent in the last four years.[8] It is also difficult for U.S. citizens to visit Russia due to a Level 4 travel advisory imposed by the U.S. State Department,[9] and likewise for Russians to visit the United States due to most visa services being halted.[10] Three U.S. citizens—Paul Whelan, Trevor Reed, and Brittney Griner—currently are imprisoned in Russia. Whelan and Reed, two former U.S. Marines, most likely are imprisoned on fabricated charges,[11] and Griner, a Women's National Basketball Association (WNBA) star, is imprisoned allegedly for transporting hash-ish oil in her luggage at the Moscow airport.[12] The U.S. State Department is working towards all three of their releases.[13] Connected to the war in Ukraine, Russia has created a new law that criminalizes any reporting that "contradicts the [Russian] government's version of events,"[14] which has shut down, whether temporarily or permanently, American media outlets in Russia such as Radio Free Europe/Radio Liberty[15] and The New York Times.[16] Similarly, RT America ceased production and laid off most of its staff, most likely because it could no longer be profitable for reasons tied to the war in Ukraine.[17]

Because of Russia's war in Ukraine, U.S.-Russian relations will suffer tremendously for the foreseeable future.

NATO Responses

Russia's second invasion of Ukraine has proven, at least initially, a severe shock to Europe. For the time being, it's put to bed questions around the usefulness of NATO and supercharged the obvious need for the alliance's upcoming strategic concept to place a spotlight on collective defense as the core task of the alliance for the foreseeable future. Russia's actions have laid bare the reality that military capabilities remain crucial for securing freedom, especially in the era of great power competition. The questions for NATO moving forward are threefold: A) How does the alliance respond to the shifted geopolitical map of Europe in terms of operational planning? B) How do alliance members will respond to the now obvious need to live up to the North Atlantic Treaty's Article III requirement to "maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack." C) Finally, how can NATO continue to aid Ukraine in defending its sovereignty against a Russian regime bent on extinguishing their existence?

In addition to scrambling the political map of Europe, Russia's war against Ukraine has dramatically altered the physical landscape of the European theater. Russian forces now control additional areas of Ukrainian territory, specifically in the nation's south, east, and near Ukraine's northeastern borders with Belarus and Russia. Russia's has expanded control over Ukrainian territory along the Black Sea, seeking to consolidate its position and eventually push forward to link with the occupied Transnistria region of Moldova. It's too early to determine the outcome of the conflict, however, even if we assume Russian forces are pushed

out of Ukraine, Russia's de facto absorption of Belarus necessitates NATO update its operational planning. Alliance members should also be aware of ways in which Russia will utilize the war in Ukraine to impose additional economic pressures against Black Sea nations. A recent example of this tactic is Russia's disputed claim that mines laid by Ukraine had become unmoored during a storm and were drifting southward. As Bulgarian Rear Admiral Kiril Mihailov told a news conference the claims "may be more a matter of complicating shipping and instilling fear and tension among sailors and coastal states rather than a real threat."

Russia's war against Ukraine has awoken many NATO members from their defense spending slumber, resulting in new pledges to attain the NATO spending benchmark of 2% of GDP. Russia's 2014 invasion of Ukraine caused a shift in threat perceptions amongst many NATO members, particularly those closest to Russia. This changing threat assessment, alongside perhaps in part, the stridency of U.S. calls for more defense spending, led to real increases. As NATO's Secretary General's Annual Report noted, "2020 marked the sixth consecutive year of growth in defence spending by European Allies and Canada, with an increase in real terms of 3.9% from 2019 to 2020. Moreover, 11 Allies met the guideline of spending 2% of their Gross Domestic Product on defence, up from just three Allies in 2014." Putin's actions have supercharged this trend, leading some nations such as Germany and Denmark for instance to announce plans to spend 2% of GDP. Other nations, such as Estonia and Romania, which spend 2%, to increase defense budgets even further. At March's extraordinary NATO Summit in Brussels, Secretary General Stoltenberg announced that NATO allies who have not attained 2% will bring plans to raise spending to that level to the next NATO Summit taking place in Madrid in June. Also at the Summit, NATO announced the creation of four additional battlegroups in Bulgaria, Hungary, Romania, and Slovakia. These will join the existing NATO battlegroups deployed in Estonia, Latvia, Lithuania, and Poland. NATO must be cognizant of the potential that, however unlikely, Putin could decide to expand his war against Ukraine to target a NATO member and prepare accordingly. The alliance must move beyond mere "tripwire" force deployments to large, permanently deployed capabilities in eastern member states to adequately deter Putin from contemplating future action against a NATO member.

Finally, NATO has a role to play in organizing deliveries of aid and weaponry to Ukraine. Since the war began, NATO member states have sent weapons and humanitarian aid to Ukraine. At the Brussels summit, members made additional commitments to Ukraine for weapons deliveries, including further anti-tank weapons, drones, and anti-ship missiles. While this aid has been donated on a bilateral basis between individual nations and Ukraine, NATO can and should take a leading role in organizing aid from its member states to Ukraine which should over time better maximize the impact on western aid on the ground in Ukraine.

Fighting for Abundant, Affordable, Reliable Energy

Europe is facing an energy crisis. In the European context, Russia most benefits from the current energy crisis. Never one to pass up an opportunity to turn a geopolitical crisis and to his advantage, President Putin has used the energy shortage in Europe to give Russia the upper hand.

Europe already depends on Russian natural gas for 40 percent of its needs. In total, almost 200 billion cubic meters of natural gas are now imported from the country annually due to declining European production and rising demand. Thanks to Russia's invasion of Ukraine, Nord Stream 2 is dead. However, as long as Europeans keep buying gas from Russia they will continue to indirectly fund Russia's war machine against Ukraine. Europe needs to do a better job at diversifying its energy resources away from Russia. This can be done by Europe looking south instead of east for new sources of energy.

For example, the Southern Gas Corridor connects gas from the Caspian Sea to south-

ern Europe and has the potential to supply 60 billion cubic meters per annum of natural gas to European markets. Right now, the Southern Gas Corridor is only delivering 10 billion cubic meters per annum. There is also talk of finally building a Trans-Caspian Pipeline to bring natural gas from Central Asia to Europe bypassing Russia. This pipeline would connect to the Southern Gas Corridor.

A pipeline is the only economically viable way to move natural gas across the Caspian Sea. This means that right now there is no profitable way to get Central Asia's gas to Europe without going through Russia or Iran. Europe should be taking a leading role in making the proposed doubling down on a reality.

In addition, Europe's energy security can be bolstered by the Three Seas Initiative. Launched in 2016 to facilitate the development of energy and infrastructure ties among 12 nations in eastern, central and southern Europe, the initiative aims to strengthen trade, infrastructure, energy and political cooperation among countries bordering the Adriatic Sea, the Baltic Sea and the Black Sea. As a vestige of the Cold War, most infrastructure in the region runs east to west, stymying greater regional interconnectedness. Developing north-south interconnections and pipelines will boost Europe's energy security.

Russia has a track record of using energy as a tool of aggression. As Nord Stream 2 gets closer to being fully operational and as winter approaches, do not expect Russia to help Europeans solve their energy crisis. Each barrel of oil and cubic meter of gas that Europe can buy elsewhere other than Russia will make it more secure.

Finally, the U.S. should boost LNG exports to Europe

American energy companies continue to be a major reliable and cost competitive supplier of natural gas to European markets. Upon Congress' lifting of a ban on US export of natural gas (and oil) in 2015, US export capacity has grown from negligible amounts to being among the top three exporting countries in the world and meeting roughly 19 percent of global demand. The US will have the largest LNG export capacity in the world by the end of 2022 with the completion of the Sabine Pass and Calcasieu Pass facilities in Louisiana and uprates to increase production capacity at several existing facilities (for a total of 13.9 billion cubic feet per day, compared to 11.6 in 2021). An eighth LNG export facility in Texas is expected to come online by 2024 and the Federal Energy Regulatory Commission has approved several other projects which are not yet under construction. In October 2021, LNG exporters in the US were operating beyond capacity and the EIA expects US exports to be 16 percent more than last year in response to new capacity and high demand for natural gas in Europe and Asia.

Each barrel of oil and cubic meter of gas that Europe can buy elsewhere other than Russia will make it more secure. While these proposals alone are not enough to completely decouple Europe from its energy dependency on Russia, they are a good start.

Time for Choosing

After the war against Ukraine, Putin will be faced with the challenge of rebuilding his military and the Russian economy. In these months, or perhaps years, the Kremlin will be limited in its capacity to threaten the transatlantic community. That is exactly when the West needs to step boldly forward with serious defense and energy policy to ensure future Putin threat can be stiff armed.

Endnotes

[1] Moira Warburton, "U.S. Senate Unanimously Condemns Putin as War Criminal," *Reuters*, March 15, 2022, https://www.reuters.com/world/us/us-senate-unanimously-condemns-putin-war-criminal-2022-03-15/ (accessed March 18, 2022).

[2] Shalini Nagarajan, "The Russian Ruble is Now Worth Less than 1 Cent as Russia Bombs Ukrainian Cities and Sanctions Pile Up," *Markets Insider*, March 2, 2022, https://markets.businessinsider.com/news/currencies/russian-ruble-worth-less-than-1-cent-ukraine-bombs-sanctions-2022-3 (accessed March 18, 2022).

[3] Cory Welt, "Russia's Invasion of Ukraine: Overview of U.S. and International Sanctions and Other Responses," Congressional Research Service Report for Congress, March 4, 2022, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11869 (accessed March 18, 2022).

[4] Statement, "Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures," The White House, February 26, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/26/joint-statement-on-further -restrictive-economic-measures/ (accessed March 21, 2022).

[5] Statement, "Fact Sheet on U.S. Security Assistance for Ukraine," The White House, March 16, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/16/fact-sheet-on-u-s-security-assistance-for-ukraine/ (accessed March 18, 2022).

[6] Press statement, "Additional Humanitarian Assistance for the People of Ukraine," Antony Blinken, U.S. Department of State, March 15, 2022, https://www.state.gov/additional-humanitarian-assistance-for-the-people-of-ukraine/ (accessed March 21, 2022).

[7] Helene Cooper, "The Pentagon Orders Another 7,000 Americans Troops to Europe," *The New York Times*, February 24, 2022, https://www.nytimes.com/2022/02/24/us/politics/us-troops-russia-ukraine-military.html (accessed March 18, 2022).

[8] Nick Wadhams, "U.S. Works to Keep Russia Mission Running with Staff Down 90%," *Bloomberg*, October 27, 2021, https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-27/u-s-works-to-keep-russia-mission-running-with-staff-down-90 (accessed March 21, 2022).

[9] "Travel Advisory: Russia – Level 4: Do Not Travel," Travel.State.Gov, U.S. Department of State, March 5, 2022, https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/International-Travel-Country-Information-Pages/RussianFederation.html (accessed March 21, 2022).

[10] Reuters, Alexander Marrow, Dmitry Antonov, and Dmitry Antonov, "Moscow Decries 'Unfriendly Actions' as U.S. Ends Visa Services for Most Russians," *Reuters*, April 31, 2021, https://www.reuters.com/world/us-embassy-moscow-reduce-consular-services-over-ban-hiring-local-staff-ifax-2021-04-30/ (accessed March 21, 2022).

[11] Conor Finnegan and Patrick Reevell, "Amid War in Ukraine, US Marine Detained by Russia Faces Urgent Health Needs," *ABC News*, March 3, 2022, https://abcnews.go.com/Politics/amid-war-ukraine-us-marine-detained-russia-faces/story?id=83227483 (accessed March 21, 2022).

[12] Michael Crowley and Jonathan Abrams, "Brittney Griner, Star W.N.B.A. Center, is Detained in Russia," *The New York Times*, March 5, 2022, https://www.nytimes.com/2022/03/05/sports/basketball/russia-brittney-griner.html (accessed March 21, 2022).

[13] Peter Granitz, "Russia Arrests Brittney Griner; Blinken Promises to Help All Americans Detained There," *NPR*, March 7, 2022, https://www.npr.org/ 2022/03/07/1084870347/blinken-says-u-s-working-to-release-americans-detained-in-russia (accessed March 21, 2022).

[14] Steve Inskeep and Charles Maynes, "Russia has Reasserted State Control Over the Country's Major Media Companies," *NPR*, March 7, 2022, https://www.npr.org/2022/03/07/1084870797/russia-has-reasserted-state-control-over-the-country-s-major-media-companies (accessed March 21, 2022).

[15] Press release, "RFE/RL Suspends Operations in Russia Following Kremlin Attacks," Radio Free Europe/Radio Liberty Pressroom, March 6, 2022, https://pressroom.rferl.org/a/rferl-suspends-operations-in-russia-following-kremlin-attacks/31738011.html (accessed March 21, 2022).

[16] Michael M. Grynbaum, "The New York Times Pulls Its News Staff from Russia," *The New York Times*, March 8, 2022, https://www.nytimes.com/2022/03/08/business/media/new-york-times-russia-press-freedom.html (accessed March 21, 2022).

[17] Oliver Darcy and CNN Business, "RT America Ceases Productions and Lays Off Most of its Staff," *CNN*, March 4, 2022, https://www.cnn.com/2022/03/03/media/rt-america-layoffs/index.html (accessed March 21, 2022).

NATO's Eastern Flank: between Deterrence by Denial and Deterrence by Punishment

Sebastian BLIDARU, Ph.D.

ABSTRACT

The military action against Ukraine on February 24, 2022, has substantially raised the level of tensions between the Russian Federation and the West, and changed the military dynamics in Eastern Europe. Naturally, the states in the region and the *North Atlantic Treaty Organization* have become much more concerned with identifying effective solutions to strengthen deterrence and defence. In this context, the aim of this article is to analyse whether the logic of deterrence has changed in the case of conventional allied presence on the Eastern flank (Enhanced Forward Presence/eFP and Tailored Forward Presence/tFP). From an official perspective, NATO's two initiatives fall under the umbrella of deterrence and defence. However, on the one hand, there are researchers/experts who assume that eFP and tFP are manifestations of deterrence by punishment, and on the other hand we can identify another side that supports a logic of deterrence by denial. By applying elements of deterrence theory to the analysis of recent developments on the Eastern flank - the deployment of four additional battle groups in Slovakia, Hungary, Bulgaria, and Romania; the increase in the number of troops in the existing battle groups – one can see that a deterrence by punishment approach is maintained (the threat of a global-alliance response in the event of an attack). Although there have been significant developments in NATO's conventional military presence on the eastern flank, the requirements of a strategy by denial are still not being met.

Keywords: *NATO's eastern flank*; *deterrence by denial*; *deterrence by punishment*; the *Russian Federation*

Sebastian Blidaru ***(Ph.D. in Political Sciences) is a researcher at the Institute for Political Studies of Defense and Military History.***

1. Introduction

From a general perspective, there were many discussions before February 24, 2022, about the concept of deterrence in Europe. One of the questions raised was whether it is necessary to take deterrent actions against the Russian Federation. Moreover, at the end of a chapter analysing the evolution of deterrence, Toms Rostoks pointed out that "It remains to be seen whether deterrence is here to stay because there is less willingness than there was during the Cold War to accept that Russia has again become an adversary"[1]. However, after the attack on Ukraine by Russian forces, it seems that some of the answers have been identified.

In recent years, the North Atlantic Treaty Organization has made sustained efforts to deter the Russian Federation in Eastern Europe. At the Warsaw Summit in 2016, NATO emphasised, concerning its deterrence and defence posture, that it is – based on an appropriate mix of nuclear, conventional, and missile defence capabilities[2] and that "NATO must continue to adapt its strategy in line with trends in the security environment […]"[3]. These NATO deterrence coordinates can also

be identified in more recent documents[4]. Despite maintaining this diverse range of instruments for deterrence and defence, throughout this article I will focus only on NATO's conventional dimension. Specifically, I intend to analyse the recent developments in NATO's military presence in the East of Europe (*Enhanced Forward Presence/*eFP and *Tailored Forward Presence/*tFP*).*

As we said in the above, eFP and tFP are included in the broader sphere of deterrence and defence. There are opinions in various research that place eFP, on the one hand, in the logic of deterrence by denial and, on the other hand, in the logic of deterrence by punishment. Jörg Noll, Osman Bojang, and Sebastiaan Rietjensm stress that first and foremost, "There is a large group of pundits that explicitly or implicitly argue that the strategy behind eFP is, or should be, deterrence by denial"[5] and secondly "A second group of academics and experts argues that eFP is based on the strategy of deterrence by punishment. In their views eFP should symbolise NATO unity and solidarity […]"[6]. Also, the research of Noll, Bojang and Rietjensm, which analyses how the Baltic States perceive the deterrence strategy underlying eFP, concludes that: Estonia characterizes NATO's strategy as deterrence by denial; Latvia perceives it as punishment; and Lithuania perceives it as a combination of the two[7]. Moreover, in one document of research conducted in 2018 (which included interviews with NATO personnel - military and civilian), it was highlighted that –

"[…] there was a greater amount of indicators that pointed towards an understanding of eFP based on deterrence by punishment than deterrence by denial (a ratio of roughly 3:1). Almost all NATO personnel essentially saw eFP in terms of displaying NATO unity, solidarity and determination and most of them emphasized the strategic advantage of working with multinational battlegroups."[8]

My paper starts from the hypothesis that NATO's approach to eFP and tFP focuses on deterrence by punishment. I chose this option because eFP and tFP are, in my personal view, just a mechanism that can trigger a broader Alliance response in case of an attack. However, given the Russian Federation's military intervention in Ukraine, there are now significant developments in terms of allied presence in Eastern Europe. Based on these clarifications, will try to find an answer to the following research question: *Did the North Atlantic Alliance, in the case of its presence on the Eastern flank, change the deterrence by punishment for deterrence by denial?*

Before the theoretical coordinates of the paper, I want to emphasize that the choice of deterrence by punishment or deterrence by denial can influence the allocation of resources, strategic communication, (perceived) effectiveness, and the trust of every ally that it will be protected by NATO in case of aggression[9].

2. A framework for analysis

I will use here a definition of deterrence found in the discipline of international relations. Thus, deterrence is seen as "[...] a military strategy in which one actor attempts to prevent an action by another actor by means of threatening punishment if the action is undertaken. Deterrence is, in essence, a threat to use force in response to a specific behavior."[10] Analysing NATO's eastern flank, it is also necessary to mention the meaning of the term "conventional deterrence" which is seen as "[…] a function of the capability of denying an aggressor his battlefield objectives with conventional forces"[11]. At first sight, deterrence may seem like a simplistic approach, but when it comes to putting it into practice, things become much more complicated.

The literature on deterrence distinguishes between two strategic types/categories: punishment and denial. For the first type, the strategy by punishment, typical for the nuclear dimension, the objective is "[…] to threaten such a high cost to the fabric of the opponent's society that the action in question will no longer be worth the cost"[12]. M*assive retaliation* and M*utual assured destruction/MAD* are examples of strategies that rely on deterrence by punishment. Even if there are theoretical points of view in favour of a strategy by punishment with conventional weapons, it should be mentioned that this coercive approach is rarely effective because "Inflicting enough

pain to subdue the resistance of a determined adversary is normally beyond the capacity of conventional forces."[13]

In the case of deterrence by denial strategy (which can also be identified as "*counterforce deterrence*") – "[…] the military deterrence is targeted at the enemy's military and political assets, such as military bases, command and control assets, and governmental facilities. The purpose of the deterrent is, therefore, to prevent the enemy from achieving whatever goal it seeks with the use of force"[14]. Hyphening that conventional deterrence is not the same thing as the strategy of denial, however, the academic literature has often made a direct connection between the two because "If states typically seek short and low-cost conflicts, then conventional deterrence largely depends on convincing an adversary that it cannot achieve its objectives rapidly or efficiently. In this context, the deterrent effect is achieved in large part by the possibility of getting bogged down in a long and costly war of attrition."[15]. In other words, if there is a possibility of a blitzkrieg war, then deterrence is likely to fail[16].

Starting from the fact that "The most common way of measuring the health of a deterrence threat grounded in denial capabilities is the immediate balance of forces in the contested territory […]"[17], in what follows I will analyse the situation[18] in Eastern Europe according to the 3:1 rule. This approach implies that "[…] the attacker needs a local advantage of at least 3:1 in combat power to break through a defender's front at a specific point"[19].

Clearly, between the two types of strategies – by denial and by punishment – there are major differences, but it is also worth specifying that in the case of this distinction, there may be situations of possible overlap: "[...] a 'denial' response, especially if it involves the use of nuclear weapons tactically, can mean high direct costs, plus the risk that the war may get out of hand and ultimately involve severe nuclear punishment for both sides."[20]

3. Enhanced Forward Presence and Tailored Forward Presence

NATO's deterrence and defence posture in Eastern Europe relies on two components: the Enhanced Forward Presence/eFP which focuses on Poland and the Baltic States and the Tailored Forward Presence/tFP which includes the Black Sea region. Two of the decisions of the Warsaw Summit (2016) were these two initiatives, in order to highlight the solidarity of the allies and their ability to act in the event of any possible aggression[21]. Enhanced Forward Presence involved the deployment of four multinational battle groups on a rotational basis in Poland, Estonia, Latvia and Lithuania, a process that was completed by 2017[22]. These forces work under the coordination of the framework nations - Canada, Germany, United Kingdom, United States of America. Regarding the Tailored Forward Presence, this initiative was based on a set of proposals advanced by Romania and covers the land, sea and air domains[23]. An important element of this presence is the Multinational Brigade South East in Craiova, (Romania), which became fully operational in November 2018[24]. Likewise, the maritime dimension of tFP involves the deployment of ships and the conduct of allied exercises in the Black Sea region. The air component includes joint training exercises and air policing actions on the territory of Romania and Bulgaria (eAP/ enhanced Air Policing[25]).

In February 2022, official North Atlantic Alliance data for the Enhanced Forward Presence showed that: the battle group operating in Estonia and led by the United Kingdom was of approximately 1,146; the group in Latvia, whose framework nation is Canada, was of approximately 1,650 troops; the German-led group in Lithuania was of approximately 1,103 troops; and the last group in Poland, led by the United States, was of a total of approximately 1,058 troops[26]. These figures outline a modest allied presence on the north-eastern flank. Considering that "The battlegroups operate in concert with national home defence forces and are present at all times in the host countries."[27], we can state that this first line of defence and deterrence possesses a larger number of forces. In addition to the almost 5 000 NATO troops, there are also the troops of the three Baltic states - Estonia (7 200), Latvia (8 750), Lithuania (23 000) - and Poland (114 050)[28]. Will also emphasize that a military action against one of the states on whose territory the four battle

groups are located would represent an attack against three nuclear forces - the US, the UK and France.

Compared to the Enhanced Forward Presence, the Tailored Forward Presence represent a much weaker deterrent. This argument relies on the fact that the allied presence in the Southeast is much smaller. The main components of the tFP are the following: in Romania, we have the Multinational Brigade Southeast (MN BDE-SE) stationed in Craiova and which is represented by approximately 1,000 Romanian and Polish soldiers[29]; the Headquarters Multinational Division Southeast (HQ MND-SE) which was established in 2015, has about 280 personnel[30]; and the newest NATO structure, established in 2020, the Headquarters Multinational Corps Southeast (HQ MNC-SE), will have about 400 military personnel[31]. In addition, in Sofia (Bulgaria) and Bucharest (Romania), there is a NATO Force Integration Unit[32] which consists of about 40 members each (national and multinational Alliance personnel)[33]. Moreover, for deterrence and defence, we must consider the fact that the Romanian army consists in about 71 500 soldiers, and the Bulgarian army, 36 950 soldiers[34].

From all the above, we can state that there are substantial differences between Enhanced Forward Presence and Tailored Forward Presence. One of the arguments in favour of this qualitative distinction is that

"In the event of an attack on NATO's southeast, Russia would either need to launch a large-scale amphibious landing operation from Crimea or first defeat Ukrainian forces before crossing Moldova to invade Romania, all of which would imply significant preparations, large forces, and significant time. Consequently, NATO would likely have time to prepare its collective defence of the region [...]"[35].

However, a report by *the Centre for European Policy Analysis/CEPA* emphasizes that "This tiered approach to deterrence capabilities created a degree of incoherence along the Eastern Flank, in effect yielding the initiative in the Black Sea region to the Kremlin, putting strains on the cohesion of the Alliance, and exposing NATO to continued aggressive probing from Russia."[36] Thus, so far, the Russian Federation has been less discouraged from taking hostile/aggressive actions in the Black Sea region, but this situation could change considerably in the coming period.

At the extraordinary NATO summit in Brussels on March 24, 2022, the decision was to enable four additional battle groups in Slovakia, Hungary, Bulgaria, and Romania[37]. They will most likely consist of around 900/1000-1500 military personnel. Jens Stoltenberg also pointed out that the four existing battle groups (in the Baltic States and Poland) have been increased to a double number of soldiers[38]. Thus, the North Atlantic Alliance will have a total of eight battle groups, from the Baltic Sea to the Black Sea.

In addition to these specific elements concerning the allied presence on the Eastern flank, the invasion of the Russian Federation also generated measures such as the activation of NATO's defence plans or the deployment of elements of the NATO Response Force[39]. The magnitude of these actions is also reflected in the statement made by General Tod D. Wolters (Supreme Allied Commander Europe) who said on February 25 that it is "the very first time the Alliance has employed these high readiness forces in a deterrence and defence role."[40] From a general perspective, on March 21, 2022, the allied presence on the Eastern flank (in terms of military personnel) reached significant numbers: Estonia – 2 000, Latvia – 1 700, Lithuania – 4 000, Poland – 10 500, Slovakia – 2 100, Hungary – 800, Romania – 3 300, Bulgaria – 900[41].

4. Discussions

In the theoretical section of the paper, I have mentioned that conventional deterrence is often associated with deterrence by denial, and that a useful instrument for its analysis is the balance of forces in the region under discussion. Thus, at this point, it is necessary to look at the military forces of the Russian Federation present in the Western Military District and in the Southern Military District[42]. We must also consider that in the event of a conflict, the first to intervene will be the troops forming the eFP/tFP and the armed forces of the state on whose territory the two NATO initiatives are located.

In 2020, Russia's Western Military District counted about 150 000 active personnel[43], and the Southern Military District, about 100 000 military personnel[44]. Comparing these figures with the eFP/tFP forces, to which are added those of the host states' troops, one can see that by February 2022 there was an unbalanced force ratio in favour of the Russian Federation (except for Poland and Romania). After the Russian military intervention in Ukraine in February 2022, the allied presence on the Eastern flank has increased. All these recent NATO efforts seem to support a process of moving away from the logic of deterrence by punishment (based on Article 5 of the North Atlantic Treaty) to that of denial. However, the imbalance of conventional forces between the North Atlantic Alliance and the Russian Federation, especially in the case of the Baltic states, remains. In other words, applying the requirements of the 1:3 rule, the North Atlantic Alliance still does not meet the necessary conditions to conventionally deter the Russian Federation on the Eastern flank. In the absence of a massive NATO military mobilisation, an action characteristic for the strategy by denial, the developments in Eastern Europe remain an instrument of an approach based on deterrence by punishment.

Even though the Russian Federation has so far not undertaken any military intervention on NATO's Eastern flank, we cannot say with certainty that this is due to the success of deterrence. The Kremlin's military decisions may also be based on other factors. However, the North Atlantic Alliance is now paying increasing attention to the concept of deterrence and to the most effective ways to implement it.

Endnotes

[1] Toms Rostoks, *The evolution of deterrence from the Cold War to hybrid war*, in Nora Vanaga, Toms Rostoks, eds., *Deterring Russia in Europe. Defence strategies for neighbouring states* (London: Routledge, 2019), p.33

[2] "Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016", *North Atlantic Treaty Organization*, accessed in 03.04.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

[3] "Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016", *North Atlantic Treaty Organization*, accessed in 03.04.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

[4] "Deterrence and defence", *North Atlantic Treaty Organization,* March, 28, 2022, accessed in 12.03.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm

[5] Jörg Noll, Osman Bojang, Sebastiaan Rietjensm, *Deterrence by Punishment or Denial? The eFP Case*, in Frans Osinga, Tim Sweijs, eds., *NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies 2020. Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (The Hague: Asser Press, 2021), p.112

[6] Jörg Noll, Osman Bojang, Sebastiaan Rietjensm, *Deterrence by Punishment or Denial? The eFP Case*, in Frans Osinga, Tim Sweijs, eds., *NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies 2020. Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (The Hague: Asser Press, 2021), pp.112-113

[7] Jörg Noll, Osman Bojang, Sebastiaan Rietjensm, *Deterrence by Punishment or Denial? The eFP Case*, in Frans Osinga, Tim Sweijs, eds., *NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies 2020. Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (The Hague: Asser Press, 2021), p.125

[8] Osman Bojang, John Jacobs, "*Denial or punishment?*" *Atlantisch Perspectief* 43, no.3 (2019): p.18

[9] Jörg Noll, Osman Bojang, Sebastiaan Rietjensm, *Deterrence by Punishment or Denial? The eFP Case*, in Frans Osinga, Tim Sweijs, eds., *NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies 2020. Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (The Hague: Asser Press, 2021), p.110

[10] William A. Darity Jr., ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences, 2nd edition. Volume 2* (USA: Macmillan Reference USA, 2008), p.333

[11] John J. Mearsheimer, Conventional Deterrence, (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p.15

[12] William A. Darity Jr., ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences, 2nd edition. Volume 2* (USA: Macmillan Reference USA, 2008), p.333

[13] Robert A. Pape, *Bombing to win. Air Power and Coercion in war,* (USA: Cornell University Press, 1996), p.20

[14] William A. Darity Jr., ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences, 2nd edition. Volume 2* (USA: Macmillan Reference USA, 2008), p.333

[15] Michael S. Gerson, "Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age", *The US Army War College Quarterly: Parameters* 39, no. 3 (2009), pp. 32-48. https://doi.org/10.55540/0031-1723.2486, p.37

[16] John J. Mearsheimer, Conventional Deterrence (Ithaca, London: Cornell University Press, 1983), p.203

[17] Michael J. Mazarr, *Understanding Deterrence*, in Frans Osinga, Tim Sweijs, eds., *NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies 2020. Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (The Hague: Asser Press, 2021), p.15

[18] It should be mentioned that I will take into account only the total number of military personnel and I will ex-

clude from the analysis elements such as the number of tanks or artillery pieces.

[19] John J. Mearsheimer, "Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics." *International Security* 13, no. 4 (1989), pp. 54-89. https://doi.org/10.2307/2538780, p.54

[20] John Garnett, ed., *Theories of Peace and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought*, (UK: Palgrave Macmillan, 1970), p.111

[21] "Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016", *North Atlantic Treaty Organization*, accessed in 03.04.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

[22] "NATO's military presence in the east of the Alliance", *North Atlantic Treaty Organization,* accessed in 15.04.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

[23] "Romania's Permanent Delegation to NATO, Romania-NATO, Collective Defense", *Ministry of Foreign Affairs Romania*, accessed in 23.04.2022, https://nato.mae.ro/en/node/1030

[24] "Romania's Permanent Delegation to NATO, Romania-NATO, Collective Defense", *Ministry of Foreign Affairs Romania*, accessed in 23.04.2022, https://nato.mae.ro/en/node/1030

[25] This initiative covers the Baltic States and Poland as well as Romania and Bulgaria. Specifically, the eAP involves the provision by allies of additional means, complementing existing capabilities, to support air policing efforts.

[26] "NATO's Enhanced Forward Presence", *North Atlantic Treaty Organization,* Factsheet, February 2022, accessed in 21.04.2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/2202-factsheet_efp_en.pdf

[27] "NATO's military presence in the east of the Alliance", *North Atlantic Treaty Organization,* accessed in 15.04.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

[28] The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2022*, (London: Routledge, 2022), pp.100-135

[29] Valentin Bolocan, "România, înarmată până-n dinți cu tehnică de ultimă generație. Ce putere de lovire va avea grupul permanent de luptă NATO din țara noastră", *Adevărul*, March 25, 2022, accessed in 28. 04.2022 https://adevarul.ro/news/eveniment/romania-inarmata-pana-n-dinti-tehnica-ultima-generatie-putere-lovire-grupul-permanent-lupta-nato-tara-noastra-1_623ca27 75163ec42719cc5ae/index.html

[30] Siemon T. Wezeman, Alexandra Kuimova, *"Romania and Black Sea Security"*, SIPRI Background Paper, December 2018, p.8, accessed in 25.03.2022, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/bp_1812_black_sea_romania.pdf

[31] "Headquarters Multinational Corps South-East established in Cincu, in the presence of President Iohannis and DefMin Ciuca", *Nine O'Clock*, July 24, 2020, accessed in 14.03.2022, https://www.nineoclock.ro/2020/07/24/headquarters-multinational-corps-south-east-established-in-cincu/

[32] The deployment of these units was decided at the Wales Summit in 2014. *NATO Force Integration Units* are "small, multinational headquarters that facilitate the rapid deployment of the VJTF and Allied follow-on forces […] Their task is to improve cooperation and coordination between NATO and national forces, as well as to prepare and support exercises and any deployments needed." – "Readiness Action Plan", *North Atlantic Treaty Organization,* accessed in 17.03.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm

[33] "NATO Force Integration Units (NFIU)", *SHAPE Public Affairs Office*, accessed in 16.03.2022, https://shape.nato.int/operations/nato-force-integration-units

[34] The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2022*, (London: Routledge, 2022), pp.91-140

[35] Heinrich Brauss, Ben Hodges, Julian Lindley-French, *The CEPA Military Mobility Project: Moving Mountains for Europe's Defense*, The Center for European Policy Analysis, March 2021, pp.23-24, accessed in 12.04.2022, https://cepa.org/wp-content/uploads/2021/05/CEPA-Military-Mobility-Report-web-5.21.21.pdf

[36] Ben Hodges, Janusz Bugajski, Ray Wojcik, Carsten Schmiedl, "One Flank, One Threat, One Presence**.** *A Strategy for NATO's Eastern Flank", The Center for European Policy Analysis*, May 2020, p.1, accessed in 19.03.2022, https://cepa.org/cepa_files/2020-CEPA-report-one_flank_one_threat_one_presence.pdf

[37] "Statement by NATO Heads of State and Government", *North Atlantic Treaty Organization,* Brussels, March 24, 2022, accessed in 05.04.2022 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en

38 "Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg previewing the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government", *North Atlantic Treaty Organization,* March 23, 2022, accessed in 12.04.2022, https://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_193610.htm?selectedLocale=en

[39] "Statement by NATO Heads of State and Government", *North Atlantic Treaty Organization,* Brussels, March 24, 2022, accessed in 05.04.2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en

[40] Tod D. Wolters, "SACEUR statement on the activation of the NATO Response Force", *SHAPE Public Affairs Office*, February 25, 2022, accessed in 18.03.2022, https://shape.nato.int/news-archive/2022/saceur-statement-on-the-activation-of-the-nato-response-force

[41] "NATO's Eastern Flank: Stronger Defence and Deterrence", *North Atlantic Treaty Organization,* March 21, 2022, accessed in 29.04.2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/2203-map-det-def-east.pdf

[42] This option is based on the fact that in the event of a possible conventional attack directed against NATO member states in Eastern Europe, the armed forces of the Russian Federation will use, in a first phase, the resources available in the Western and Southern Military Districts. Traditionally, the Southern Military District had the Cau-

casus region as its main focus, but the events of 2014 marked a repositioning of interest towards the West.

[43] "Russia Military. Quick Reference Guide", *U.S. Army Training and Doctrine Command*, January 2020, accessed in 29.04.2022, https://irp.fas.org/world/russia/tradoc-ref-guide.pdf

[44] Andrzej Wilk, "Eyes west! A shift in focus in Russia's Southern Military District", *Centre for Eastern Studies*, no.350 (2020):p.4, accessed in 29.04.2022, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW_Commentary_350%281%29.pdf

Russia's Quest for Regional Hegemony: Appearances vs. Realities*

Silviu NATE, Ph.D.

ABSTRACT

Russia's hegemonic decline is increasingly worsening the regional security climate, making Russia's cooperation with other actors difficult. By connecting political disadvantageous interdependencies, capable of operating in grey-areas, Russia undermines the institutional legitimacy of the aggressed states and discredits a series of processes with echoes in the nation's consciousness, basically shattering the societal resilience, which is the foundation of state sovereignty. In order to cope with Russia's pressure, the Black Sea coastal states need to shape their ability to maximize specific common foreign policy objectives in order to increase the security capacity of the mutual geographical area. Other states' sovereignty and independence violation has become a common practice for Russia. This attitude is the effect of a deficit in understanding the democratic framework of European civilization and leads also to the undermining of the international law system.

Keywords: Russia, hegemony, statehood, decline, sovereignty, geopolitical contagion, military aggression

Dr. Silviu Nate ***is an associate professor at the Lucian Blaga University of Sibiu and director of the Global Studies Center. His analytical interests focus mainly on the Wider Black Sea Region and transatlantic relations. He coordinated several policy papers on energy, migration, security in the Black Sea and influenced strategic decisions for strengthening the Allied presence in the region. (silviu.nate@ulbsibiu.ro)***

From Global Hegemony to Regional Hegemony

The hegemonic theory often captures formulas involving a dominant state actor, be it at a regional level, which uses a wide range of instruments for gaining influence, especially the exertion of military power as a lever to achieve hegemonic status – eventually, this turns into a resource of political power over other states, used in order to impose its own model.

Hegemony is a term used in the last four decades to denote primordiality or leadership. Frequently used in relation to the theory of hegemonic stability, it refers to the international system, the capabilities of one state, and other states' relations with the hegemon.

In search of hegemonic stability, we encounter a situation described as the relationship of two actors between whom there is no balance of power and that can usually develop along two possible scenarios. The first scenario is the hegemonic peace achieved between two actors whose power is approximately equal, while the second scenario refers to a dominant peace that presumes the existence of a superpower that imposes itself in front of one or many powers.

Until hegemonic stability is achieved, the behaviour of the dominant actor usually incorporates aggressive characteristics that might not be in line with the international law.

Ironically, the incipient use of discouraging and domination techniques has the ultimate goal to achieve cooperation within the system of international or regional relations in order

* This article originally appeared in Ukraine Analytica, Issue 2 (24), 2021.

to finally reduce the hegemon's effort and expense.

Russia's Hegemonic Profile

When it comes to profiling a hegemon, we should take into account at least five variables:

1. Military – the hegemon is the strongest military force globally or regionally; its military capabilities are superior to any regional or global adversary. Its system of alliances is superior to any other military alliance.

Regarding the distribution of power on the global scale, the picture seems to be found in similar tones as in the Black Sea, which becomes an eloquent landmark for broader geopolitical dynamics.

In this geopolitical equation, the military threat to the North and Central Atlantic region remains Russia. With maritime access from the Black Sea and through the Mediterranean Sea, Russia supplies and maintains the conflicts in Syria and Libya, trying to count on wider geopolitical stakes vis-à-vis Westerners and actors in the Middle East and North Africa (MENA). Russia's pushing for gaining geopolitical relevance in Syria and Libya demonstrates its tactic faculty to jeopardise Western projections, whether they are stabilization, energy, or economic development.

Declassified analyses, carried out by British strategists during the Cold War, highlighted the decisive role of the Black Sea, and implicitly that of Turkey, as a factor in preventing and limiting Russia's access from the mainland to the warm waters of the Mediterranean.[1] Once there, Russia would have questioned the projections and security climate of Western Europe. Travelling in time, nowadays the Black Sea preserves its strategic relevance, and the illegal annexation of Crimea by Russia becomes a coveted outpost by Moscow in its desire to project its influence. Thus, the Black Sea is included in Russia's strategic vision as a regional platform for broader geopolitical developments and as a space of instability, a veritable grey area.

2. Economic – the hegemon has the most developed economy, being a basic or indispensable partner for most other states.

Russia does not have a highly developed economy; and by conducting large-scale raids outside its territory, it risks running out of financial resources too soon, which is counterproductive and contrary to Putin's desire to stay in power for many years to come. The tendencies of the big economies to migrate to alternative energy sources will reduce the demand for fossil fuels, estimating a collapse of these markets in the next two decades – this means that it will become impossible to support Putin's regime only by force. Having a predominantly bichrome industrial landscape, dominated by energy and weapons production, Russia does not support the ability to profile itself as a hegemon.

3. Political – the hegemon has a vast system of political partnerships and agreements with most states. Moscow's connections occur mainly in relation to dictators and, overall, Moscow aims to produce regime change favourable to its agenda. Forcing internal political crises and instability, Russia's vision of neighbouring countries is more towards forms of political union. All these steps seem to be part of broader geopolitical projects that limit the aspirations of these states to join the Euro-Atlantic community.

4. Institutional – the hegemon and his allies control international institutions and impose the rules (and mostly influence the rules) that govern the world – this way they are controlling the international agenda.

Due to its economic strength, China has the power to advance competing projects on a global scale, a profile that is not found in the case of Russia, which is why its rapprochement with China is becoming a vital action for Moscow.

Economic power is an important vector for institutional multilateral games. From this perspective, Russia – as a regional power – becomes somehow dependent on China as an actor with multiple valences. The tendencies of the international system to structure itself towards bipolarity send Russia into the hands of China. The desire for cooperation between the two states is obvious, and although they have decided not to disturb each other in the spectrum of regional interests, the prospects for global positioning may differ. Although Russia is a permanent member of the UN Security Council, its ability to structure the international agenda is limited, precisely due to

a weak system of allies and precarious institutional system.

5. Ideological – the hegemon determines the main aspects of politics at the global or regional level, being a value indicator for other actors.

Russia's domestic political model, the repressive actions of the authorities against political opponents and own citizens, are disapproved by liberal societies, representing the global political and economic dominant force. Thus, political behaviour does not entirely deny the Soviet ideological heritage.

The decline of a hegemonic state is associated with closed economies, instability, and the creation of competing regional blocs. Charles Kindleberger argues that the instability of the world economy between the two World Wars occurred due to the absence of a dominant power capable of stabilizing the international system.[2] In the Black Sea, only a balance of power will ensure the stabilization process.

In an attempt to find out whether Russia is a hegemon, Keohane's three characteristics formula is quite relevant. From his point of view, a hegemon:

– has the ability to create, implement and maintain international rules;

– demonstrates the will to do so;

– exercises decisive dominance in the economic, technological, and military fields.[3]

In the case of Russia, we observe aspirations for a regional hegemonic status, but without being economically and politically persuasive, its profile falls rather within the framework of a declining hegemon. As its primordiality cannot be ensured by the means of soft-power tools or coercive diplomacy, it resorts to the direct use of military force.

Additional to the military arsenal, there is the will to impose ideological models, energy blackmail, diplomatic and political pressure under the "attractive" umbrella of corruption networks and oligarchs.

By connecting political disadvantageous interdependencies, capable of operating in grey-areas, Russia undermines the institutional legitimacy of the aggressed states and discredits a series of processes with echoes in the nation's consciousness, basically shattering the societal resilience that is the foundation of state sovereignty.

False Questioning of Statehood

Traditional European sociologists consider that states are usually (but not always) constituted on the structure of a nation, while society is never to be confused with the state. This is falsely exploited by Russia, invoking the right to protect its ethnic minorities in other countries through aggressive military approaches.

One thing that Russia omits when issuing claims to Ukraine, Georgia, the Baltic States, or other neighbouring actors is the fact that Russia itself is a deficient model of governance whereby state security is not equivalent to societal security, and consequently, security seen by government structures is different from the security seen by societal structures. The pattern of its dominant behaviour is a result of the legacy of the Soviet state.

Russia's deficit in democratic understanding is due precisely to its inability to place itself in the space of European sociological thought. Immanuel Wallerstein is extremely relevant in his assertion that the state is part of society; society is more than the state, it is the other side. Society is an alternative to the state and the ultimate source of its legitimacy.[4] Thus, Russia's authorities quelling internal protests and questioning national sovereignty and legitimacy of other states, is a non-example of action in international relations, based on false pretences that denote the behaviour of a declining power.

According to Max Weber, the nation is a community of feeling that will adequately manifest itself within its own state, and therefore a nation is a community that normally tends to generate its own state.[5] We notice the existence of a phenomenon through which the aggression on moral security aims to destabilize the foundations of the nation.

This subtle pattern, complemented by influence operations, intelligence operations and military demonstrations, finds its addressability to the ecosystem of values and cultural identity, producing reverberations intended to question the sovereign right of other states.

Considerations presented above show that an autocratic hegemon in decline, refusing to accept its new status, still in search for domi-

nance projection, resorts to aggressive practices that end up in undermining the legitimacy of other nations and, implicitly, their sovereignty.

Disadvantageous Complex Interdependence or the Negative Effect of Geopolitical Contagion

The psychological effect of the latest military developments in Eastern Ukraine and the Sea of Azov is used by Russia for the purpose of intimidation. For Moscow, the military demonstration is a blackmailing instrument against Western powers in the hope of gaining a place at the table of global stakes. These attempts indicate Russia's effort to claim a status of global power.

As we are already accustomed to, the Kremlin mixes political goals with military ones: it makes a military move and then contextually analyses new offensive opportunities, as well as what political gains it could accumulate from it. Russia's ethos is the saying "Push, and if there is no resistance, push more", and if there is resistance, push elsewhere. Its tactical and strategic components are important and not negligible when we refer to a Russian-style modus operandi.

The new global configuration places Russia in a context of a limited power, and from this geopolitical state it resorts to a series of inappropriate reactions. We note that one of the effects of incomplete non-democratic hegemonic actors is the use of unconventional and kinetic practices in order to break the political systems of the aggressed countries.[6]

Because of this, any gain, however small, turns military and unconventional aggression into political resources and creates a complex disadvantageous interdependence or an effect of regional negative contagion.

Russia's covert pattern of using proxy groups and subversive actions requires Alliance's response to hybrid aggression. The Euro-Atlantic community is facing a challenge: it is having difficulty assigning a legitimate response to covert aggression, while Russia's actions are becoming mechanisms and resources of power. The techniques used for the illegal annexation of Crimea are the perfect example.

At the same time, Russia has historically shown that it respects strong interlocutors, an attitude that justifies the increase of firm deterrence from the allies. It is therefore legitimate that efforts should be directed towards strengthening North Atlantic Treaty Organisation (NATO) presence in the Black Sea.

At the same time, NATO and the European Union (EU) must bring to the forefront of talks with Russia the need for respect of other states' sovereignty. Flagrant aggression must be punished under international law, otherwise similar incursions will be more difficult to discourage in the future.

Will the New Dispute Be an Ideological One?

Due to its geography, Russia manifests itself predominantly as a military aggressor on the periphery. One must be aware of the contagious nature of tolerating its malignant behaviour. If the Euro-Atlantic community does not control the geostrategic periphery, it will endanger the stability of the democratic and functional core of the Western world, while also paving the way for the fate of countries drawn into the insecurity gap, which are in Russia's direct concern.

Quoting Sergei Lavrov about a meeting with Chinese Foreign Minister Wang Yi, he stated on 23 March 2021: "We emphasised that against the background of active attempts by the West to promote its concept of a 'rules-based world order', the joint efforts of Russia and China...to preserve the modern system of international law are becoming more and more relevant."[7]

In this context, a clarification is required. In reality, multilateralism without a commitment to the rule of law, human rights and international norms, divides the world into two incompatible forms of political regimes and two major currents, respectively: multilateralism based on the liberal order (as how the United Nations was born) and faked multilateralism, which actually hides a "left-wing internationalism" and develops frameworks for competing multilateral organizations.

Lavrov's statement reminds us of *contested multilateralism*, a concept developed by Morse and Keohane, distinguished thinkers who describe this approach as a situation, which "involves the use of different multilateral institutions to challenge the rules, practices, or missions of existing multilateral institutions" [8], based on liberal values.

What Lessons Does Recent History Offer Us?

If we put the Black Sea at the centre of the global map, we would notice that one of Huntington's civilizational delineations could be found in this space of confluence between Western, Slavic, and Oriental cultures. It is precisely these challenges, which place the Black Sea as a node of geopolitical convergence, which must put it on the EU-NATO agenda.

Russia's hegemonic decline is increasingly endangering the regional security climate, making cooperation with other dominant actors difficult[9]. The prospects for challenged multilateralism and the weakening trends of multilateral institutions produce a vacuum of authority that accentuates the anarchic system of international relations. Under these conditions, for declining hegemonies, trust is no longer a constant in negotiations.

The mirage of Russia-NATO and Russia-EU dialogues has led to delays, most often counterproductive and lacking transparency / predictability on the part of Russia. Russia's approach to the *dual track-strategy* system advanced by some NATO members, which uses both the channel of military deterrence and openness to dialogue with Russia, has proved only partially effective as a diplomatic tool.

From this perspective, we face a new hypothesis that remains to be proved: beyond economic disputes and military accents, in the prospective case of a China-Russia binomial, the great global competition is expected to be an ideological one. Bending on history lessons can become useful.

In order to cope with Russia's pressure, the Black Sea coastal states need to shape their ability to maximize specific common foreign policy objectives in order to increase the security capacity of the common geographical area.

The Russian rhetoric about the proximity of NATO and the EU to its borders is a false problem as long as every society and sovereign state has the right to determine its aspirations and choose its own foreign policy agenda.

The effort of the Black Sea states must aim at strengthening traditional multilateral organizations, based on liberal values and the imposition of international norms.

Societal and political resilience are the key to ensuring transparency between partners, but also the indicator for the sustainability of joint actions.

Endnotes

[1] Secret note (Ref. A09483) handed to Prime Minister Thatcher on the 5th of May 1979 [http://fc95d419f4478b-3b6e5f-3f71d0fe2b653c4f00f32175760e96e7.r87.cf1.rackcdn.com/D19E236B19944300801205EC89E5B656.pdf, accessed: 21 May 2021].

[2] C. P. Kindleberger, *Economic Laws and Economic History,* Cambridge University Press: New York 1997, p. 54.

[3] R. O. Keohane, J. S. Nye, *Power and Interdependence Revisited*, "International Organization", Vol. 41, No. 4, Autumn 1987, pp. 725–753.

[4] I. Wallerstein, *Utopistics: Or, Historical Choices of the Twenty-First Century*, The New Press: New York 1999, p. 5.

[5] A. Anter, *Max Weber's Theory of the Modern State: Origins, Structure and Significance*, Palgrave Macmillian: New York 2014, p. 119.

[6] S. Nate, A Rațiu, *Defending the Truth and Counter Information Warfare in Europe, "International Conference Knowledged-Based Organization"* xxiii 2017, pp. 213–219.

[7] S. Qiu, A. Osborn, *Russia, China Push for U.N. Security Council Summit, Lash out at West*, "Reuters", 23 March 2021 [https://www.reuters.com/article/uk-russia-china-un-idUKKBN2BF0H6 accessed: 21 May 2021].

[8] J. C. Morse, R. O. Keohane, *Contested Multilateralism*, "The Review of International Organizations", 9.4 2014, pp. 385–412.

[9] R. O. Keohane, *After Hegemony,* Princeton University Press: New Jersey 2005, p. 9.

Rethinking the China-Russia Relations in the Context of the War in Ukraine

Șerban Filip Cioculescu, Ph.D.

ABSTRACT

In spite of a turbulent past of mistrust and rivalry, the Russian Federation and the People's Republic of China are not adversaries, they are political, economic and security partners, and in the context of their common opposition to the USA and western liberalism they could even become allies in the future. Russia's war against Ukraine put China in a difficult situation, since it is a supporter of peaceful ways for solving interstate conflicts and it invested a lot in the Ukrainian economy, but cannot side with the West against Moscow. Chinese lack of criticism towards Moscow was widely seen as an indicator of the convergence of the two nations's positions on the evolution of the international security architecture.

Keywords: China, Russia, competition, cooperation, war, hegemony, arms race, economy, balance

Șerban F. Cioculescu ***(Ph.D. in political sciences) is a senior researcher at the Institute for Political Studies of Defence and Military History and a visiting professor (lecturer) at the University of Bucharest, Department of Political Sciences.***

The Russo-Ukrainian war, which began on February 24, 2022, was preceded and accompanied by a strengthening of the ties between the People's Republic of China and the Russian Federation, materialized in a common statement[1] on February 4, 2022. Could we think this was a simple coincidence? This document was released on the occasion of Russian president Vladimir Putin's visit in Beijing, as a guest of president Xi Jinping, at the beginning of the Winter Olympic and Paralympic Games. It emphasized their strong geopolitical anti-Americanism (the opposition to the so-called "Pax Americana"), their opposition to NATO and the other western-led military structures, also the promise to further enhance cooperation in the political, economic and technological areas, combat climat change and respect the international law under the UN authority. The keyword of this summit was "no limits friendship" – both states wanted a deeper-cooperation in all areas of interests. The fact that the two powers seemed to embrace each other's security concerns and use a similar language in opposing western liberalism led some analysts to suggest that an alliance could be ready to emerge , going beyond the existing strategic partnership.

Such an alliance between the two largest Eurasian powers could easily become a huge security challenge for the Euro-Atlantic space, even if the relevance of an early 20th century still famous geopolitical theory belonging to British geographer Halford Mackinder and claiming the existence of a "geographical pivot of history" (later relabeled the "heartland") is controversial nowadays.[2]

The People's Republic of China and the Russian Federation are among the world's largest state actors in terms of territory (Russia is the absolute first one, China the third) and populations (China being number one at the

global level, dwarfing the Russian state at almost a 10/1 ratio – 1,4 billion people vs 146 million people). Together, they dominate the Eurasian land mass. China is the world number one in terms of population, and Russia in terms of territory (17,098,242 km2).[3] Both are permanent members within the UN Security Council[4] and possess nuclear weapons, have strong and numerous armed forces - the institutional and material elements which, on paper, grant them the great power status. Of course, from the point of view of economic development, only China qualifies as a great power, while Russia is more a regional one, but with obsessional great power claims. In fact, Vladimir Putin, through all his strategic actions, proved us that he did not abandon the political and military imperial idea of the former Tsarist empire and Soviet Union, whose disappearance was called by him the biggest geopolitical catastrophy of the 20th century.

Building on their common interests and visions

Oficially, the two states are not linked by an alliance agreement, but there is a strategic partnership between them, based on the common support for a multipolar international system and the joint permanent opposition to US hegemony. This relation was born during the unipolar systemic configuration that emerged after the Cold War. As early as 2005, their bilateral mechanism for strategic dialogue was launched, after Moscow and Beijing apparently put an end to their territorial disputes, which had led them to a full-fledged border war more than 50 years ago.

Should we characterize the Russia-China relationship as being shaped by strong common interests, similar fears or even friendship, or, on the contrary, is it only a seemingly good relationship, while a latent rivalry between the two powers and historic grievances still lurk in the background?

Let's imagine a multipolar world, with China, Russia, the EU, India and Brazil being the equals of the USA. This would be the result of a long American decline accompanied by the "rise of the rest".[5] If the current economic, technological and demographic trends continue, China will overtake Russia in a much more significant way, while the only area of Russian superiority on China for the foreseable future would be the number of nuclear weapons (6,500 vs 300 now, according the credible estimates). The future world system could bring a balanced multipolarity or an unbalanced one – China and the USA could be the dominant actors, but the distance between them and the above-mentioned other important players are not big enough to have a classical bipolar system. Of course, we can also imagine, a real bipolar systemic structure, with two blocs of powers organized around USA and China, each bloc respecting the other's red lines and sphere of influence, but competing for influence and resources in many areas of the globe.

Most of the area-experts and historians noticed that Moscow and Beijing managed to solve some of their historical grievances. Russia (former USSR) and China had territorial contentious issues which even led them to a short but bloody border war in 1969. After the Cold War, they managed to solve this issue, at least at the level of political leadership.

The Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation was signed in July 2001 and is the basic document ensuring a close bilateral cooperation, the lack of aggressive intentions and the mutual acknowledgement of the existing borders and the states' sovereignty. This treaty followed the agreement on demarcation of the eastern part of their border in 1991 (and was followed by the supplementary agreement in 2004), while the western border had been peacefully reglemented by an agreement in 1994. In July 2008, the two states signed a pact that finally settled the demarcation of their 4,300-km (2,672-mile), border called "additional protocol on the eastern part of borders".[6]

The main question remains: is there a real alliance between Beijing and Moscow emerging in recent years?

Stephen Blank pointed out that statements by senior Chinese officials in support of Russia's national positions during disputes with the United States over Syria and Ukraine became

more frequent. They supported each other in the UNSC, blocking some resolution which tried to condemn Russian aggressive behavior or ask for peacekeeping missions.

Western analysts suggested that Chinese and Russian decision-makers may converge towards a new pattern of alliance, one that will prioritize flexibility, the lack of binding military obligations and will not be officially declared. If an anti-Western bloc will emerge, putting together Russia, China, Iran, Venezuela, Cuba, etc., the Chinese will buy more Russian gas through the Power of Siberia pipeline, more Iranian oil and gas, as the EU states are fastly reducing their purchases of Russian gas. The Russians will deliver newer and more advanced models of military equipment (new Suhoi attack aircraft, submarines, anti-missile systems, etc.) to China and the other allies. Could the ***Shanghai Cooperation Organization*** (SCO), established in 2001, become the institutional basis of an Eurasian military bloc? India, a more recent member, is very unlikely to be willing to stand alongside China and Russia against USA, Japan, Australia and Great Britain. The Central Asia's states could also be reluctant to take such a step. We think that the SCO is an instrument for enhancing cooperation in economic and security issues, not a starting point for a military alliance.

After 2014, Moscow began to give political support to China concerning its disputes in the South China Sea, while Beijing pretended not to be disturbed by Russia's illegal seizure of Crimea and later by the terrible military unprovoked attack on Ukraine.

The multipolar configuration of the word system, which is openly supported by Beijing and Moscow, is based on the diminution or elimination of the so-called Western domination over the world, on the rejection of the American military supremacy. Paradoxically, the two states that cultivate a very authoritarian, totally undemocratic governance in their domestic politics claim they want a "democratization" of international relations.

Russia fears that the Eurasian Economic Union (UEE), which was launched as a rival to the EU's common market to have a better control on Eastern European and Caucasian countries could be overpassed by China's new infrastructures which will connect European and North African markets with Asia, under the Belt and Road Initiative. Of course, China offered some economic concessions and guarantees, but in the long run Russia will not be able to compete against China's rise in population, trade, technology and infrastructures.

One can easily see that both countries' aim is to reduce the share of the US dollar in world trade and promote their currencies, as a reserve currency in foreign exchange. Now, when the USA and its EU member states have eliminated most of Russia's banks from SWIFT operation, Moscow will most likely try to integrate itself into the Chinese financial and trade system but it is a difficult and time-consuming process. Russia first tried to create its own system, called System for Transfer of Financial Messages (SPFS) but the poor results could make it prefer to integrate into China's recent payment system, the Cross-Border Interbank Payment System (CIPS). The cumulated effects of the Covid 19 pandemic and of the recent war would probably generate a huge shrinking of Russia's GDP, about – 8,5% in 2022 and perhaps -15-20% in the following years. The national currency will probably continue to fall and the unemployment will rise.[7] Using the CIPS and anchoring itself to the Renminbi may be a partial solution for Russian economy to avoid a huge decrease in the 2022-2025 period. Economic analysts point to the fact that CIPS is still not able to operate separately from SWIFT regarding the information flows in international transactions and the Renminbi based trade covers only 3.2% of the current international transactions.[8]

An important question is if China really wants Russia to have a sound and solid economy, a modern one or if it would prefer it to remain an economy based on exportations of raw materials, energy and weapons? One must remember that China has been a staunch supporter of Russia's accession to the World Trade Organization, a process long delayed up to 2012 because of Russia's controversial political and economic behavior.[9]

Beijing's reaction to the Crimea's annexation (2014) and, more recently, to Russia's aggressive war against Ukraine showed the ambiguity of Beijing's position. Certainly, the Chinese officials have not forgotten that their country has been the victim of repeated foreign aggressions in the past, resulting in the loss of territories, includ-

ing to the Tsarist Empire, which did not hesitate to grab huge territories from the Chinese nation. That is why they couldn't welcome the annexation of Crimea and Putin's absurd thesis of "denazification" of Ukraine. But Chinese rulers tacitly accepted Moscow's thesis that Ukraine is, in fact, a battleground between Russia and the West (the USA, NATO, the EU), and that after 2014 the Americans and their European allies managed to lure Kyiv to become their protégé, against the "legitimate" Russian interests. They tacitly embraced Putin's main thesis that the West is waging a proxy war against Russia in Ukraine, so the attacked state is not a pure victim, but an accomplice of the Western geopolitical designs, thus Russia had a serious reason to behave like it did. Of course, Beijing cannot justify the war crimes and possible genocidal acts committed by the Russian forces, thus it preferred avaiding these accusations. We must also mention some Chinese companies had invested substantial funds in the Ukrainian infrastructures, under the Belt and Road Initiative[10], and we can be sure that they are anxious about destruction of some important Chinese-payed assets, but they prefer to discuss this issue with the Russians decision-makers in private or could postpone discussions to the post-war period.

The fear of "color revolutions" is a common element of the political imaginary in both Beijing and Moscow.[11] For Xi Jinping and his close advisers, the Kyiv Maidan square's episode was a striking reminder of the revolt of Chinese students of the Tiananmen Square. When Russia intervened in Kazakstan in January this year, under the CSTO framework, to forcibly put an end to a popular uprising against the sclerotic regime which rules that country, Beijing in fact enjoyed that outcome. Looking at the Sino-Russian common statement of February 2022, the two states pretended to be strong supporters of peace, multipolarity and of the territorial status quo, but soon it became clear that they behaved like revisionist powers and the quest for multipolarity was only a strategy to claim spheres of influence and ignore other neighboring states' sovereignty:

"The sides call on all States to pursue well-being for all and, with these ends, to build dialogue and mutual trust, strengthen mutual understanding, champion such universal human values as peace, development, equality, justice, democracy and freedom, respect the rights of peoples to independently determine the development paths of their countries and the sovereignty and the security and development interests of States, to protect the United Nations-driven international architecture and the international law-based world order, seek genuine multipolarity with the United Nations and its Security Council playing a central and coordinating role, promote more democratic international relations, and ensure peace, stability and sustainable development across the world."[12]

The new "no limits" bilateral relation – could it turn into a real alliance?

In a speech delivered in October 2020, Putin stated that an alliance between Moscow and Beijing may be possible in the future and should not be ruled out. Chinese spokesman Zhao Lijian answered to that proposal: "There is no limit to the traditional China-Russia friendship and no restricted areas for expanding our cooperation."[13] This no-limits partnership was later emphasized within the above mentioned China-Russia common statement on February 4, 2022, when Vladimir Putin paid Xi a visit in Beijing at the opening of the Winter Olympic Games.[14]

The two leaders expressed their common hostility and mistrust toward the USA (and the West as a whole), pledged support for an equitable world order, based on the UN Charter and the respect for the independence plus sovereignty for all existing countries. For the first time, China openly recognized Russia's legitimate security needs and stated its opposition to NATO enlargement to Eastern Europe, to US military activities, while Russia recognized that Taiwan is part of China and that American and British security initiatives in the Indo-Pacific (AUKUS, QUAD) are dangerous to the regional order. They both supported a fair, comprehensive and open security architecture in Asia-Pacific, rejected the existence of military blocks[15] and Beijing reciprocated by

voicing support for Russia's quest for a long-term system of security guarantees in Europe. Russia accepted the Chinese label put on their cooperation designed for a "new era" – since Xi Jinping became the main ruler of PRC, the "new type of great powers relations for a new era" is the typical phrasing used in Beijing.

This new bilateral strategic partnership between Beijing and Moscow could be seen as a sign of their common need for reaching convergence on the evolving world order and crystallising a more coherent common opposition to US military power, preparing for more common action in the military security realm, enhancing the economic cooperation and complementarity, but one can also see the beginning of a real softly-shaped, pragmatic alliance, without clear-cut mutual defense commitments. On the other side, since Deng Xiaoping's rule, Chinese leadership constantly emphasized the idea of a "peaceful rising" and rejected war as a desirable tool in international relations.

China had to cope with the fact that Putin ordered a multi-directional massive military attack on neighboring Ukraine, presented as a "special military operation" (and not a real war) to "denazify" the country and "save" the Ukrainian nation from its own extremists. This full-fledged war is a blattant violation of international law, therefore, as expected, Russia was immediately called an aggressor by a huge majority of world states (141) in a UN General Assembly resolution in March 2, 2022. Also, as expected, Chinese officials did not voice their opposition to Russia's violation of the UN Charter, in spite of their constant support for the UN norms regarding the states' territorial integrity and sovereignty. They even called the war "special military operation", to please the Russians. Of course, such a behavior contributed to more tensed relations between China and EU countries, in a period when the Chinese cooperation with Central-Eastern European states (the former "17 plus one" framework, now "16 plus one" after Lithuania's withdrawal) went through a negative evolution, because of China's lack of fulfilling its economic commitments and its repression of the Uighur minority. The US-China relations also became more tensioned, as Washington suspected Beijing's intention to give military and economic support to Russia.

During the UN General Assembly vote, China abstained, being anxious not to be considered a moral supporter of Russia's unjustifiable aggressivness. On March 6, China's Foreign Minister Wang Yi spoke about a "rock-solid" friendship between his country and Russia and suggested that the war had deep roots and the guilt was not to be thrown only on Moscow: "Solving complex problems requires calmness and rationality, rather than adding fuel to the fire and intensifying contradictions". He insisted on the need to "accommodate the legitimate security concerns of the parties involved" in order to reach a "long-term peace and stability of the region and put in place a balanced, effective, and sustainable European security architecture".[16] By not voicing its support for Ukraine and rejecting Russian aggression, China payed a significant price in reputational damage and risks to be targeted by secondary sanctions.[17] Beijing sided with Russia on April 7, when the UN General Assembly voted for Russia's suspension from the Human Rights Council. But on the previous two votes with the UNGA, regarding the same Russian aggression, China has abstained.[18]

China's anxieties regarding Russia's involvement in the war in Ukraine basically regard six or seven issues:

– Unable to win the war in less than a year and committing numerous crimes against civilians, Russia could appear weak from a military point of view and be treated as a pariah by the other countries. China may not find it useful to ally with a weak and compromised actor;

– Putin could lose the power and be replaced by another leader (following a coup or a colored revolution, the first scenario being more likely) ;

– the war will consume too many resources (food, energy) that Moscow will not be able to export on the Chinese market;

– the rising world prices of oil, gas, fertilizers and crops, followed by food deficits on the global markets will affect also the satisfaction of Chinese consummers (rising prices);

– the war in Ukraine already allowed USA and its European NATO allies to get closer and create an united front. Two neutral states,

Sweden and Finland oficially asked to be accepted as NATO members. China would like to see them stay apart;

– the Russian aggressiveness against its biggest European neighbor would probably allow the emergence of a counter-balancing power mechanism at the regional and world level.[19]

Of course, a world war would also be the greatest nightmare for Beijing, and the use of nuclear weapons by Russia also a huge challenge as well.

The "double game" of China: pragmatism, anti-Westernism and face-saving strategies

In fact, Beijing found itself in an embarassing posture: it needed Russia's support against the USA (and its allies or partners from QUAD and AUKUS), and also to be able to try to recover Taiwan in the future, but the traditional Chinese position has constantly been in favor of the respect of the UN Charter, of all states' territorial integrity and sovereignty. In fact, this principle was several times mentioned in their February 4, common statement, but Moscow chose to stridently violate its own commitments.[20] There are debates about the likelihood that Putin may have informed Xi about his aggressive plans and if the Chinese government preferred to remain quiet, but until now no proof emerged. We know that the Biden administration informed the Chinese officials about the likelihood of a Russian attack on Ukraine, but there was no official Chinese reaction.[21]

As a delicate compromise between opposing interests and views, China did not condemn Russia's aggression, claimed its neutrality while asking for a peaceful resolution of the conflict and even offered its diplomatic services.[22] Xi Jinping prepares for a new mandate as a President and Secretary General of the PRC at the end of 2022, therefore it would be catastrophic for his political career if the Western states' leaders decided to apply economic sanctions on China for its economic and even military support for Russia. The Chinese financial sector is vulnerable to possible secondary sanctions, thus there is no wonder that China somehow tried to partially comply with international sanctions: some of China's major commercial banks have announced they will stop issuing letters of credit to Russian banks, also the Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB), a multi-national institution based in Beijing, declared to have stopped its lending to Russia and Belarus.[23]

When the US President and State Secretary said that they know Russia had asked China to provide it with weapons and ammunitions, on March 14, 2022, the Chinese leadership rejected these accusations and said that Moscow did not ask weapons from Beijing.[24] Could it be possible that Russia asked for such help from Beijing? Traditionally it is Russia which sells weapons to China, not the other way, but Moscow desperately needs economic support from China and it could soon run out of some types of ammunitions.

In order to deflect Biden's ire, the Chinese representative of the Ministry of Foreign Affairs stated that China is not involved into the conflict and doesn't want to suffer sanctions, blaming the military alliance politics in Europe as the main cause of war. Obviously, China doesn't accept extraterritorial sanctions on Russia which are not agreed within the UN Security Council, but one should remember that Chinese companies had invested a lot into the Ukrainian economy and now Russian bombs could also destroy some of these assets. On the other side, Beijing is anxious about what it perceives as America's will to harm the Sino-Russian strategic partnership. During his visit to Poland, American president Joe Biden compared Russia's invasion of Ukraine to China's crushing of protests in Tiananmen Square in 1989, angering Xi Jinping.

Of course, for the above mentioned political and strategic reasons, Beijing cannot side with the West against Russia regarding the conflict in Ukraine. Its pretended neutrality is without doubt a pro-Russian one[25], because keeping silence on the aggression favors Moscow not Kyiv. China may be happy to see the USA concentrated on the European geopolitical space and neglecting the Indo-Pacific for a while, but at the same time Beijing is anxious seeing its strategic partner, Russia, weakened

by the military lack of success and the chuge western economic sanctions.[26]

On April 26, 2022 US State secretary, A. Blinken and Defence secretary, Lloyd J. Austin III were in Kyiv and they pledged more military support for Ukraine in the war, stating that the strategic goal is the weakening of Russia and the prevention of any future Russian aggression against neighboring states. President J. Biden asked the Congress 33 Billion USD for supporting Ukraine's fight and the House of Representatives cleared a bill (the Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022) to allow the President to send more weapons there, using a 1941 lend-lease law created to arm allies against Hitler's Germany.

This kind of statements and political decisions will reinforce Putin's belief that the West prepared its response for a long time to reduce or destroy Russia's national power[27], and his main strategic partner, Xi Jinping, will almost certainly embrace this long-held belief. Of course, we don't know if China will provide Russia with the chips, semiconductors and other top-level technologies that the liberal democracies refused to send Putin's regime. But Xi Jinping understands that the West (NATO states, also Japan, Australia and other pro-western countries) is becoming more and more involved in a European war that could lead to Russia's exhaustion and weakening, and even an accidental nuclear standoff. More than that, Beijing also adopted Moscow's fabricated theories of conspiracy, such as that of a pretended U.S. biological warfare research in Ukraine[28], and rejected the existence of Russian war crimes in Ukraine.

So, the war in Ukraine is certainly seen in Beijing as a proxy war by the West against Russia. The question is what would be China's attitude if Russia was defeated in its Ukraine war (a political defeat means the failure to conquer the big cities, destroy the bulk of the armed forces and perhaps also eliminate the Ukrainian leadership in a reasonable time and at a reasonable price) – would that event reduce the likelihood of a China-Russia future alliance or not? Most likely, a defeated and isolated Russia would be politically and economically much more dependent on China. But China will also have to cope with the rapidly increasing prices of oil, gas and agricultural products (grains, wheat, and nutrients), a global trend which was greatly accelerated by Russia's war on Ukraine.

A partnership against international law?

What is sure is that with cach passing year, one can see more military and political coordination between the two states, more economic interdependence (Russia selling oil, gas and weapons to China, Chinese money helping Moscow resist the economic sanctions put in place by the US, the EU states and Japan after the 2014 annexation of Crimea and, on a bigger scale, also likely during and after the 2022 military attack on Ukraine), thus an alliance remains possible in the future because the mutual mistrust, inherited from the past, seems to progressively disappear. The joint China-Russia statement of February 4, 2022, suggests such a scenario, and Russia's decision to attack Ukraine will likely not fundamentally alter this pattern. Certainly, we will not know for sure for a very long time if Xi Jinping had been informed by Vladimir Putin about his plan to attack Ukraine, thus we can only make scenarios and deductions. Assuming that Xi was not informed and that his intelligence agencies failed to find enough signals to be able to anticipate the future, this would be an element of weakness and vulnerability for a leader who pretends to always be well informed and in command of the events. If he knew and accepted Putin's decision, this means that he agreed with the blatant violation of international law and the risk of very tense relations with the western states. Was China surprised by this European war, the biggest after World War II, or not? Only the future will tell us the truth.

Chinese officials always mention their support for a diplomatic solution to this conflict, for multilateralism and, as a rule, they state that they want each state to be able to ensure its national security without diminishing the other's one, according to UN Charter and the OSCE founding treaty. Of course, the claimed preference for the "co-operative security" paradigm plays in favor of Russia, because Beijing never mentioned Moscow's aggressive and illegal behavior.

Russia's Minister of Foreign Affairs, Sergey Lavrov, travelled to China on March 30-31, 2022 and met his counterpart, Wang Yi. Again, he insisted on the need to build a new multipolar world order: "we, together with you, and with our sympathizers will move towards a multipolar, just, democratic world order".[29] (China hosted an international conference on the future of Afghanistan in Tunxi and both Beijing and Moscow stated that they will cooperate with the Taliban government.) The words "just" and "democratic" are difficult to be correctly understood as pronounced by a Russian top politician, whose country attacked without any provocation another sovereign state and killed innocent people.

What we know for sure is that China needs Russia as a partner to successfully balance against the West's still obvious military advantage and to try to change the world order, but it is very careful not to be accidentally involved in a great power war between Russia and the NATO states. Beijing's strategic interests now primarily focus on the South China Sea, East China Sea, Taiwan and other territorial disputes (the contested borders with India, etc.) and it is almost sure that it will carefully avoid any military involvement in an European conflict on behalf of Moscow.

Ukraine and Taiwan: planning for deterrence and defence, understanding the military and geographic differences

China recognized Ukraine as a sovereign state since its independence in 1991 and established lucrative economic relations with it, while Taiwan (ROC) is seen as a rebel province and not a sovereign country by Beijing. Of course, Russia also refused to recognize Taiwan. Therefore it is less likely to see China replicating Moscow's behavior towards its non-friendly neighbors but this scenario cannot be totally excluded in the foreseeable future.

The problem with Taiwan is that, as an island, it is geographically remote from Chinese mainland, in contrast with Ukraine which has a common border with Russia and therefore was an easy target for Russian military. But Ukraine is also the neighbor of four NATO countries and therefore it easily received and continues to receive military support, while Taiwan would need to be resupplied with weapons and ammunitions by sea, crossing somme hundreds of kilometers of water. Of course, PRC could try to prevent this action by enforcing an armed embargo and risking an open conflict with USA, UK, Japan, Australia, etc. Therefore, some security experts believe that PRC could not be deterred to attack or defeated by attrition and depletion of military stocks, only by hard economic sanctions, but, when compared to Russia, it is able to better and longer resist.[30] We can assume that Moscow would increase the weapons, oil and gas fluxes to help Beijing resist. Perhaps, a Russian Federation which almost depleted its conventional military stocks in the fight against Ukraine could not be able to give enough weapons to PRC, or not in the required time (if the PRC-ROC conflict happens during the Moscow-Kyiv war or soon after its end), but this is only a scenario and not the most likely one.

Few analysts really believed that Putin would initiative a full-fledged war against Ukraine, thus, one can think that the People's Republic of China could do the same against Taiwan in some favorable context. Therefore, we must "not assume that economic integration will prevent conflict" and one has to "plan for the unthinkable".[31]

One can anticipate that the international community will be extremely intolerant with any future attempt to change borders by force (by war), the most serious offense to the letter and spirit of the UN Charter. Russia violated the basic *jus cogens* norm ("peremptory norm" in international law) and if China may think it can manage to force Taiwan into submission and abolition of its sovereignty, the sanctions would be terrible even if the military support for Taiwan could be more difficult to provide than in the case of Ukraine.

Endnotes

[1] „Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Develop-

ment", http://en.kremlin.ru/supplement/5770, accessed on March 14, 2022.

[2] See Klaus Dodds and James D. Sidaway, "Halford Mackinder and the 'Geographical Pivot of History': A Centennial Retrospective", *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 4, (Dec., 2004), pp. 292-297. Russia, Central Asia and East-Central Europe were seen by Mackinder as being the heartland, whose possession was necessary for the world hegemony of any great power. The control on Eastern Europe was considered essential for the domination on the Heartland. Today many experts think that the nuclear weapons, the missiles and the new technologies of transportation and communication rendered this theory obsolete.

[3] China vs Russia, https://www.indexmundi.com/factbook/compare/china.russia/demographics, accessed on April 1, 2022.

[4] Interestingly, both People's Republic of China and Russian Federation joined the UNSC later, not being among the founding fathers of the UN. PRC replaced Taiwan (Republic of China) in 1979, while RF was considered as the successor of the USSR and accepted in 1991 within the most powerful UN body.

[5] Fareed Zakaria, The Rise of the Rest, https://fareedzakaria.com/columns/2008/05/12/the-rise-of-the-rest, 12 May 2008.

[6] "China signs border demarcation pact with Russia", https://www.reuters.com/article/us-china-russia-border-idUKPEK29238620080721, 21 July 2008, accessed on July 20, 2022.

[7] Silviu Cerna, "Consecințe economice ale războiului din Ucraina" (The economic consequences of the war in Ukraine), https://www.contributors.ro/consecinte-economice-ale-razboiului-din-ucraina/, accessed on April 25, 2022.

[8] Nathan Handwerker**, "**Can China's SWIFT Alternative Give Russia a Lifeline?", https://thediplomat.com/2022/03/can-chinas-swift-alternative-give-russia-a-lifeline/, accessed on April 3, 2022.

[9] Moscow applied to GATT in 1993. China and Taiwan joined in December 2001/January 2002 the WTO.

[10] Ukraine joined the BRI in 2017 and sice 2019, China had replaced Russia as Ukraine's largest trading partner. Zongyuan Zoe Liu, What's at Stake for China's Economic Relationship With Ukraine?, https://www.cfr.org/in-brief/whats-stake-chinas-economic-relationship-ukraine, 2 March 2022.

[11] G. Rachman, "China's strange fear of a colour revolution", https://www.ft.com/content/9b5a2ed2-af96-11e4-b42e-00144feab7de, accessed on April 10, 2022.

[12] Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development"**,** http://en.kremlin.ru/supplement/5770, accessed on March 14, 2022.

[13] Tom Mitchell , Demetri Sevastopulo, Sun Yu and James Kynge, "The rising costs of China's friendship with Russia", https://www.ft.com/content/50aa901a-0b32-438b-aef2-c6a4fc803a11, accessed on March 24, 2022.

[14] "Friendship between the two States has no limits, there are no "forbidden" areas of cooperation, strengthening of bilateral strategic cooperation is neither aimed against third countries nor affected by the changing international environment and circumstantial changes in third countries."

[15] „Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development"**,** http://en.kremlin.ru/supplement/5770, accessed on March 14, 2022. See p. 6. "The sides stand against the formation of closed bloc structures and opposing camps in the Asia-Pacific region and remain highly vigilant about the negative impact of the United States' Indo-Pacific strategy on peace and stability in the region. Russia and China have made consistent efforts to build an equitable, open and inclusive security system in the Asia-Pacific Region (APR) that is not directed against third countries and that promotes peace, stability and prosperity."

[16] "China says Russia relations are still 'rock solid'", https://www.dw.com/en/china-says-russia-relations-are-still-rock-solid/a-61037046, accessed on March 6, 2022

[17] Richard Haass, "Winners and Losers in Putin's War", https://www.cfr.org/article/winners-and-losers-putins-war, accessed on March 31, 2022.

[18] "Such a hasty move at the General Assembly, which forces countries to choose sides, will aggravate the division among member states and intensify the confrontation between the parties concerned - it is like adding fuel to the fire," China's U.N. Ambassador Zhang Jun said just before the vote which led to a wide condemnation of Moscow. See https://www.reuters.com/world/un-vote-suspending-russia-human-rights-council-over-ukraine-2022-04-07/, accessed on April 8, 2022.

[19] John Van Oudenaren, "China and Russia: Shackled to a Corpse?", www.jamestown.org, accessed on March 12, 2022.

[20] "The sides emphasize that the principles of the non-use of force, respect for national sovereignty and fundamental human rights and freedoms, and non-interference in the internal affairs of other States, as enshrined in the UN Charter, are applicable to the information space." Idem, p. 8.

[21] "Biden administration revealed to *The New York Times* that half a dozen meetings had been held with Chinese officials over a three-month period in which the US had shared intelligence of Russia's troop buildup and urged Beijing to tell Russia not to invade. According to US officials**, the Chinese shared the information with the Russians and said they would not interfere with Russia's plans, believing that Washington was trying to drive a wedge between Beijing and Moscow**." Bonnie S. Glaser, "Putin's War further Strains US-China Ties", Pacific Forum-*Comparative Connections (*A Triannual E-Journal of Bilateral Relations in the Indo-Pacific), volume 24, Issue 1, p.31, https://cc.pacforum.org/2022/05/putins-war-further-strains-us-china-ties/, accesed on May 20, 2022.

[22] On March 18, 2022, US' and China's presidents, J. Biden and Xi Jinping spoke by phone after the very long phone discussion between Yang Jiechi, director of China's Central Foreign Affairs Commission, and US' NSA Jake Sullivan in Rome on March 14. Biden warned Xi to abstain from siding with Russia in its conflict with Ukraine. Xi insisted he wanted peace and security for all

states around the world. See https://www.aljazeera.com/news/2022/3/18/biden-and-xi-to-talk-on-phone-as-us-presses-china-over-russia, accessed on March 25, 2022.

[23] Alicia García Herrero, "Early Warning Brief: China's Contorted Response to Russia Sanctions", https://jamestown.org/program/early-warning-brief-chinas-contorted-response-to-russia-sanctions/, accessed on April 4, 2022.

[24] E. Wong, J. Barnes, Russia Asked China for Military and Economic Aid for Ukraine War, U.S. Officials Say, https://www.nytimes.com/2022/03/13/us/politics/russia-china-ukraine.html, retrieved on March 14, 2022. Jack Sullivan, the national security adviser, threatened China with painful consequences in case it would provide material support to Russia in this war. This would test the strength of the new "no-limits friendship" between China and Russia.

[25] T. Mitchell, E. White and K. Hille, "Xi unlikely to ditch his "best friend" Putin despite Ukraine pressure", https://www.ft.com/content/be540dde-c3d1-4050-bce8-64b5de7514fa, retrieved on March 10, 2022.

[26] Marianne Péron-Doise, "Guerre en Ukraine, dilemmes stratégiques en Indo-Pacifique", *Brève stratégique* –33,https://www.irsem.fr/media/bs-33-p-ron-doise-ukraine.pdf, 9 March 2022.

[27] David E. Sanger, "Behind Austin's Call for a 'Weakened' Russia, Hints of a Shift", https://www.nytimes.com/2022/04/25/us/politics/ukraine-russia-us-dynamic.html, April 25, 2022.

[28] We know that Chinese officials raised the issue of the U.S. biological warfare research facilty in Ukraine during the March 14, 2022 Rome meeting between U.S. national security adviser Jake Sullivan and top Chinese official Yang Jiechi. See Julian Borger, "China's decisive turning point: will it side with Russia and divide the world?", https://www.theguardian.com/world/2022/mar/18/chinas-decisive-turning-point-will-it-side-with-russia-and-divide-the-world, accessed on April 2, 2022.

[29] Russian FM hails China as part of emerging 'just world order', https://www.france24.com/en/live-news/20220330-russian-fm-hails-china-as-part-of-emerging-just-world-order, accessed on April 10, 2022.

[30] Gerard Di Pippo, "Deterrence First: Applying Lessons from Sanctions on Russia to China", https://www.csis.org/analysis/deterrence-first-applying-lessons-sanctions-russia-china, May 3, 2022.

[31] Idem.

Instrumentalizarea de către Rusia a precedentului Kosovo, componentă a politicii externe agresive a Kremlinului

George-Alin OPREA

ABSTRACT

This paper aims to explain how Russia used the Kosovo-precedent formula in the conduct of its aggressive foreign policy in the last 22 years after Vladimir Putin became for the first time president of Russia. At first it investigates in detail the road to independence in the case of Kosovo and takes a look at the two different theories developed in this context, the special case argument and the theory of precedent. After finding that the Kosovo question is a political rather than a legal one and that the West has failed to explain without any doubt how Kosovo does not set a precedent for other conflicts, it shows how Russia had played the Kosovo card in three defining cases for the aggressiveness of its foreign policy: the recognition of Abkhazia and South Ossetia after the Russian-Georgian War in 2008, the annexation of Crimea in 2014 and the recognition of the two separatist republics in eastern Ukraine, Donetsk and Luhansk, followed by the Russian Invasion of Ukraine. In the end, it demonstrates that Russia had used the diplomatic inability of the West in its own favour, by violating basic international law and threatening peace and security in Europe.

Key words: Russia, Kosovo, USA, International Court of Justice, precedent, special case, foreign policy, aggressiveness, Vladimir Putin, Abkhazia, South Ossetia, Crimea, Donetsk, Luhansk .

George Alin Oprea ***este absolvent al Facultății de Istorie a Universității din București, unde a urmat studiile de licență cu specializarea "Relații Internaționale și Studii Europene" și studiile de master cu specializarea "Istoria și Practica Relațiilor Internaționale". Asistent de cercetare științifică în cadrul Secției programe studii de securitate al ISPAIM***

Introducere

Nu este greu să constatăm diferențele importante între politica externă a Rusiei din anii '90 și modul cum Moscova s-a manifestat pe scena internațională cel puțin din 2008 încoace. Unul din motivele pentru care cetățenii ruși obișnuiți aprobă politica președintelui Vladimir Putin este că oamenii încă mai au amintiri legate de perioada dificilă din timpul celor două mandate de președinte ale lui Boris Elțîn (1991-1999). Pe lângă problemele economice, înflorirea oligarhiei și disoluția autorității statului, Rusia era o putere în declin după dezmembrarea Uniunii Sovietice și tot ce a putut să facă a fost să asiste neputincioasă cum sistemul biplolar din timpul Războiului Rece a fost înlocuit de noua ordine unipolară dominată de hegemonul american. Atât de slăbită era Rusia în acea perioadă, încât nu a putut interveni pentru stoparea bombardamentelor NATO în 1999 împotriva Serbiei[1], aliat istoric al Moscovei, ca reacție la purificarea etnică ce avea loc în Kosovo împotriva etnicilor albanezi. Această neputință este văzută în continuare drept o umilință de către toții rușii, iar succesorul lui Boris Elțîn, Vladimir Putin, a urmărit sistematic să șteargă urmele acesteia.

În mod ironic, una din metodele utilizate pentru a construi un nou tip de politică externă mai agresivă își are originea tocmai în evenimentele din 1999 din Iugoslavia, când Kosovo s-a înscris pe traiectoria independenței odată ce a fost scoasă de sub jurisdicția Serbiei

prin efectele Rezoluției Consiliului de Securitate al ONU 1244, ce a instituit o administrare ONU. Modul cum a fost rezolvată în final problema statutului Kosovo, după cum vom vedea în cele ce urmează, a servit Rusiei drept un bun instrument pentru a amenința cu aplicarea așa-numitului precedent Kosovo și în cazul altor entități separatiste de pe cuprinsul fostei URSS. Aceste amenințări în unele cazuri nu au rămas doar vorbe goale și s-au concretizat, începând cu recunoașterea independenței Abhaziei și a Osetiei de Sud, continuând cu anexarea Crimeii și terminând cu recunoașterea independenței celor două republici separatiste din estul Ucrainei, Donețk și Lugansk, mișcare succedată de declanșarea invaziei împotriva Ucrainei în 24 februarie 2022.

Înainte de a vedea cum s-a folosit concret Rusia de precedentul Kosovo, este imperios necesar să facem o trecere în revistă a conflictului care a avut loc în fosta Iugoslavie la sfârșitul anilor '90 și să surprindem argumentele aflate de o parte și de a alta a liniei de demarcație între suporterii independenței Kosovo, pentru care cazul fostei provincii a Serbiei reprezintă o excepție și adversarii acesteia, care invocă crearea unui așa-numit precedent Kosovo de care s-ar putea folosi alte entități secesioniste, cu consecințe incalculabile pentru pacea și securitatea în alte zone de conflict.

Drumul spre independență al Kosovo

Kosovo, o provincie cu majoritate albaneză cu largă autonomie în cadrul Serbiei, republică componentă a Republicii Socialiste Federative Iugoslavia, este cuprinsă de tensiuni inter-etnice spre sfârșitul anilor '80, exploatate cu mare abilitate de către Slobodan Miloșevici, noul lider al Serbiei. Istoricii consideră că în realitate procesul de dezintegrare a Iugoslaviei a început chiar în Kosovo, în 1987, când Miloșevici s-a situat de partea minoritarilor sârbi în conflictul cu majoritatea albaneză. În anul 1989, regimul naționalist al lui Slobodan Miloșevici anulează autonomia provinciei, readucând-o sub controlul deplin al Belgradului. La început, albanezii organizează o rezistență pașnică ce are ca scop obținerea independenței. Concomitent, aceștia trebuie să facă față politicii ostile revanșarde a regimului Miloșevici, viața în Kosovo devenind un calvar pentru aceștia[2].

În 1996, odată discreditată politica pacifistă a liderului politic al albanezilor din Kosovo, Ibrahim Rugova[3], UÇK sau KLA (Kosovo Liberation Army/Armata de Eliberare din Kosovo) declanșează o acțiune de insurgență împotriva forțelor de ordine sârbești. Aceasta crește în intensitate și determină începând cu primăvara anului 1998 contraofensiva regimului Miloșevici, caracterizată de comunitatea internațională ca fiind nediscriminată și disproporționată, direcționată împotriva populației civile de etnie albaneză. Situația de securitate din regiune se deteriora progresiv, pe măsură ce numărul refugiaților creștea[4], ceea ce a atras atenția comunității internaționale. Consiliul de Securitate a emis o serie de rezoluții sub capitolului VII din carta ONU (acțiune în caz de amenințări împotriva păcii, de încălcări ale păcii și de acte de agresiune).

Deși președintele Iugoslaviei, Slobodan Miloșevici, a acceptat în octombrie 1998, sub amenințarea folosirii forței de către NATO, oprirea temporară a ostilităților și retragerea parțială a forțelor sârbe din Kosovo, conflictul reizbucnește. Opinia publică internațională este profund mișcată de masacrul de la Račak, unde au fost descoperite trupurile a 45 de albanezi uciși de forțele de securitate sârbești. În consecință, cele două părți aflate în conflict sunt convocate de către Grupul de Contact[5] la conferința de la Rambouillet (6-23 februarie 1999), urmată de cea de la Paris (15-18 martie 1999). Acestora le-a fost prezentat un acord ce prevedea autoguvernare pentru Kosovo și introducerea forțelor NATO de menținere a păcii[6]. De vreme ce sârbii au refuzat semnarea acestuia, NATO a început bombardarea Iugoslaviei, operațiune cunoscută sub numele de "Allied Force", derulată între 23 martie și 10 iunie 1999, fără autorizarea Consiliului de Securitate al ONU, dar justificată, în opinia Occidentului, de rațiuni umanitare. În total, pe parcursul anilor 1998 și 1999, până la încheierea operațiunii NATO, aproximativ 1,45 milioane albanezi din Kosovo și-au părăsit locuințele[7], 848.100 dintre aceștia refugiindu-se în țările

vecine, în special în Albania și Macedonia, iar 10.000 oameni și-au pierdut viața[8].

Pe 10 iunie 1999, în urma acceptării de către președintele Slobodan Miloșevici a planului de pace propus de G8, Consiliul de Securitate al ONU adoptă rezoluția 1244, ce conținea toate măsurile convenite anterior, respectiv transferul controlului asupra provinciei Kosovo Organizației Națiunilor Unite (ONU), prin intermediul UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), ce va constitui autoritatea civilă supremă. Rolul acesteia era de a crea condițiile "sub care poporul din Kosovo să se poată bucura de autonomie substanțială în cadrul RFI și care va asigura administrație tranzitorie, în paralel cu crearea și coordonarea dezvoltării instituțiilor provizorii, democratice de auto-guvernare, pentru a asigura condițiile pentru o viață pașnică și normală pentru toți locuitorii din Kosovo"[9]. În sprijinul misiunii civile a ONU a fost înființată forța de securitate și de menținere a păcii, KFOR (Kosovo Force), sub controlul NATO.

După 1999, statutul Kosovo devine unul incert. Pe de-o parte, rezoluția 1244 menționa principiul integrității teritoriale a Iugoslaviei, dar, în același timp, prevedea o reglementare definitivă a statutului Kosovo, fără a da detalii în privința modului cum acest lucru se va produce. Totodată, se creează și se dezvoltă instituțiile politice de autoguvernare din Kosovo (guvern, parlament, etc) la umbra autorităților administrației civile a ONU. În 2005 încep negocierile pentru stabilirea statutului final, sub auspiciile ONU, care îl însărcinează pe fostul președinte finlandez Martti Ahtisaari să medieze între cele două părți. Dar, încă din start, pozițiile sârbe și albaneze sunt ireconciliabile, de vreme ce albanezii cereau acordarea independenței, iar sârbii refuzau acest lucru, Belgradul oferindu-le albanezilor din Kosovo "mai mult decât autonomie, mai puțin decât independență"[10]. În cadrul acestor negocieri, reprezentantul ONU Martti Ahtisaari a susținut din start punctul de vedere albanez, iar raportul său din 2007 recomanda oferirea independenței supervizate provinciei Kosovo.

În cele din urmă, Kosovo își declară independența pe 17 februarie 2008, ce este recunoscută de SUA și de majoritatea statelor din Uniunea Europeană, nu însă și de Rusia și China. De aceea, Kosovo nu este membru al ONU[11], însă face parte din alte organizații internaționale precum FMI sau Banca Mondială. În prezent, Kosovo este recunoscut de 97 state și dispune de toate atributele unui stat, propriile instituții guvernamentale și propria Constituție, în ciuda faptului că administrarea ONU nu a fost *de jure* abolită, de vreme ce Rezoluția 1244 încă își produce efectele.

Controversele din jurul cazului Kosovo

Problema Kosovo reprezintă una dintre cele mai controversate din istoria contemporană a relațiilor internaționale, care a tensionat relațiile dintre Occident și Rusia. Chiar dacă nu ne propunem să catalogăm într-un fel sau altul decizia NATO de a interveni în conflictul din Kosovo, acest subiect nu poate fi ignorat, deoarece fără această intervenție, Kosovo ar fi rămas o simplă provincie a Serbiei, scena unui conflict perpetuu între formațiunile separatiste paramilitare UÇK și forțele de securitate sârbe, dar și a unui dezastru umanitar de proporții ce risca să amenințe stabilitatea regională. În acest caz, controversa s-a născut din lipsa unei autorizări exprese a Consiliului de Securitate, singurul în măsură să aprobe o asemenea operațiune, conform Cartei ONU. De altfel, chiar președintele Franței Jacques Chirac era de părere în 1998 că "o intervenție militară într-o lume civilizată are nevoie de aprobare. Trebuie să fie pusă pe masa Consiliului de Securitate al ONU și aprobată"[12]. Numai că acest lucru, în opinia președintelui american Bill Clinton și a secretarului de stat Madeleine Albright, nu făcea decât să blocheze acțiunile NATO, prin folosirea de către Rusia a dreptului de veto în Consiliul de Securitate[13].

În cele din urmă, orice reținere din partea statelor membre NATO a dispărut după ce delegația albaneză a acceptat, iar Iugoslavia a refuzat, să semneze planul de pace convenit la Rambouillet. De notat este faptul că organizatorii conferinței au atras atenția celor două părți că acele negocieri reprezintă o ultimă șansă de ajungere la un consens. Delegația al-

baneză a semnat acest plan de pace, imperfect din punctul lor de vedere, după ce li s-a transmis în privat că numai în aceste condiții NATO va avea o justificare pentru acțiune armată împotriva Iugoslaviei. În momentul începerii intervenției NATO, s-a adus ca argument necesitatea opririi catastrofei umanitare din Kosovo, prin deposedarea regimului Miloșevici de mijloacele utilizate pentru a maltrata etnicii albanezii. Aceste încălcări ale drepturilor omului i-au făcut pe occidentali să realizeze paralele cu situația atestată în timpul Războiului din Bosnia, inacceptabil a fi repetată. Ulterior, s-au adus alte argumente, cum ar fi „responsabilitatea de a proteja"[14], ținându-se cont de asemenea, de faptul că deja, la acel moment, se conturase ideea potrivit căreia principiul fundamental al dreptului internațional al neamestecului în afacerile interne ale unui stat nu mai este valabil în cazul violării drepturilor omului.

Intervenția NATO reprezintă doar o prima controversă care a născut dezbateri aprinse. Acestea au fost estompate de consensul la care s-a ajuns prin adoptarea rezoluției 1244 din 10 iunie 1999, urmată de o perioadă în care atenția marilor actori nu a mai fost centrată pe Kosovo. Situația se schimbă însă, odată cu demararea procesului de reglementare definitivă în 2005, când apar semnale tot mai serioase privind posibila acceptare a independenței Kosovo. S-a ajuns la situația în care interesele divergente ale sârbilor și ale albanezilor nu au putut fi acomodate și, tocmai de aceea, Trimisul Special al ONU, Martti Ahtisaari, a concluzionat la încheierea discuțiilor în 2007 că acordarea unei independențe supervizate este singura opțiune de urmat[15]. Sesizând uriașele implicații pe care acest gest l-ar putea avea în cazul tuturor conflictelor secesioniste prezente și viitoare, statele care au sprijinit propunerile lui Ahtisaari și au recunoscut mai târziu independența Kosovo sunt de părere că nu se pot face paralele între Kosovo și alte entități secesioniste, unicitatea cazului derivând din gravele încălcări ale drepturilor omului împotriva etnicilor albanezi de către regimul Miloșevici, îndelungata administrare ONU și imposibilitatea obiectivă de găsire a unei soluții de compromis, independența fiind astfel inevitabilă.

Aceste argumente nu au putut împiedica formularea de către un anumit grup de state, care au refuzat să recunoască independența fostei provincii sârbe, a teoriei potrivit căreia Kosovo poate servi drept un precedent periculos pentru alte conflicte secesioniste. Pentru a putea explica de ce statele recurg la invocarea precedentului atunci când interesul acestora le-o cere, trebuie să menționăm că dreptul internațional public este creat de către state, care sunt în același timp și destinatarii acestor norme. Cu alte cuvinte, statele cenzurează și se autocenzurează reciproc unele pe celelalte, transformând dreptul internațional și organizațiile internaționale în simple instrumente la îndemâna acestora și în niciun caz o alternativă la ele[16]. De aceea, "dreptul internațional nu poate fi explicat fără o cunoaștere de bază a politicii internaționale contemporane (...) Subiectul este în întregime legat de politica internațională și de aici rezultă că precedente istorice nejuridice sunt adesea invocate ca practică a statelor, ce echivalează cu rolul jucat de precedente în sistemele naționale de lege"[17].

Se cuvine să menționăm că ori de câte ori se produce o secesiune, principiul fundamental al dreptului internațional referitor la integritatea teritorială a statului intră în coliziune cu cel al autodeterminării, pe baza căruia își fundamentează discursul entitatea separatistă. Cu toate acestea, principiul autodeterminării trebuie interpretat în contextul decolonizării, iar titularul acestuia nu este în niciun caz o minoritate etnică, ci poporul. De asemenea, dreptul internațional și Carta ONU tind să protejeze mai degrabă integritatea teritorială a statului, subiectul principal al dreptului internațional.

În contextul disputei care s-a declanșat între susținătorii independenței Kosovo pe de-o parte și cei care nu o recunosc, a existat speranța potrivit căreia Curtea Internațională de Justiție (CIJ) va face lumină în acest caz. Pe 8 octombrie 2008 Adunarea Generală a ONU s-a adresat CIJ, solicitând din partea acesteia un Aviz Consultativ în care să răspundă la întrebarea dacă declarația unilaterală de independență a Kosovo este în acord cu dreptul internațional. După doi ani în care statele au avut posibilitatea să-și susțină opinia în fața Curții, CIJ emite Avizul Consultativ pe 22 iulie 2010, judecătorii constatând că actul parlamentului din Kosovo nu a încălcat

dreptul internațional și nici Rezoluția 1244. Practic, Curtea s-a mărginit să se canalizeze strict pe întrebarea adresată și nu a clarificat dacă Kosovo este independent sau nu, mutând problema din sfera juridicului în cea a politicului. Evident că fiecare tabără pro sau contra statalității Kosovo a interpretat în cheie proprie decizia, fiecarea considerând că dreptatea este de partea sa. Atrage însă atenția în acest context opinia scrisă trimisă de SUA CIJ, care deși vine din partea unui stat care a sprijiit în mod decisiv drumul spre independență al Kosovo și care consideră acest caz unic, a subliniat că declarațiile de independență pot viola și violează de cele mai multe ori dreptul intern (al statului de care entitatea secesionistă dorește să se desprindă-n.a), însă acest lucru nu înseamnă că violează și dreptul internațional[18]. Mai mult, SUA arată că nu se petrece nicio violare a dreptului internațional prin simplul fapt al unei rebeliuni ce are ca scop răsturnarea guvernului sau secesiunea față de acel stat[19]. A se observa faptul că din punctul de vedere al SUA la acel moment, nu este nevoie ca partea secesionistă să invoce anumite motive, cum ar fi încălcarea drepturilor omului, pentru ca desprinderea de stat să fie legală. Dacă coroborăm opinia SUA cu Avizul Consultativ al CIJ, rezultă că problema Kosovo poate să nu reprezinte un caz chiar atât de special pe cât încearcă teoreticienii "cazului unic" să-l susțină.

Grupul de state care nu recunosc independența Kosovo este eterogen, din el făcând parte atât aliați din NATO și UE ai SUA, cât și țări aflate în sfera de influență a Federației Ruse sau țări din Africa, Asia și America Latină. Motivațiile acestora sunt diverse. Unele, precum Spania, Cipru, Georgia, Ucraina sau Republica Moldova s-au confruntat sau se confruntă în mod activ cu acțiuni separatiste sau cu pericolul desprinderii unor părți din teritoriul lor (în cazul Ucrainei, după 2014, acest pericol s-a concretizat deja). Altele se tem că grupurile compacte de minoritari aflate pe teritoriul lor ar putea fi încurajate de o eventuală decizie a guvernului de a recunoaște Kosovo, generându-se astfel precedentul (cazul Slovaciei și al României) sau pur și simplu resping în general încălcarea principiului integrității teritoriale în momentul adoptării unei declarații unilaterale de independență (cazul majorității celorlalte state). Rusia în schimb, reprezintă un caz aparte în acest peisaj deoarece, fiind o mare putere, are o motivație mult mai complexă, pe care o vom investiga în cele ce urmează.

Relațiile ruso-occidentale în anii '90

Federația Rusă este în fruntea listei statelor care nu recunosc independența Kosovo, în parte datorită relațiilor foarte bune care există de secole între Belgrad și Moscova. Totuși, nu întotdeauna după 1990 Rusia a putut oferi sprijin concret Serbiei, mai ales în anii președinției lui Boris Elțîn.

După prăbușirea URSS, Federația Rusă și-a pierdut în anii 90' statutul de mare putere din vremea sistemului bipolar, format din Uniunea Sovietică și SUA. Confruntat cu o criză economică internă, liderul rus a beneficiat de ajutor economic occidental, iar Elțîn a răspuns printr-o politică externă prietenoasă față de SUA, dezvoltând chiar o relație specială cu liderul de la Casa Albă, Bill Clinton. Acesta a susținut politic conducerea rusă împotriva adversarilor interni (naționaliștii și comuniștii), și nu a intervenit în timpul Primului Război din Cecenia (1994-1996), unde s-au constatat încălcări ale drepturilor omului comise de armata rusă, considerând că acel conflict este strict o problemă internă a Rusiei[20]. Administrația SUA nu urmărea altceva decât consolidarea regimului Elțîn, o garanție pentru ca Rusia să nu se afunde total în haos, ce ar fi putut duce chiar la spargerea unității teritoriale, cu consecințe imprevizibile pentru stabilitatea și pacea la scară globală, fiind afectate direct interesele strategice și securitatea SUA[21]. O caracterizare foarte bună a raporturilor ruso-americane de la acea vreme a fost făcută de fostul ambasador al SUA la Moscova, Jack F. Matlock Jr. în perioada 1987-1991: "politica externă rusă rămâne, în general, concordantă cu interesele SUA, în ciuda izbucnirilor ocazionale de retorică ostilă"[22].

Cu toate acestea, relația ruso-americană din anii 90 ' nu trebuie privită ca una între doi actori aflați pe poziții de egalitate. Rusia, nemaifiind o mare putere, practica o politică externă reactivă care nu putea influența deciziile occidentalilor. Într-o lume unipolară în

care SUA au rămas singura putere hegemonică, Rusia, pentru a-și contrabalansa propria slăbiciune și a nu fi marginalizată pe arena internațională a promovat multilateralismul în rezolvarea conflictelor internaționale[23].

Spre stupefacția Rusiei, pretenția acesteia de a lua parte la deciziile importante în materie de securitate internațională nu a fost luată în considerare. Eforturile Moscovei de a împiedica crearea unei lumi unipolare dominată de SUA n-au avut nici un efect. NATO a început bombardarea Iugoslaviei pentru a opri „criza umanitară din Kosovo", fără a anunța Rusia și fără să fi obținut în prealabil o autorizare în acest sens din parte Consiliului de Securitate al ONU, ocolind astfel dreptul de veto al acestuia. Tot ce au putut face rușii a fost să protesteze prin introducerea unui proiect de rezoluție în Consiliul de Securitate pe 26 martie 1999, la două zile de la începutul intervenției NATO, care făcea referire la „acțiunea militară agresivă a NATO împotriva unui stat suveran ce constituie o amenințare pentru pacea și securitatea internațională și care violează grosolan prevederile cheie ale cartei ONU"[24] și cerea „oprirea de îndată a uzului forței împotriva RFI și reluarea de îndată a negocierilor"[25]. Aceasta nu a întrunit votul membrilor CS. În cele din urmă, Rusia a fost din nou angrenată în mecansimul de soluționare (Troika compusă din SUA, UE și Rusia), iar Rezoluția 1244, care va deveni un punct de sprijin al politicii rusești vis-a-vis de Kosovo până în ziua de astăzi, a acomodat interesul Rusiei de a păstra integritatea teritorială a Serbiei drept principiu fundamental în negocierile privind statutul final al Kosovo.

Politica Externă a Federației Ruse după accederea la putere a lui Vladimir Putin și formularea precedentului Kosovo

Cu toate acestea, evenimentele din 1999 au rămas în conștiința rusească drept o umilință fără precedent, iar succesorul lui Boris Elțîn, Vladimir Putin, s-a angajat din 2000 până în prezent într-o politică externă mult mai agresivă, ce urmărește recunoașterea de către comunitatea internațională a intereselor țării sale și a statutului de mare putere. De aceea, Noua Concepție de Politică Externă a Federației Ruse din 2000 pune ONU în centru și stabilește că Rusia se va opune încercărilor occidentale de a ocoli ONU și de a minimiza rolul statului suveran ca element fundamental în relațiile internaționale[26]. Aplicată în problema Kosovo, acest lucru însemna respect pentru integritatea teritorială a Serbiei, refuzul Rusiei de a accepta propuneri occidentale care nu ar fi respectat rezoluția 1244 sau care nu ar fi fost trecute prin filtrul ONU. Dincolo de retorica politică și prietenia ruso-sârbă, sublinierea respectului pentru suveranitatea și integritatea statului ca subiect de drept internațional era consistentă cu propriile îngrijorări legate de provocările separatiste din Cecenia, care au reizbucnit în 1999, războiul durând de această dată până în 2009. Vladimir Putin declara în 2000 că "dacă nu îi oprim pe extremiștii din Cecenia, riscăm o a doua Iugoslavie pe întreg teritoriul Federației Ruse-iugoslavizarea Rusiei"[27]. Astfel, Putin trasa pentru prima dată o paralelă între războiul din Kosovo și ce s-ar putea întâmpla cu celelalte regiuni mixate din punct de vedere etnic din Rusia, Dagestan, Ingușeția sau Tatarstan[28].

După 11 septembrie 2001, s-a produs o apropiere temporară între Rusia și Occident, în contextul sprijinirii de către Rusia a intervenției SUA în Afganistan. Începând cu 2003, relațiile dintre Rusia și Occident încep să se înrăutățească, ca urmare a intervenției coaliției multinaționale condusă de SUA în Iraq, a "revoluțiilor colorate" din Georgia (2003) și Ucraina (2004), pe care Putin le-a caracterizat ca fiind instigate de Vest și a extinderii NATO spre est cu încă șapte state. Acest lucru se vede inclusiv în modul în care Rusia se va raporta de acum încolo la problematica nerezolvată din Kosovo. În anul 2005, la numai câteva zile după numirea lui Martti Ahtisaari drept Trimis Special pentru negocierile privind statutul final, Grupul de Contact, din care Rusia făcea parte, a emis un set de zece principii călăuzitoare care reiterau faptul că Rezoluția 1244 trebuie să fie baza negocierilor viitoare, faptul că nu se va reveni la statutul pe care Kosovo l-a avut înainte de 1999 în Serbia, dar și că orice soluție unilaterală sau care rezultă din utilizarea forței va fi inacceptabilă[29]. Cu

toate acestea, Ahtisaari avea o altă perspectivă, în sensul în care prevederea potrivit căreia sintagma „nu se va reveni la situația ante-1999" era echivalată cu sintagma "nu se va reveni la situația ante-1999 în componența Serbiei", prin ignorarea prevederii din Rezoluția 1244 referitoare la integritatea teritorială[30].

În acest context, Rusia a devenit din ce în ce mai nemulțumită și și-a exprimit dezacordul în ceea ce privește direcția în care mergeau negocierile, adică spre independență[31]. Pe 30 ianuarie 2006, președintele rus Vladimir Putin a avertizat încă o dată că soluția privind statutul definitiv al provinciei Kosovo-Metohija trebuie sa aibă caracter universal[32]. Această declarație nu reprezenta o abordare nouă a Rusiei, deoarece era o constantă încă din 1999. Noutatea era însă că președintele rus a început să vobească despre consecințele care ar fi putut apărea, în urma derulării procesului politic de negociere, în contextul discuțiilor despre independența Kosovo. Dezvoltând în continuare, Putin a atras atenția asupra „importanței deosebite a acestei probleme pentru spațiul postsovietic", subliniind că „nu se pot aplica într-un loc anumite principii, iar în alte locuri altele"[33]. Această declarație venea în contextul întâlnirii Grupului de Contact de la Londra, unde unele țări-membre, preciza ministrul rus de Externe, Serghei Lavrov, ar fi dorit să înscrie în documentele oficiale teza conform căreia cazul Kosovo este unic și nu creează precedente. Putin adăuga referitor la această problemă că „acest caz este unic doar pentru cei care doresc să ocolească dreptul internațional"[34]. În aceeași zi, într-un interviu pentru „Nezavismaia Gazeta", viceministrul rus de externe, Vladimir Titov, a declarat că doar o soluție negociată poate fi susținută de Consiliul de Securitate al ONU pentru a nu crea un precedent negativ pentru alte conflicte înghețate[35].

În ziua următoare, în cadrul unei tradiționale întâlniri cu presa, Putin a dezvoltat ideile exprimate în ziua precedentă și a început să dea exemple pentru a-și susține afirmațiile. În urma unei întrebări adresate de un jurnalist georgian referitoare la posibilitatea ca Rusia să susțină soluționări de același fel și în privința tuturor conflictelor înghețate din spațiul postsovietic, inclusiv a celor din Abhazia și Osetia de Sud, Putin a oferit următorul răspuns:

"[…] Referitor la Kosovo, același lucru: daca cineva consideră că provinciei Kosovo i se poate acorda deplină independență de stat, de ce atunci trebuie sa refuzăm acest lucru Abhaziei și Osetiei de Sud? Nu mă refer acum la felul în care va acționa Rusia. Dar știm, de pildă, că Turcia a recunoscut Republica Ciprul de Nord. Nu vreau să spun că și Rusia va recunoaște imediat Abhazia și Osetia de Sud ca state independente și suverane, dar în viața internațională există asemenea precedente. Nu formulez acum aprecieri la adresa lor, dar pentru a acționa corect, în interesul tuturor oamenilor care locuiesc pe un teritoriu sau altul, avem nevoie de principii general recunoscute, universale, de soluționare a acestor probleme"[36].

Cu această ocazie, Rusia a formulat în mod explicit teza precedentului Kosovo. Spre deosebire de declarațiile lui Putin din 2000, când rușii erau îngrijorați de perspectiva destrămării propriei țări, de data aceasta, în contextul în care Rusia își rezolvase problemele interne, erau aduse în discuție conflictele înghețate din spațiul fostei URSS. Acestea însă nu pot fi tratate în același fel, fie și numai pentru simplul motiv că în cazul Nagorno-Karabah, regiune separatistă din Azerbaidjan populată majoritar de armeni, liderii acesteia au renunțat să obțină recunoașterea independenței, optând în schimb pentru prezervarea, cel puțin temporar, a statutului actual [37]. La fel, Transnistria se deosebește atât de celelalte conflicte secesioniste din spațiul ex-sovietic (prin gradul scăzut de violență al războiului din 1992 dintre transnistreni și forțele de securitate ale Republicii Moldova, inexistența unei probleme inter-etnice ce nu poate fi rezolvată și statutul de neutralitate al Moldovei ce determină Rusia să susțină în continuare integritatea teritorială a Republicii Moldova), cât și în comparație cu Kosovo (politica diferită față de minorități a Serbiei și a Republicii Moldova, lipsa unei misiuni internaționale de pacificare, suportul total al comunității internaționale pentru integritatea teritorială a Republicii Moldova).

În ceea ce privește cazurile Abhaziei și Osetiei de Sud, două regiuni separatiste de pe teritoriul Georgiei, memoria istorică a represiunii a jucat un rol important și a definit relația dintre grupurile majoritare și minorita-

re[38]. Bineînțeles că nu putem vorbi nici pe departe de aceleași circumstanțe care fac perfect alăturabile conflictele din Kosovo, Abhazia și Osetia de Sud, deoarece independența Kosovo, în opinia anumitor experți, poate fi prezentată drept ultima etapă din procesul mai larg al disoluției Iugoslaviei, care a început de fapt odată cu înrăutățirea relațiilor interetnice dintre albanezii și sârbii din provincie în 1987[39]. Însă, dintre toate cele patru conflicte înghețate din spațiul ex-sovietic, doar cele aflate pe teritoriul georgian se aseamănă parțial cu situația din Kosovo. De altfel, chiar Javier Solana, Înalt Reprezentant pentru Politica Externă și de Securitate Comună al UE la acel moment, admitea în octombrie 2006 că ceea ce s-a întâmplat în Kosovo poate servi drept precedent pentru Abhazia și Osetia de Sud[40].

Perioada anilor 2007-2008 marchează o înrăutățire continuă a relațiilor dintre Occident și Rusia. Celebrul discurs al lui Vladimir Putin de la Conferința de Securitate de la München din februarie 2007, în care acesta acuza Statele Unite ale Americii de "dispreț față de principiile de bază ale dreptului internațional" și de încercarea acesteia de a "reconstrui civilizația modernă multifațetată în concordanță cu principiile lumii unipolare"[41] reprezintă un punct de cotitură foarte important. De notat că acuzația de lipsă de respect față de dreptul internațional venea în contextul în care Martti Ahtisaari se afla în ultimele stagii ale redactării propunerii privind statutul final al Kosovo, care prin prevederile sale, nu respecta principiul integrității teritoriale a Serbiei enunțat de mai multe ori în perioada 1999-2006.

Războiul ruso-georgian și recunoașterea independenței Abhaziei și Osetiei de Sud

Pretențiile Rusiei de a avea o zonă exclusivă de influență în spațiul ex-sovietic nu au fost recunoscute în momentul în care Georgia și Ucraina au primit o perspectivă pentru aderarea la NATO în timpul summit-ului de la București din aprilie 2008. Acest lucru se întâmpla la nici două luni din momentul declarării independenței de către parlamentul din Kosovo. Rusia a reacționat prin ridicarea în mod oficial a embargoului împotriva Abhaziei pe 6 martie, iar pe 16 aprilie, Putin a ordonat ca guvernul rus să stabilească parteneriate în diferite domenii (comerț, economic, social, etc.) cu republicile separatiste ale Abhaziei și Osetiei de Sud[42]. Totuși, la acel moment Rusia nu a recunoscut imediat independența celor două republici separatiste, posibil pentru a arăta că spre deosebire de Occident, respectă dreptul internațional și principiul integrității teritoriale[43]. Astfel, Rusia a păstrat "cartea" precedentului Kosovo așteptând momentul prielnic pentru a o putea juca.

Așteptarea nu a fost lungă. În august 2008, președintele georgian Mihail Saakașvili a ordonat atacarea orașului Tskhinvali, capitala Osetiei de Sud, o ofensivă eșuată rapid, datorită intervenției militare a Federației Ruse. Acesta a fost momentul pe care Rusia l-a așteptat. Pe 26 august, Rusia aplica pentru prima dată precedentul Kosovo, recunoscând independența *de jure* a Abhaziei și Osetiei de Sud, care *de facto* reprezenta o anexare a acestor teritorii georgiene. Pentru a-și justifica decizia, Kremlinul a acuzat comiterea unui genocid de către forțele georgiene împotriva osetinilor, după exact același tipar pe care NATO l-a folosit în 1999. Ambasadorul rus la ONU, Vitaly Churchin a ținut să sublinieze acest lucru: "2000 civili au murit, este acesta genocid sau nu, câți civili trebuie să mai moară ca să putem descrie aceasta ca fiind genocid? În multe situații și exemple ați făcut la fel (referindu-se la occidentali-n.a)"[44]. Deoarece, Human Rights Watch a demontat teza Kremlinului privitoare la numărul de civili uciși, Rusia s-a folosit în mod deliberat și premeditat de această justificare, descriind acțiunea forțelor sale militare drept "intervenție umanitară", la fel cum NATO a făcut în Kosovo[45]. În altă ordine de idei, reacția disproporționată a Moscovei ca urmare a atacului georgian a fost justificată de oficialii ruși tot prin trimitere la evenimentele din 1999. Dimitri Rogozin declara la acel moment că dacă Rusia ar fi reacționat la fel cum a reacționat NATO în 1999, atunci capitala Tbilisi ar fi fost distrusă, iar Churkin a evidențiat că NATO nu s-a limitat doar la provincia Kosovo, ci a bombardat obiective la mulți kilometri de zona de conflict[46].

Războiul ruso-georgian din 2008 a reprezentat pentru mulți sfârșitul iluziilor în ceea ce privește o cooperare stabilă între Rusia și lumea occidentală. Cu excepția intervențiilor forțelor ruse de la începutul anilor '90 în sprijinul separatiștilor din Transnistria, Abhazia și Osetia de Sud, era pentru prima oară după destrămarea Uniunii Sovietice când Rusia își folosea forța militară împotriva unui alt stat, cu scopul de a-și atinge obiectivele politice și a încerca să păstreze controlul asupra a ceea ce este numită în cercurile ruse de putere "vecinătatea apropiată"[47].

După 2008, relațiile dintre Vest și Rusia rămân la fel de tensionate. În 2011, SUA, folosindu-se de de o rezoluție a Consiliului de Securitate care impunea o zonă de excludere aeriană în Libia, a intervenit pentru eliminarea de la putere a lui Muammar Gaddafi. Vladimir Putin a acuzat la acel moment SUA și NATO că s-au folosit de sistemul internațional pentru a impune o schimbare de regim în Libia[48]. Dar următoarea marea criză în relațiile ruso-occidentale avea să se petreacă tot ca urmare a unor evenimente petrecute în spațiul ex-sovietic.

Anexarea Crimeii

În noiembrie 2013, refuzul președintelui pro-rus al Ucrainei Viktor Yanukovici de a semna Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană determină proteste ample la Kiev, care degenerează în februarie 2014. Rezultatul este fuga lui Ianukovici în Rusia și preluarea puterii de către un guvern pro-european. Schimbarea de regim este caracterizată de Moscova ca fiind o "lovitură de stat". Imediat, Rusia trimite trupe sub acoperire în Crimeea, regiune în care se organizează un referendum pe 16 martie 2014 pentru aprobarea anexării acestui teritoriu la Federația Rusă, referendum nerecunoscut de către comunitatea internațională. Două zile mai târziu, anexarea Crimeii este oficializată prin lege de către Federația Rusă. Evenimentele au luat prin surprindere atât Ucraina, cât și lumea occidentală, care nu a putut decât să condamne în termeni duri anexarea și să impune sancțiuni economice drastice Rusiei. La fel de surprinzătoare pentru Occident au fost argumentele pe care Vladimir Putin le-a prezentat pentru justificarea anexării Crimeii, rostite cu prilejul adresării sale de pe 18 martie 2014 în fața membriilor Dumei și ai Consiliului Federației:

"[...], autoritățile din Crimea s-au referit la bine cunoscutul precedent Kosovo - un precedent pe care colegii noștrii occidentali l-au creat cu propriile lor mâini într-o situație foarte similară, când au convenit că separarea unilaterală a Kosovo de Serbia, exact ce a făcut Crimeea acum, este legitimă și nu are nevoie de permisiunea autorităților centrale ale statului (Ucraina-n.a)"[49].

Președintele Vladimir Putin a continuat făcând referire la avizul consultativ al CIJ și opinia trimisă de SUA în acest caz:

"Conform art. 2, capitolul 1 din Carta ONU, Curtea Internațională ONU a fost de acord cu această abordare și a făcut următorul comentariu în decizia sa din 22 iulie 2010, și citez: <<Nicio interzicere de ordin general nu poate fi dedusă din practica Consiliului de Securitate în ceea ce privește declarațiile de independență>> și <<dreptul internațional general nu conține nicio interzicere referitoare la declarațiile de independență>>. [...]. Iată un alt citat din alt document oficial: opinia scrisă a SUA din 17 aprilie 2009 prezentată aceleiași Curți Internaționale a ONU în contextul audierilor privind Kosovo. Din nou, citez: <<Declarațiile de independență pot și adesea chiar încalcă legislația internă. Totuși, acest lucru nu înseamnă că încalcă dreptul internațional>>. [...]. Ei au scris asta, au diseminat-o în toată lumea, toți au fost de acord și acum sunt scandalizați. Pentru ce? Acțiunile poporului din Crimeea se încadrează perfect în ceea ce am spus mai devreme. Pentru un anumit motiv, ceea ce le-a fost permis albanezilor din Kosovo să facă (și am tot respectul pentru ei), rușilor, ucrainienilor și tătarilor din Crimeea le este interzis"[50].

Mai departe, Vladimir Putin se referă la teoria "cazului unic" pe care o contestă:

"Tot auzim din partea SUA și a vestului Europei că problema Kosovo reprezintă un caz special. Ce-l face atât de special în ochii colegilor noștri? Se pare că e vorba despre faptul că războiul din Kosovo a produs multe victime omenești. Este acesta un argument juridic?

Avizul Curții Internaționale nu menționează nimic în acest sens. Acesta nu este nici măcar dublu-standard; acesta este cinism uimitor. Cineva ar trebui să nu mai încerce într-un mod atât de grosolan să facă ca orice să le servească interesele, spunând astăzi despre ceva că e alb și mâine negru. După această logică, ar trebui să ne asigurăm că fiecare conflict produce victime omenești"[51].

Observăm așadar că discursul lui Vladimir Putin reușește să atingă două obiective în același timp: "justificarea" juridică a anexării Crimeii și plasarea Occidentului într-o situație delicată, prin utilizarea de către Rusia a acelorași argumente care au fost enunțate în contextul declarării independenței Kosovo.

Momentul anexării Crimeii în 2014, ce a fost urmat de declanșarea războiului în estul Ucrainei a fost, până nu demult, cea mai gravă criză de securitate cu care s-a confruntat continentul european din ultimele decenii. La fel ca războiul ruso-georgian, evenimentele din primăvara anului 2014 au reprezentat o altă premieră: Rusia a anexat în mod oficial o parte din teritoriul unui stat vecin. Numitorul comun al acestor momente de referință în istoria recentă a Europei îl reprezintă referirile la precedentul Kosovo.

Recunoașterea independenței republicilor Donețk și Lugansk și invazia rusă în Ucraina

Așa cum am menționat, în 2014 izbucnește un conflict în estul Ucrainei între forțele ucrainene și cele separartiste susținute de Federația Rusă. Se creează astfel, auto-proclamatele republici Donețk și Lugansk. Timp de 8 ani, între cele două părți a fost dus un război de joasă intensitate, în timp ce Ucraina și Rusia, cu medierea Franței și a Germaniei, au semnat Acordul de la Minsk, ce prevedea un statut special pentru cele două teritorii. Acesta nu a fost implementat nici până astăzi.

Totul se schimbă în momentul în care după o perioadă îndelungată în care Rusia și-a masat armata la granița cu Ucraina, Vladimir Putin recunoaște independența celor două republici separatiste și anunță o "operațiune militară specială", o invazie la scară largă împotriva Ucrainei. Discursul său cu ocazia acestui moment este presărat cu critici la adresa acțiunilor Occidentului începând cu sfârșitul Războiului Rece, dându-se nenumărate exemple. Din nou, Kosovo este adus în discuție, indirect de data aceasta, prin referirile la "operațiunea militară sângeroasă lansată împotriva Belgradului (în 1999-n.a)"[52].

Președintele Vladimir Putin a făcut referiri mai detaliate la precedentul Kosovo, în timpul convorbirii pe care a avut-o cu Secretarul General al ONU, Antonio Guterres. Putin i-a transmis lui Guterres că știe în detaliu documentele CIJ în legătură cu Kosovo și că își amintește foarte bine ce este prevăzut în avizul din 2010, când s-a statuat de către judecătorii Curții că nu este nevoie de permisiunea guvernului central pentru ca un teritoriu să-și exercite dreptul la autodeterminare[5354]. De asemenea, Putin l-a atenționat pe Secretarul-General al ONU că deși ONU nu a recunoscut Kosovo, totuși Curtea Internațională a făcut acest lucru[55].

Concluzii

La sfârșitul acestei analize, care a urmărit să releve conexiunile între una din cele mai dezbătute probleme din sfera relațiilor internaționale din ultimele decenii, cea a independenței Kosovo, și politica externă a Federației Ruse, cu accent pe acțiunile agresive din ultimii 22 ani, din timpul "erei Putin", suntem în măsură să oferim o serie de explicații și clarificări cu privire la aceste aspecte.

În primul rând, prin prisma caracteristicilor sale, problema Kosovo aparține mai degrabă sferei politice, în ciuda dezbaterilor interminabile și a argumentelor aduse de experții în materia dreptului internațional în favoarea tezei cazului unic sau a precedentelui. Utilizând strict dreptul internațional este aproape imposibil ca fiecare din cele două tabere să-și susțină afirmațiile. CIJ a întărit această stare de fapt prin decizia de a răspunde strict la întrebarea dacă declarația de independență a Kosovo a încălcat sau nu dreptul internațional. Cu siguranță că judecătorii CIJ s-au ferit din rațiuni atât obiective, cât și subiective, să se pronunțe

asupra unui subiect mult mai concret și anume dacă declarația de independență a avut ca efect crearea unui nou stat. Cu alte cuvinte, problema a fost transferată în sfera politicului, lăsându-se fiecărui stat posibilitatea de a recunoaște sau nu independența Kosovo.

Începând cu 2005, statele care au fost de la început favorabile cererii majorității albaneze din Kosovo s-au găsit într-o poziție din ce în ce mai inconfortabilă, având în vedere că trebuiau să explice și să convingă opinia publică internațională de ce Kosovo trebuie să fie independent și, în același timp, să aducă argumente care să demonstreze că nu vor mai exista alte cazuri Kosovo în viitor. Aceasta a fost o întreprindere deosebit de dificilă, având în vedere că dreptul internațional protejează mai degrabă integritatea teritorială a statelor, iar Rezoluția 1244 făcea referire la integritatea teritorială a Iugoslaviei. Rezultatul a fost o argumentație ușor contestabilă și chiar contradictorie, dacă luăm în considerare opinia scrisă expediată CIJ de către SUA, principalul susținător al independenței Kosovo. În concluzie, nu s-au putut aduce argumente clare din care să reiasă excepționalitatea cazului kosovar.

În aceste condiții, aceste inabilități diplomatice ale Occidentului au fost speculate cu eficiență de către Rusia. Pentru noul ei conducător începând cu 2000, Vladimir Putin, Kosovo a devenit o prezență constantă, chiar o obsesie, în discursul critic al acestuia împotriva Occidentului, cu atât mai mult cu cât se dorea ștergerea umilinței de a nu fi putut intervenit în favoarea Serbiei în 1999. Această obsesie a însoțit de altfel acțiunile de politică externă ale Rusiei, cu mult mai agresive în comparație cu cele din anii '90 după cum am arătat deja. Numai că, de-a lungul timpului, motivațiile au fost diferite. În prima parte a anilor '2000, Rusia se temea că evenimentele care s-au întâmplat în Kosovo ar putea avea repercusiuni asupra conflictului din Cecenia în special. Ulterior, Rusia, deși a refuzat să recunoască Kosovo, s-a folosit de retorica creării precedentului de către occidentali pentru a-și menține și extinde influența în vecinătatea sa apropiată, aplicând, în opinia Kremlinului, exact aceleași principii pe care le-au aplicat vesticii în Kosovo în cazul Abhaziei, Osetiei de Sud, Crimeii, Donbasului și Luganskului. De notat este faptul că deși Rusia a avertizat asupra creării precedentului Kosovo pentru toate conflictele înghețate din fosta URSS, Kremlinul s-a folosit de această "oportunitate" în mod selectiv.

În concluzie, ceea ce s-a întâmplat în cazul Kosovo a oferit Rusiei un pretext formidabil pentru a-și masca propriile încălcări flagrante ale dreptului internațional, prin acuzarea Occidentului de practica standardelor duble. În același timp, acest lucru nu trebuie interpretat ca fiind singurul catalizator al politicii externe agresive a Rusiei din ultimele două decenii. Având în vedere complexitatea acestui subiect, el va rămâne în continuare o preocupare a experților din domeniul relațiilor internaționale.

Note

[1] În 1999, Republica Serbia era una din cele două componente ale Republicii Federative Iugoslavia, alături de Republica Muntenegru.

[2] Pentru o descriere detaliată și documentată a încălcărilor drepturilor omului comise de regimul Miloșevici înainte de izbucnirea războiului civil din 1998 vezi Julie Mertus, *Open Wounds: Human Rights Abuses in Kosovo*, New York, Human Rights Watch/ Helsinki, 1993, disponibil la https://www.hrw.org/reports/Kosovo943.pdf, accesat în data de 27 aprilie 2022.

[3] James Ker-Lindsay, Kosovo. *The Path to Contested Statehood*, Londra, I. B. Tauris, 2009, p. 9.

[4] În funcție de sursă se estimează că de-a lungul anului 1998 între 200.000 și 400.000 de albanezi din Kosovo au fost forțați să-și părăsească casele și să se refugieze în statele vecine.

[5] Format creat în 1992, compus din Franța, Germania, Italia, Marea Britanie, Rusia și SUA.

[6] Rambouillet Agreement, Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, 23 februarie 1999, disponibil la https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord.pdf, accesat la data de 2 mai 2022.

[7] David Gowan, *Kosovo's Moment, Serbia's Chance*, în "Survival ", vol. 50, aprilie-mai 2008, nr. 2, p. 6

apud Tim Judah, *Kosovo. What everyone needs to know*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 88.

[8] Tim Judah, *op. cit.*, p. 91.

[9] UN Security Council Resolution 1244 (1999), disponibilă la https://undocs.org/en/S/RES/1244(1999), accesat la data de 2 mai 2022.

[10] James Ker-Lindsay, *op. cit.*, p. 22.

[11] Pentru admiterea unui nou stat în cadrul ONU, este nevoie de o rezoluție a Consiliului de Securitate, care trebuie să adune cel puțin 9 voturi concurente și nici un veto din partea celor 5 membri permanenți (SUA, Rusia, China, Franța, Marea Britanie).

[12] Interviu pentru documentarul BBC: The Fall of Milosevic, 2002, minutul 53:38, https://www.youtube.com/watch?v=EhcT925oKDs, accesat în data de 4 mai 2022.

[13] *Ibidem,* minutul 54:00.

[14] Responsabilitatea de a proteja/ Responsabilty to protect (R2P) este un concept controversat intrat în vocabularul de drept internațional, ce se referă la necesitatea de a interveni în scop umanitar atunci când Consiliul de Securitate al ONU nu poate lua o decizie în acest sens.

[15] Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of The Security Council (S/2007/168), https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF 6E 4FF 96FF 9%7D/Kosovo%20S2007%20168.pdf, accesat în data de 11 mai 2022.

[16] Jack Donnely, *Third Generation Rights,* în *Peoples and Minorities in International Law,* Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck, Martinus Nijhoff Publishiers, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 145 apud Valentin Stan, *România și eșecul campaniei pentru vest,* Editura Universității din București, București, 1999, p. 146.

[17] Robert M. MacLean, *Public International Law,* HLT Publications, London, 1992, p. IX apud Valentin Stan, România și eșecul campaniei pentru vest, Editura Universității din București, București, 1999, p. 145.

[18] Accordance with International Law of The Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Governement of Kosovo (Request for an Advisory Opinion), Written Statement of the United States of America, April 2009, p. 51 disponibil la https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/15640.pdf, accesat în data de 12 mai 2022.

[19] *Ibidem.*

[20] James Hughes, Russia and the Secession of Kosovo: Power, Norms and the failure of Multilateralism în „Europe-Asia Studies", Vol. 65, nr. 5, iulie 2013, p. 998.

[21] Valentin Stan, *op.cit.,* p. 40.

[22] *Ibidem,* p. 46.

[23] James Hughes, *loc. cit.,* p. 993.

[24] *Security Council rejects demand for cessation of use of force against Federal Republic of Yugoslavia,* Press Release, 26 martie 1999, disponibil la http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990326.sc6659.html, accesat în data de 13 mai 2022.

[25] *Ibidem.*

[26] James Hughes, *loc. cit.,* p. 1006.

[27] Nataliya Bugayova, *How we got here with Russia: The Kremlin's Worldview,* Institute for the Study of War & Critical Threats Project, 2019, p. 14, disponibil la https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISW%20Report_The%20Kremlin's%20Worldview_March%202019.pdf, accesat în data de 16 mai 2022.

[28] *Ibidem.*

[29] *Contact Group, Guiding Principles,* 2 noiembrie 2005, disponibil la https://www.esiweb.org/pdf/kosovo_Contact%20Group%20-%20Ten%20Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf, accesat în data de 13 mai 2022.

[30] James Hughes, *loc. cit.,* p. 1009.

[31] Punctul de vedere al șefului Misunii de negociere Martti Ahitsaari a fost întărit în martie 2006 de șeful Foreign Office-ului britanic, John Sawers, care a declarat că independența Kosovo este aproape inevitabilă.

[32] Radio România Actualități, 30 ianuarie 2006, ora 23:01.

[33] *Ibidem.*

34 *Ibidem.*

[35] *Ibidem.*

[36] RADOR, 31 ianuarie 2006.

[37] Vezi Nina Caspersen, *The South Caucasus after Kosovo:Renewed Independence Hopes,* în "Europe-Asia Studies", Vol. 65, July 2013, no. 5, pp. 929-945.

38 Chrstian Axboe Nielsen, *The Kosovo precedent and the rhetorical deployment of former Yugoslav analogies in the cases of Abkhazia and South Ossetia,* în "Southeast European and Black Sea Studies", Vol. 9, Nos. 1-2, March-June 2009, pp. 182-183.

[39] *Ibidem,* p. 174.

[40] *Ibidem.*

[41] Nataliya Bugayova, *loc. cit. ,* p. 18-19.

[42] Solveig Richter, Uwe Halbach, *A dangerous precedent? The political implications of Kosovo's independence on ethnic conflicts in South-Eastern Europe and the CIS,* în "Security and Human Rights", 2009, no. 3, p. 234.

[43] Chrstian Axboe Nielsen, *loc. cit*., p. 183.

[44] *Ibidem,* p. 179.

45 *Ibidem.*

[46] *Ibidem,* p. 180.

[47] Jean-Sylvestre Mongrenier, *Rusia amenință oare Occidentul?,* Chișinău, Editura Cartier, 2010, p. 123

[48] Nataliya Bugayova, *loc. cit. ,* p. 19.

[49] Address by President of the Russian Federation, 18 martie 2014, disponibil la http://eng.kremlin.ru/news/6889, accesat în data de 17 mai 2022.

[50] *Ibidem.*

[51] *Ibidem.*

[52] Address by the President of the Russian Federation, 24 februarie 2022, disponibil la en.kremlin.ru/events/president/news/67843, accesat în data de 17 mai 2022.

[53] Conform definiției principiului autodeterminării, subiectul acestuia poate să fie doar poporul.

[54] Meeting with UN Secretary-General Antonio Guterres, 26 aprilie 2022,disponibil la http://en.kremlin.ru/events/president/news/68287, accesat în data de 17 mai 2022.

[55] Afirmația președintelui rus este inexactă și poate fi ușor combătută prin faptul că judecătorii CIJ s-au ferit în Avizul din 2010 să catalogheze în vreun fel dacă declarația de independență a Kosovo a creat într-adevăr un nou stat.

B. EVOLUȚII ÎN POLITICA DE SECURITATE ȘI APĂRARE EUROPEANĂ ȘI EUROATLANTICĂ

Russia's Small Nukes are a Big Problem for European Security

Peter BROOKES, Ph.D.

ABSTRACT

The Russian Federation has a significant numerical advantage in non-strategic nuclear weapons (NSNWs) over NATO and the United States. Moscow could use these low-yield, short-range nuclear weapons to advance its political and military ambitions in a number of scenarios including against Ukraine, NATO, and the United States. Of particular concern is the possibility of Russia employing an "escalate to deescalate" stratagem, using tactical nuclear weapons to prevent a defeat, consolidate geographical gains, or even freeze a conflict in place without the prospect of further fighting. These possibilities mean Russia's small nuclear weapons are a potentially big threat for European stability and security and a huge problem for those, like the United States and NATO, who seek to protect it.

Keywords: Russia, NATO, United States, Ukraine, nuclear weapons, non-strategic nuclear weapons, and tactical nuclear weapons

Dr. Peter Brookes ***is a Heritage Foundation senior fellow and a former U.S. Deputy Assistant Secretary of Defense. (peter.brookes@heritage.org)***

With Russia's ongoing war in Ukraine, now is a good time to take note of a little-spoken-of, but glaring, imbalance between America's and Russia's nuclear arsenals—and how it could affect stability in Europe and the interests of the United States and those of its European allies and partners.

If asked, many Americans and Europeans probably believe that the United States and Russia are pretty evenly matched in terms of the number of nuclear weapons both sides have in their arsenals. While their beliefs are entirely understandable, they are not completely correct.

Under the 2010 bilateral New Strategic Arms Reduction Treaty—also known as New START—the United States and Russia have a similar number of deployed strategic (i.e., high-yield and long-range) nuclear weapons: 1,550 deployed nuclear warheads each.[1] But not all of Washington's or Moscow's nuclear weapons are covered by New START.

Indeed, Russia has nearly a 10:1 advantage over the United States and NATO in non-strategic (i.e., low-yield and short-range) nuclear weapons (NSNWs).[2]

Assessments based on open sources estimate that Russia has about 2,000 NSNWs. It is similarly assessed that the United States and NATO have about 200 NSNWs in their arsenal.[3] It is postulated that half of those U.S.-NATO weapons are located in the United States and half are based in Europe as part of NATO's nuclear forces.[4]

While capable of significant destruction, these tactical nuclear weapons are lower in yield – or explosive power – and are meant for use on the battlefield against military installations or troop and equipment concentrations as opposed for use against counterforce or countervalue targets such as ICBM missile fields, command and control nodes, and or population centers (e.g., cities).

It is believed that Russia can deploy these weapons on multiple tactical systems including dual-capable short-range or theater ballistic missiles, torpedoes, and anti-ship missiles.[5] Indeed, it is expected that Russia's new hypersonic weapons may be dual-capable (i.e., conventional or nuclear armed) as well.[6]

Major nuclear weapons states, including Russia, have said that a nuclear war could never be won and therefore should never be fought. However, there are deep concerns among policy makers and security analysts outside Russia about whether Moscow fully embraces that idea or if it is just convenient diplomatic rhetoric.

Also of increasing concern is a Russian military doctrine associated with battlefield nuclear weapons known as "escalate to deescalate." This topic is of particularly interest right now with the war in Ukraine ongoing since late February 2022. According to the 2018 U.S. Nuclear Posture Review (NPR):

"Russia considers the United States and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to be the principal threats to its contemporary geopolitical ambitions. Russian strategy and doctrine emphasize the potential coercive and military uses of nuclear weapons. It mistakenly assesses that the threat of nuclear escalation or actual first use of nuclear weapons would serve to "de-escalate" a conflict on terms favorable to Russia. These mistaken perceptions increase the prospect for dangerous miscalculation and escalation."[7]

The NPR further asserts that:

"Moscow threatens and exercises limited nuclear first use, suggesting a mistaken expectation that coercive nuclear threats or limited first use could paralyze the United States and NATO and thereby end a conflict on terms favorable to Russia. Some in the United States refer to this as Russia's "escalate to de-escalate" doctrine. "De-escalation" in this sense follows from Moscow's mistaken assumption of Western capitulation on terms favorable to Moscow."[8]

Though the Russians seemingly refute the existence of this doctrine by its American name at least, some sources assert that the policy may actually have been developed in the late 1990s, when now-Russian President Vladimir Putin was chairman of the Russian National Security Council under President Boris Yeltsin.[9]

The idea behind escalate to deescalate is that Russia might employ one tactical nuclear weapon (or more) during a conventional conflict with NATO forces for the purposes of preventing a defeat, consolidating territorial gains, or even freezing a conflict in place without the prospect of further fighting.

Indeed, because of the large, nearly 10:1 disparity between the number of Russian and U.S. tactical nuclear weapons, Moscow may think a nuclear response from NATO is not a credible threat due to Russia's asymmetric advantage. Other factors may also play a role in Russian calculations, including a perception that NATO's large membership would have difficulty finding a political-military consensus on an appropriate response, including a nuclear option.

An example of the potential use of this Russian nuclear doctrine in a hypothetical scenario might be helpful here:

Moscow attacks one—or all—of the Baltic States with its conventional forces to establish control over some, or all, of these nations' territory, returning them to Russia's control as they were in the Soviet era. Invoking Article V, NATO responds with conventional forces to protect and restore the sovereignty of these three allied states.

Concerned about the inferiority of its conventional forces in this fight against the allied powers, Moscow then contemplates exploding a low-yield tactical nuclear weapon somewhere in theater as a warning of Russia's potential escalation from the conventional to the nuclear domain of warfare, including the potential future use of high-yield, strategic nuclear weapons.

In Moscow's eyes, perhaps NATO will become concerned about the possible escalation

of the fighting from the conventional to the nuclear—especially Russia's potential use of more powerful nuclear weapons against European and American cities. In response, NATO may consider pausing its counteroffensive against Russian forces in the Baltics.

Indeed, Moscow may misperceive that if NATO does not have sufficient tactical nuclear weapon capabilities to respond in kind, it would be inclined to seek de-escalation rather than launch a strategic nuclear weapon at Russia and risk moving further up the escalation ladder—a response that could lead to all-out nuclear war.

Using its tactical nuclear weapon advantage over NATO and having strategic nuclear parity with Washington, Moscow could threaten additional low-yield nuclear strikes unless fighting ends on Russia's terms. Ideally for Moscow, NATO might decide that there is no good option available to respond and chooses to cease hostilities, locking in Moscow's ill-gotten gains in the Baltics.

With these political-military calculations in mind, Russia takes a chance on the expected NATO response and explodes a 10-kiloton tactical nuclear weapon near or in the European theater. As a result, nuclear deterrence fails for the first time in history not due to the use of strategic nuclear weapons that so many people are aware of, but the imbalance of battlefield nuclear weapons between NATO and Russia.

While the preceding example addresses a potential attack on NATO, these NSNWs also could play a role in the ongoing war on Ukraine.

Russian forces continue to face incredible resistance from the Ukrainian government, military, and people. Military and other aid from NATO nations and others continue to pour into Ukraine. The Russian military is struggling and taking far greater losses than they likely anticipated. Observers are increasingly concerned that the Kremlin may escalate the war with the use of weapons of mass destruction, including tactical nuclear weapons.

Moscow could certainly decide to move the war in Ukraine from the conventional level to the nuclear level at any time. But under what circumstances might Russia use a tactical nuclear weapon directly against Ukraine—or as part of the conflict—in an effort to determine the outcome of the war in Moscow's favor?

In late March 2022, shortly after Russia's latest invasion of Ukraine, Dmitry Medvedev, former Russian president and current deputy chairman of the Russian Security Council, outlined Moscow's policy on using nuclear weapons. According to a press account, Medvedev said:

"We have a special document on nuclear deterrence. This document clearly indicates the grounds on which the Russian Federation is entitled to use nuclear weapons. There are a few of them, let me remind them to you: number one is the situation, when Russia is struck by a nuclear missile. The second case is any use of other nuclear weapons against Russia or its allies. The third is an attack on a critical infrastructure that will have paralyzed our nuclear deterrent forces. And the fourth case is when an act of aggression is committed against Russia and its allies, which jeopardized the existence of the country itself, even without the use of nuclear weapons, that is, with the use of conventional weapons."[10]

Medvedev's explanation on Russian nuclear doctrine is relatively clear, but he failed to note the escalate-to-deescalate doctrine. And that doctrine arguably is what creates the most likely scenario in which Moscow resorts to the use of nuclear weapons in the near future.

The war in Ukraine has not gone well for Russian President Vladimir Putin. What the Kremlin thought would be a fast assault on the capital, Kyiv, followed by the fall of the Ukrainian government, has turned into a difficult situation, which has seen Russian forces losing general officers, troops, and equipment at an alarming rate.

The outcome—once thought to overwhelmingly favor Moscow—remains inconclusive.

This state of affairs does not bode well for the Kremlin. Even authoritarian leaders such as Putin care about public opinion at home and the effect it might have on the regime's control over the country. Russia needs to achieve some sort of "victory" to justify its military adventurism in Ukraine, especially among the Russian elite and national security establishment.

Losing the war in Ukraine would have repercussions on Russia internationally, too, including significant reputational costs, strained diplomatic relations and likely pariah status in international organizations, economic costs based on a variety of punitive sanctions, and a demoralized, depleted Russian military that may not be able to effectively project power abroad.

In other words, losing the war in Ukraine has the potential to be painful for Putin, Russia, and the Russian people – and this is when, unfortunately, the use of nuclear weapons potentially comes into play for Moscow.

Indeed, Putin might decide to use a NSNW (or more than one) in this yet unproven escalate-to-deescalate plan to advance Russia's unjust goals of politically subjugating the Ukrainian government and the Ukrainian people and disarming the Ukrainian military.

There is robust debate about the efficiency and effectiveness of using a NSNW on the Ukrainian battlefield to advance Russian goals. There are, however, other options. For example, Russia could explode a low-yield, tactical nuclear weapon for political effect over an unpopulated area, including the waters of the Arctic Ocean.

The point of the use of the NSNW, regardless of where it is exploded, would be to send a clear signal to the United States, NATO, and others who are supporting the Ukrainian political and military resistance that their generous backing must end—immediately.

If these supporters choose otherwise, the risk would be that Moscow might escalate from a single, low-yield nuclear "warning shot" on the battlefield or into an unpopulated area to using low-yield or high-yield theater or intercontinental-range strategic nuclear weapons, targeting populated areas in countries that back Ukraine, especially those that are part of NATO.

The Kremlin might calculate that Ukraine's main supporters (e.g., the United States and NATO) do not have the political will to risk a wider conventional conflict with Russia or chance the possibility of a move up the nuclear-escalation ladder with Moscow that could result in all-out nuclear war and unspeakable carnage.

Ukraine's backers—and Ukraine itself—would also have to make some fateful choices on its response.

Using the escalate-to-deescalate nuclear stratagem, Moscow potentially could force any number of advantageous political and military outcomes to the war in Ukraine, including a victory that avoids the deep unpleasantries of a defeat and all that a loss would incur for Moscow domestically and internationally.

Of course, the use of any nuclear weapon—strategic or tactical—in war for the first time since World War II is a troubling idea to contemplate, even one over an unpopulated area for the purposes of political-military signaling. But policymakers, analysts, and observers must understand that Russian political and military policy includes options for the possible use of the 2,000 tactical nuclear weapons in its nuclear arsenal.

Consequently, the United States and NATO must consider Russia's use of tactical nuclear weapons in the Ukraine crisis a real possibility, especially as the length of the war increases. At this point, the possible use of battlefield nuclear weapons by Russia is arguably a "low risk," but it is not a "no risk" scenario. It could happen.

As such, the United States and NATO must take the threat of Russian battlefield nuclear weapons very seriously, surveil the movement of Russian nuclear forces intensely, and prepare at the policy and military level for the possibility of a nuclear event, including the making of tough choices that a Russian nuclear event in Ukraine would bring.

Beyond the Ukraine crisis, the United States, NATO, and other European partners must be thinking about Moscow's advantage in NSNWs and its "escalate to deescalate" doctrine. The significant imbalance and potential willingness to use these weapons could encourage greater Russian risk-taking now and in the future, deeply undermining European security and U.S. and NATO interests.

As we have seen repeatedly—from disinformation campaigns to cyberattacks to military operations overseas (e.g., Syria)—Russia will use every instrument of its national power to achieve its geopolitical goals. This state of

affairs means that Russia's small nukes are a potentially big problem for the United States, NATO, and its partners in Europe.

Endnotes

[1] U.S. Department of State, "New START Treaty," https://www.state.gov/new-start/

[2] NSNWs are also known widely as "tactical" or "battlefield" nuclear weapons due to their expected usage and targets.

[3] Hans M. Kristensen and Matt Korda, "Nuclear Notebook: United States nuclear weapons 2021," Bulletin of the Atomic Scientists, January 12, 2021, https://thebulletin.org/premium/2021-1/nuclear-notebook-united-states-nuclear-weapons-2021/ ; Any French tactical weapons, such as the ASMP, are not included in NATO's total due to France's independent nuclear policy.

[4] Ibid.

[5] U.S. Department of Defense, "2018 Nuclear Posture Review," February 2018, https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF .

[6] Peter Brookes, "Responding to Troubling Trends in Russia's Nuclear Weapons Program," The Heritage Foundation, March 26, 2021, https://www.heritage.org/defense/report/responding-troubling-trends-russias-nuclear-weapons-program .

[7] U.S. Department of Defense, "2018 Nuclear Posture Review," February 2018, https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF .

[8] Ibid.

[9] Adam Taylor and William Neff, "Why the world is so worried about Russia's 'tactical' nuclear weapons," *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/29/why-world-is-so-worried-about-russias-tactical-nuclear-weapons/ .

[10] The Guardian, "Russia reasserts right to use nuclear weapons in Ukraine," March 26, 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/mar/26/russia-reasserts-right-to-use-nuclear-weapons-in-ukraine-putin .

O nouă paradigmă de securitate în Europa

Sorin-Vasile NEGOIȚĂ

ABSTRACT

In the last years, the European and international security environment has undergone profound changes due to the growing and diverse challenges to the security and stability of the European Union, but also globally. Thus, one of the most worrying threats that could directly or indirectly affect European security is the use of force and the policy of power, which recently led to the return of war to Europe, along with Russia's unjustified and unprovoked aggression against Ukraine, the growing insecurity of European citizens, the escalation of regional and global crises, the proliferation of hybrid and unconventional threats, as well as the frequent deviations from the rules-based international order.

In this context, in order to address the full range of risks and challenges, there is an increased need to adapt and strengthen the capacity of European states to act together within the European Union or in cooperation with their main allies, the United States and the United Kingdom.

Based on these considerations, the EU Member States have agreed, for the first time, on a strategic vision for the implementation of a common course of action for the security and defense of the European space, leading to a stronger and more capable European Union. So, the Council of the European Union approved the Strategic Compass, an ambitious concept paper designed to strengthen EU security and defense.

On the other hand, at a time when NATO is facing the most complex challenges in its entire history, it has been concluded that a review of the Alliance's strategy for peacekeeping and protecting its members is needed. In this regard, at the NATO Summit in Brussels in June 2021, the leaders of the NATO states agreed on an ambitious NATO 2030 agenda, which also included the decision to develop a new Strategic Concept.

At the same time, Putin's unjustified invasion of Ukraine has increasingly fueled the idea of re-evaluating security concepts in the European and Euro-Atlantic space, but also produced some intensifications in major European states, such as France, as well as a change of paradigm in foreign and defense policy, as in Germany.

Keywords: Strategic Compass, NATO Strategic Concept, foreign and security policy, European security and defense, challenges and threats

Sorin-Vasile Negoiță ***is a senior researcher within the Institute for Political Studies of Defense and Military History of Bucharest. He is specialized in European and Transatlantic defense and security studies.***

Decizia iresponsabilă luată la sfârșitul lunii februarie de liderul de la Kremlin, Vladimir Putin, de a invada Ucraina, care, potrivit declarațiilor acestuia, a fost *„o operațiune militară specială pentru demilitarizarea și denazificarea Ucrainei"*[1], la solicitarea republicilor populare din Donbass, a răsturnat o mare parte din previziunile multor analiști politici, care nu se așteptau la o intervenție de asemenea amploare și încă mai credeau în rezolvarea pașnică a diferendelor existente între cele două state. Pregătind terenul pentru acțiunile sale, Putin declarase deja, înainte de declanșarea invaziei, că nu recunoaște Ucraina ca țară de sine stătătoare, aceasta fiind *„o creație bolșevică a Uniunii Sovietice sub V.I. Lenin"*[2], ceea ce l-a determinat să trimită „trupe de menținere a păcii" în cele două republici separatiste din Donbass, pe care le-a și recunoscut oficial. Dintr-o altă perspectivă, Rusia a fost profund

deranjată de aspirațiile Ucrainei, din ultima perioadă, de aderare la Uniunea Europeană și Alianța Nord-Atlantică, liderul rus neputându-se împăca cu gândul unei granițe directe cu NATO.

Pe lângă amenințarea suveranității Ucrainei, acțiunile Rusiei au creat serioase probleme în ceea ce privește pacea și securitatea în Europa, ba chiar au pus sub semnul întrebării întreaga ordine geopolitică internațională. Pe termen lung, decizia președintelui rus de a trimite trupe pe teritoriul unui stat independent și suveran este privită de mulți analiști și specialiști în politică externă drept un precedent periculos, cu consecințe grave și cu dezvoltări ulterioare de neimaginat. În acest sens, există posibilitatea ca sfidarea legilor și ordinii internaționale de către Rusia să aibă oarecare influențe negative și în alte zone de pe glob, cel mai des puse în discuție fiind revendicările Chinei asupra Taiwan-ului, aliat de tradiție al Statelor Unite.

Acțiunile Rusiei din ultimii 10-15 ani par să scoată în evidență, în mod cât se poate de clar, obiectivele lui Putin de restabilire, cât de mult ar putea fi posibil, a statutului de mare putere și a sferelor de influență pe care „defuncta" Uniune Sovietică le deținea acum mai bine de 30 de ani și pe care le-a pierdut dramatic în 1991. Mai întâi, în 2008, Putin a pătruns cu forța în cele două regiuni separatiste din Georgia – Abhazia și Osetia de Sud, cărora le-a recunoscut statutul, iar mai târziu, în 2014, avea să „readucă" Rusiei peninsula Crimeea, fără a ține seama de criticile și sancțiunile aplicate de democrațiile occidentale în frunte cu SUA. De fapt, toate aceste acțiuni constituie o încălcare flagrantă a Actului final de la Helsinki din 1975, care consfințește „inviolabilitatea frontierelor" și „integritatea teritorială" a statelor și care este recunoscut inclusiv de Rusia, în poziția de continuator al moștenirii sovietice[3].

Ar putea războiul din Ucraina să împartă lumea și să creeze noi alianțe?

Invazia Ucrainei de către Rusia a accentuat și mai mult diviziunile apărute de ceva timp între statele lumii, însă a scos în același timp în evidență existența unor alianțe, despre care se știa deja, dar nu erau concretizate până acum. Este vorba aici de grupul *„puținelor țări care au votat cu Rusia la Națiunile Unite"*[4] sau au dovedit neutralitate și s-au abținut în ceea ce privește condamnarea acțiunilor Rusiei, așa cum preciza Chipo Dendere, profesor asistent de studii africane la Wellesley College din SUA. Potrivit acestuia, invazia a complicat relațiile dintre Occident și cele peste 30 de state care s-au abținut. Dintre acestea merită evidențiate Africa de Sud, care *„este prinsă între angajamentul lor față de democrație și vechile alianțe cu Rusia în timpul luptei împotriva apartheidului"*[5] și India, care are un înalt grad de dependență militară față de Rusia, dar care ar putea dezvolta parteneriate în regiunea Indo-Pacific cu state din Europa, precum Regatul Unit sau chiar cu SUA, datorită amenințărilor generate de China în această zonă.

Pe de altă parte, potrivit lui Amr Hamzawy, director al programului Carnegie pentru Orientul Mijlociu, *„Războiul Rece dintre SUA și fosta Uniune Sovietică a împărțit lumea, în a doua jumătate a secolului al XX-lea, în trei blocuri – Vestul, Estul și Mișcarea Nealiniată"*, iar războiul Rusiei împotriva Ucrainei *„împarte din nou lumea, în prima jumătate a secolului al XXI-lea, în trei blocuri"*[6]. Hamzawy arată că aceste noi blocuri sunt reprezentate, pe de o parte, de *„SUA și Europa, care denunță invazia Ucrainei și doresc sancționarea președintelui Vladimir Putin"*, iar, pe de altă parte, de *„Rusia, împreună cu aliații săi Belarus și Siria, care refuză Ucrainei dreptul de a exista ca stat-națiune suveran și justifică invazia prin preocupările de securitate ale Rusiei"*, în timp ce restul lumii, între care China și India, își declară pentru moment neutralitatea în ceea ce privește războiul purtat pe pământ european[7].

Dintr-o altă perspectivă, Nick Westscott, director al societății regale africane la Universitatea Soas din Londra, consideră că este foarte important să înțelegem cât de diferit este perceput războiul din Ucraina în diferite părți ale lumii. Astfel, în Europa de Vest și America de Nord, punctul de referință istoric îl reprezintă Al Doilea Război Mondial și *„reînvie vechile temeri cu privire la necesitatea de a rezista dictatorilor care caută să calce în pi-*

cioare libertatea vecinilor și să lanseze atacuri feroce asupra populației civile" [8]. Pe de altă parte, în Africa și Orientul Mijlociu, punctul de referință este Războiul Rece, în timpul căruia, *„Rusia, apoi Uniunea Sovietică, a susținut adesea mișcările de eliberare împotriva puterilor imperiale occidentale"*, pe care le văd, de data aceasta, *„ca fiind ipocrite, invadând ei înșiși Irakul și Afganistanul și bombardând Libia"*, motive suficiente pentru a sta deoparte[9].

Așadar, lumea pare că tinde către o ordine intenațională multipolară, dominată de marile puteri precum SUA, China sau Rusia, în jurul cărora există sau ar putea fi create diverse alianțe, în funcție de valorile și interesele promovate. Pentru Occident, care este chemat din nou să apere o ordine bazată pe reguli, cea mai bună opțiune pare a fi dezvoltarea unei politici de izolare a Rusiei, care ar permite limitarea expansionismului rus, producerea de costuri suplimentare regimului de la Moscova, concomitent cu crearea condițiilor propice schimbărilor interne, ce ar putea duce la prăbușirea lui Putin și a putinismului. Avantajele par a fi de partea puterilor democratice, dar încă există temeri în ceea ce privește voința și hotărârea de a acționa împreună, ca o comunitate.

Consolidarea capacităților comune pentru asigurarea securității și apărării Europei

În ultimii ani, mediul de securitate european și internațional a suferit profunde schimbări generate de provocările tot mai mari și mai diverse la adresa securității și stabilității Uniunii Europene, dar și la nivel global. Astfel, dintre cele mai îngrijorătoare amenințări care ar putea afecta în mod direct sau indirect securitatea europeană pot fi evidențiate folosirea forței și a politicii de putere, care a dus recent la revenirea războiului în Europa, odată cu agresiunea nejustificată și neprovocată a Rusiei împotriva Ucrainei, creșterea insecurității cetățenilor europeni, intensificarea crizelor regionale și globale, proliferarea amenințărilor hibride și neconvenționale, precum și abaterile frecvente de la ordinea internațională bazată pe reguli.

În acest context, pentru abordarea întregii game de amenințări și provocări cu care se confruntă, apare tot mai evidentă necesitatea adaptării și consolidării capacității statelor europene de a acționa împreună în cadrul Uniunii Europene sau în cooperare cu principalii lor aliați, SUA și Marea Britanie. Totodată, în vederea asigurării securității și apărării propriilor cetățeni și contracarării amenințărilor la adresa securității și stabilității europene, precum și pentru asigurarea rezilienței, este necesară intensificarea capacității de a gândi și acționa în termeni strategici, având la dispoziție toate instrumentele civile și militare existente la momentul respectiv.

- **Un nou concept pentru consolidarea securității și apărării statelor UE pentru următorii 5-10 ani**

Plecând de cele precizate anterior, statele membre UE au convenit, pentru prima dată, asupra unei viziuni strategice de implementare a unui curs comun de acțiune pentru securitatea și apărarea spațiului european, care să conducă la o Uniune Europeană mai puternică și mai capabilă, *„care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internațională"*[10]. Această abordare, care va reprezenta o contribuție însemnată a comunității europene la securitatea mondială și transatlantică, va trebui să rămână însă complementară Alianței Nord-Atlantice, ca bază a apărării colective a membrilor săi.

În acest sens, într-o lume tot mai nesigură, marcată de dinamici geopolitice în schimbare, ca răspuns la nenumăratele amenințări și provocări globale și într-un moment în care asistăm la revenirea războiului în Europa, Consiliul Uniunii Europene a aprobat, în luna martie, **Busola strategică**, un document conceptual ambițios, menit să consolideze securitatea și apărarea UE. Așa cum preciza Înaltul Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politica de securitate, Joseph Borell, încă din noiembrie 2021, Busola strategică reprezintă un *„ghid de acțiune"*, care are ca obiectiv transformarea UE într-un furnizor de securitate și care, prin consolidarea autonomiei strategice și a capacității de cooperare cu partenerii, să fie în măsură să apere propriii cetățeni și integritatea teritorială a statelor membre și să-și protejeze valorile și interesele[11].

Busola strategică oferă o analiză și o evaluare a mediului strategic în care UE își desfășoară acțiunile și prezintă amenințările și provocările cu care se confruntă Uniunea. Astfel, documentul atrage atenția asupra *„intensificării conflictelor, a prezenței și a agresiunilor militare, precum și a surselor de instabilitate în vecinătatea UE"*[12]. De asemenea, în document se arată că frecvența și impactul amenințărilor hibride prezintă o creștere considerabilă, iar *„conflictele și instabilitatea sunt adesea agravate de efectul de multiplicare a amenințărilor produs de schimbările climatice"*[13]. Nu în ultimul rând, Busola stabilește noi metode și mijloace de acțiune, care vor permite o abordare mai eficientă a situațiilor de criză și apărarea intereselor și protejarea cetățenilor europeni, atât în mod independent, cât și în cooperare cu partenerii, precum și obiective și etape precise pentru evaluarea modului de implementare a măsurilor stabilite.

Documentul este așadar un ghid de acțiune care oferă propuneri concrete și realizabile, cu termene precise de aplicare pentru următorii 5-10 ani, cu scopul de a îmbunătăți capacitatea UE de a acționa eficient în situații de criză, în vederea consolidării apărării și securității europene. Busola strategică acoperă toate aspectele politicii de securitate și apărare și se concentrează pe patru domenii/dimensiuni: **acțiune mai rapidă și fermă** ori de câte ori ne confruntăm cu o criză – ACT; **asigurarea securității cetățenilor** împotriva amenințărilor aflate în continuă schimbare – SECURE; **investiția în capabilități și tehnologii inovatoare** pentru reducerea dependențelor tehnologice și industriale – INVEST; **cooperarea cu partenerii** pentru a face față amenințărilor și provocărilor comune – PARTNER.

În mod concret, pentru a fi capabilă să acționeze rapid și ferm ori de câte ori izbucnește o criză, pentru a-și consolida capacitatea de anticipare și descurajare, pentru a oferi un răspuns adecvat la amenințările și provocările actuale și a le aborda coerent, dar și pentru a reduce diferențele substanțiale în materie de capabilități militare și civile dintre statele membre, UE propune, prin intermediul Busolei strategice, mai multe acțiuni[14] în cadrul celor patru domenii:

– consolidarea misiunilor și operațiilor PSAC[15] civile și militare, cu mandate solide și mai flexibile – UE va fi pregătită să desfășoare o misiune PSAC civilă formată din 200 experți, complet echipați, în termen de 30 de zile, inclusiv în medii complexe;

– instituirea și dezvoltarea unei capacități de desfășurare rapidă a UE, cu până la 5.000 militari, care ar putea fi adaptată și dislocată în cel mai scurt timp pentru diferite tipuri de crize;

– consolidarea structurilor de comandă și control;

– sporirea gradului de pregătire și cooperare prin consolidarea mobilității militare și exerciții reale periodice pe uscat și pe mare;

– consolidarea capacităților de analiză a informațiilor (ex. SIAC[16]);

– crearea și dezvoltarea unui set de instrumente pentru contracararea amenințărilor hibride;

– elaborarea unui set specific de instrumente care să abordeze și contracareze manipularea informațiilor și interferențele străine;

– elaborarea unei strategii spațiale pentru securitate și apărare;

– consolidarea rolului UE de actor în domeniul securității maritime, prin extinderea prezenței maritime coordonate în alte zone (ex. regiunea indo-pacifică);

– majorarea și îmbunătățirea cheltuielilor destinate apărării pentru a răspunde mai bine realităților operaționale și noilor amenințări și provocări;

– încurajarea statelor membre să se implice în dezvoltarea și investirea în comun în capabilități moderne, de ultimă generație, care să fie capabile să opereze în toate mediile – pe uscat, pe mare, în aer, în spațiul cibernetic și în cel cosmic;

– impulsionarea inovării tehnologice în domeniul apărării pentru a reduce dependențele tehnologice și industriale și crearea unui nou centru de inovare în domeniul apărării în cadrul Agenției Europene de Apărare (EDA[17]);

– intensificarea și consolidarea parteneriatelor strategice cu NATO și ONU, dar și cu partenerii regionali, inclusiv cu OSCE[18], UA[19] și ASEAN[20];

– sporirea cooperării cu partenerii bilaterali care împărtășesc aceleași interese, precum SUA, Norvegia, Canada, Regatul Unit și Japonia;

– dezvoltarea parteneriatelor adaptate în Balcanii de Vest, vecinătatea estică și sudică, Africa, Asia, America Latină;

– dezvoltarea unui forum al parteneriatului UE în domeniul securității și apărării.

Fixarea acestor obiective, prin care sunt stabilite angajamente pentru UE și statele sale membre, într-un efort comun de a obține rezultate concrete, face din Busola strategică un document ambițios, care oferă cadrul necesar pentru consolidarea politicii europene de securitate și apărare și care se vrea a fi realizabil până în anul 2030. Obiectivele și acțiunile propuse fac parte dintr-o abordare integrată a UE și evidențiază politica existentă de răspuns la amenințările și provocările externe care afectează securitatea europeană.

Dat fiind contextul internațional, documentul propune intensificarea eforturilor pentru pregătirea modului de acțiune la crize și amenințări și pentru menținerea stabilității în vecinătatea UE și dincolo de aceasta. *„UE va trebui să devină mai rapidă, mai aptă și mai eficientă în ceea ce privește capacitatea sa de a decide și acționa"* [21], obiective care ar putea fi atinse numai printr-o acțiune coordonată, unanimă a statelor membre.

• Un nou Concept Strategic al Alianței Nord-Atlantice pentru următorul deceniu

Într-o altă ordine de idei, Alianța Nord-Atlantică, care a fost creată acum mai bine de șapte decenii, a contribuit în toată această perioadă la păstrarea păcii și promovarea democrației, libertăților individuale și statului de drept în comunitatea transatlantică. După încheierea Războiului Rece, mai precis în ultimele două decenii, NATO a dus o politică a ușilor deschise, de *„enlargement"*, pentru a crea o zonă liberă de conflicte și neînțelegeri cât mai extinsă în spațiul european, ajungând în prezent la un număr de 30 de membri. Securitatea teritoriului și a celor peste un miliard de cetățeni, libertatea și valorile pe care le împărtășesc statele NATO, inclusiv libertatea individuală, drepturile omului, democrația și statul de drept, au fost garantate permanent[22] prin efortul comun al statelor membre atât vechi, cât și noi și sporită prin contribuția partenerilor din Europa și de pe alte continente, care împărtășesc aceleași valori și aceeași angajare față de menținerea păcii și securității în lume.

În condițiile actuale, când NATO se confruntă probabil cu cele mai complexe provocări din întreaga sa istorie, s-a ajuns la concluzia că este necesară o revizuire a strategiei Alianței pentru păstrarea păcii și protejarea membrilor săi. În acest sens, la Summit-ul NATO de la Bruxelles din iunie 2021, liderii statelor NATO au convenit asupra unei agende ambițioase NATO 2030, care a inclus și decizia de elaborare a unui nou **Concept Strategic**. *„Invităm pe Secretarul General să conducă procesul de elaborare a următorului Concept Strategic. Conceptul va fi negociat și agreat de Consiliul Nord-Atlantic în sesiune permanentă și andosat de liderii NATO la următorul Summit."*[23] Astfel, au fost inițiate, sub coordonarea secretarului general al Alianței, Jens Stoltenberg, consultări între aliați privind evoluția mediului strategic, abordarea și prioritățile NATO, precum și o serie de angajamente cu partenerii, alte organizații internaționale, comunități de experți, societatea civilă și mediul privat. Ulterior, s-a trecut la negocierea și definitivarea noii strategii, care va fi aprobată la Summit-ul de la Madrid din perioada 29-30 iunie.

Conceptul Strategic este un document cheie pentru Alianța Nord-Atlantică, care este revizuit și actualizat în mod regulat[24], pentru a ține seama de schimbările mediului de securitate și pentru ghidarea viitoarei dezvoltări politico-militare a Alianței, în vederea asigurării acesteia că este pregătită să răspundă noilor amenințări și provocări la adresa securității și integrității teritoriale a statelor membre.

Ultima dată când liderii statelor aliate au adoptat un Concept Strategic a fost la Summit-ul NATO de la Lisabona din 2010 *„Angajament activ, apărare modernă"*, moment în care a fost deschisă calea pentru ca Alianța să-și modernizeze capacitatea de a-și îndeplini misiunea sa de bază – apărarea colectivă, alături de managementul crizelor și promovarea stabilității și securității internaționale. De asemenea, documentul strategic a creat condițiile pentru ca aliații să investească în capabilități cheie pentru a face față amenințărilor emergente, a oferit noi oportunități de dialog și cooperare cu țările partenere și a menținut ușa

deschisă pentru aderarea la NATO a tinerelor democrații europene.

Noul Concept strategic NATO, care va intra în acțiune începând din vara acestui an și va acoperi o perioadă de aproximativ 10 ani, va defini provocările de securitate cu care se confruntă Alianța și va sublinia sarcinile politice și militare pe care NATO le va îndeplini. Jens Stoltenberg preciza recent că acest Concept Strategic, care va fi adoptat la Madrid, *„va reflecta noul mediu de securitate, va reangaja valorile noastre și va reafirma unitatea noastră, asigurându-ne că Alianța este potrivită pentru viitor"*.[25]

Într-un raport intitulat *„Conceptul strategic din umbră"*[26], apărut în luna ianuarie a acestui an, Grupul Alphe[27] (TAG), constituit dintr-o serie de gânditori strategici de top, prezintă un document-concept, care servește drept model pentru Conceptul Strategic oficial al NATO ce va fi lansat în iunie 2022, reflectând structura acestuia.

Potrivit acestui raport, Conceptul Strategic NATO 2022 *„Păstrarea păcii, protejarea oamenilor"* reprezintă *„o viziune politico-strategică, nu un concept militar-strategic"*, dar care *„se bazează pe o putere militară efectivă"* [28]. De aceea, *„are ca obiectiv, în principal, identificarea principiilor, parametrilor și îndrumărilor necesare dezvoltării politicilor corecte, planificării strategic-operaționale, structurii forțelor și capabilităților"*[29]. Toate acestea presupun o repartizare rațională a sarcinilor în spațiul transatlantic și crearea, până în 2030, *„a unei Alianțe mai echilibrate, în care aliații europeni să dețină suficiente capabilități și elemente care să le permită să își asume mai multe responsabilități alături de SUA pentru apărarea colectivă și să devină mai credibili pentru a răspunde în situații de criză și urgențe"*[30].

Noul Concept Strategic NATO este structurat în cinci părți, care prezintă scopul durabil al unei alianțe adaptive și evoluția NATO în actualul mediu strategic de securitate, stabilește direcțiile necesare consolidării și reechilibrării relației transatlantice, precum și sarcinile și responsabilitățile Alianței pentru următorii 10 ani și definește forțele NATO la dispoziție în această perioadă.

Astfel, menținerea ordinii bazate pe reguli va fi în continuare în atenția Alianței, concretizată prin consolidarea pactului transatlantic, în care europenii vor avea un rol mai important pentru apărarea europeană, în vreme ce *„NATO va rămâne forumul transatlantic unic, esențial și indispensabil pentru consultări și acțiuni comune în toate problemele legate de securitatea individuală și colectivă a aliaților"*[31]. În condițiile în care Alianța se confruntă cu o serie de amenințări care evoluează rapid, dintre care de prim rang sunt acțiunile din ultima perioadă ale Rusiei, fără însă a exclude terorismul și instabilitatea în jurul Mării Mediterane, în Orientul Mijlociu și în Africa de Nord, precum și ascensiunea Chinei atât ca superputere militară, dar și în plan politic și economic, securitatea euro-atlantică și păstrarea păcii și stabilității rămân principalele obiective ale NATO.

Pentru realizarea obiectivelor, documentul prevede, având la bază declarația comună a liderilor aliați de anul trecut, necesitatea reechilibrării și împărțirii echitabile a sarcinilor în cadrul Alianței, prin crearea unei mai mari responsabilități în ceea ce privește rolul europenilor în gestionarea crizelor, precum și promovarea unui parteneriat strategic mai profund între NATO și UE. De asemenea, este reiterat aspectul creșterii cheltuielilor anuale pentru apărare la 2% din PIB , din care 20% să fie destinate cheltuielilor pentru echipamente noi, mai performante, potrivit angajamentelor aliate asumate în urmă cu opt ani în Țara Galilor.

Conceptul Strategic 2022 reafirmă cele trei sarcini de bază prevăzute în actuala strategie, și anume **apărarea colectivă, managementul crizelor și securitatea colectivă**, alături de care este prezentată o nouă prioritate privind **reziliența sporită**, care să permită Alianței să facă față mai bine amenințărilor și provocărilor generate de mediul de securitate în schimbare. Astfel, pentru a răspunde nevoilor actuale și viitoare de descurajare și apărare, Alianța va trebui să se angajeze să-și consolideze și modernizeze structura forțelor NATO și să investească într-o serie de capabilități militare avansate. În acest sens, aliații europeni vor susține, împreună cu Canada, până în anul 2030, inclusiv financiar, o Forță Grea Mobilă pentru operațiuni aliate (Allied Command Operations Mobile Heavy Force – AMHF), care va în-

corpora toate forțele de răspuns rapid NATO și va acționa ca o forță aliată viitoare de ultimă generație, fiind în măsură să acționeze în toate mediile – terestru, aerian, maritim, cibernetic, informațional și cosmic. În acest fel, NATO va rămâne principalul furnizor de securitate militară pentru Europa.

Din spectrul sarcinilor și responsabilităților de bază ale NATO nu vor lipsi managementul eficient al crizelor, controlul armamentelor, dezarmarea și neproliferarea, prin menținerea, consolidarea și modernizarea regulilor și prevederilor stabilite de tratatele și înțelegerile internaționale, precum și consolidarea parteneriatelor și promovarea în continuare a politicii ușilor deschise. De asemenea, recunoașterea pe deplin a importanței participării în mod egal și semnificativ a femeilor la toate aspectele păci și securității, sprijinirea aliaților pentru a face față provocărilor generate de migrația necontrolată, securitatea energetică, securitatea umană și, nu în ultimul rând, schimbările climatice figurează în lista de preocupări ale Alianței Nord-Atlantice.

Documentul recunoaște, în ultima sa parte, că puterea Alianței stă în cele din urmă în puterea de luptă și astfel NATO se îndreaptă spre o nouă strategie militară prin implementarea a două concepte militare semnificative: **conceptul de descurajare și apărare** a zonei euro-atlantice, care oferă un cadru unic coerent pentru a contesta, descuraja și a se apăra împotriva principalelor amenințări și va furniza fundamentul tuturor sarcinilor militare de bază și **conceptul de război**, care oferă o viziune pe termen lung pentru menținerea și dezvoltarea avantajului militar decisiv al NATO. În consecință, un rol important îl va juca structura de comandă a NATO (NATO Command Structure / NCS), care va rămâne robustă, rezistentă și pregătită să îndeplinească toate elementele de comandă și control eficace în cazul unor provocări simultane în toate domeniile și în întregul spectru de misiuni, inclusiv operațiuni la scară largă, pentru apărarea colectivă.

Tot în această parte, documentul face referire la capacitatea nucleară a Alianței, care reprezintă garanția supremă a securității spațiului euro-atlantic, la apărarea aeriană și antirachetă, ca element complementar pentru armele nucleare, precum și la politica cuprinzătoare de apărare cibernetică a NATO. Astfel, Alianța va menține un arsenal credibil de arme convenționale, cibernetice și nucleare pentru a atinge obiectivele asumate și va dezvolta o poziție convențională flexibilă de descurajare și o forță de apărare susținută de o descurajare nucleară credibilă, concomitent cu consolidarea conceptului de prezență înaintată. Pentru aceasta, prezența înaintată consolidată și cea adaptată (enhanced and tailored Forward Prezence – eFP/tFP) vor fuziona într-o **prezență înaintată continuă** (CFP), care va fi dotată cu suficiente forțe terestre, aeriene, maritime și digitale necesare. Aceste forțe vor fi dislocate pe flancul estic, din Estonia și până în Turcia și vor fi ținute într-o stare de pregătire suficient de ridicată pentru a oferi sprijin rapid și ridicat în perioade de tensiune sau pentru a dispune măsuri rapide împotriva unor agresiuni limitate sau majore.

Nu în ultimul rând, Alianța va trebui să fie pregătită, până în 2030, pentru „a întâmpina" hiper-războiul, războiul viitorului, caracterizat printr-o viteză de comandă și acțiune mult mai rapidă, în mare parte automatizată. Prin urmare, este necesară o modernizare a structurilor de comandă și a forțelor NATO, care să acționeze în mod adecvat, inclusiv prin delegarea autorității de comandă de către Consiliul Nord-Atlantic către comandanții superiori, dar și încheierea de parteneriate mai profunde cu sectorul privat.

Acțiunea principalilor actori din spațiul european în noul context de securitate

Invazia nejustificată a lui Putin în Ucraina, care a urmat într-o „continuare logică" după Georgia și Crimeea, a alimentat tot mai mult ideea reevaluării conceptelor de securitate în spațiul european și euro-atlantic, dar a produs și unele intensificări, în cazul Franței și schimbări de paradigmă, în cazul Germaniei, în ceea ce privește politica externă și de apărare a principalilor actori europeni.

După cum este bine cunoscut, în 2008, atât Franța, cât și Germania, cele mai importante

voci europene din NATO, alături de Marea Britanie, au considerat că este prea devreme ca Ucraina și Georgia să se alăture NATO, având argumentul, foarte corect de altfel, că niciuna dintre țări nu era pregătită pentru a face acest pas important și pentru că, prin aducerea fostelor republici sovietice în cadrul Alianței, puteau fi compromise relațiile cu Rusia.

Numai că, potrivit vicepreședintelui German Marshall Fund, Thomas Kleine-Brockhoff[32], *„războiul din Ucraina a înțepat balonul în care a trăit Germania încă din anii `90"*, care, potrivit unei gândiri învechite, credea că *„întreaga lume este pe calea democrației"*, în timp ce, liderul francez Emmanuel Macron, datorită unei *„ideologii înrădăcinate a autonomiei strategice europene,* [...] *a făcut o evaluare greșită a lui Putin, a cine este și a ceea ce vrea"* [33]. De aceea, Macron a considerat necesar să se angajeze în discuții cu Putin, pentru găsirea unei soluții pașnice de aplanare/încetare a conflictului ruso-ucrainean *„mai mult decât se justifica"*[34].

• Schimbare de paradigmă în politica externă și de apărare a Germaniei

În ultima perioadă, pe fondul invaziei ruse din Ucraina, politica externă și de apărare a Germaniei a suferit o transformare esențială, prin renunțarea la reticența sau reținerile sale în probleme de securitate, precum și la caracterul conciliant al acesteia în relația cu Federația Rusă.[35]

Prima măsură anunțată a fost decizia de creștere substanțială a cheltuielilor pentru apărare, urmată de lansarea primului său proiect de armamante în valoare de câteva miliarde, și anume inițierea procedurilor de achiziție a avioanelor de luptă F-35 ale producătorului american Lockheed Martin. Pentru aceasta, potrivit ministrului federal al apărării, Christine Lambrecht, cancelarul federal va pune la dispoziția Bundeswehr-ului, în acest an, 100 de miliarde Euro prin intermediul unui fond special pentru proiectele de achiziții necesare în regim de urgență. Așadar, războiul din Ucraina a determinat Berlinul să concluzioneze că Bundeswehr-ul trebuie modernizat cât mai rapid. Prin decizia luată în favoarea F-35, pentru înlocuirea „bătrânelor" Tornado, Guvernul federal a rezolvat într-un timp foarte scurt o dispută care durează de ani de zile în Germania și care a fost amânată de mai multe ori. Cu ajutorul acestor aeronave, Germania va putea contribui în continuare la conceptul de descurajare nucleară al NATO.

Ulterior, membrii coaliției de guvernare germane au bătut palma pentru rezolvarea unui alt subiect controversat aflat pe masa negocierilor de ceva timp, și anume „armarea" dronelor israeliene de tip Heron TP din dotare. Potrivit surselor[36], proiectul, care prevede 140 de rachete pentru Heron TP, din care 60 pentru antrenament și 80 pentru misiuni, ar putea costa puțin peste 150 milioane Euro. Bundeswehr-ul a cerut de mai multe ori asemenea echipamente pentru asigurarea protecției militarilor germani în zonele de dislocare și a coloanelor aflate în mișcare în zone periculoase. După invazia rusă din Ucraina, s-a pus chiar problema folosirii dronelor de luptă pentru apărarea țării și a Alianței, însă cu impunerea unor cerințe stricte de utilizare.

Avioanele de ultimă generație F-35 și dronele de luptă vor reprezenta doar începutul unei noi ere și o parte din investiția de 100 de miliarde Euro promisă de Olaf Scholz. Astfel, Bundeswehr-ul va comanda în următorii ani noi tancuri de luptă, va investi miliarde de Euro în realizarea unui nou sistem de apărare antirachetă și va beneficia de noi fregate și submarine. Aceste investiții importante nu au apărut așa, peste noapte, planificatorii militari germani aveau deja imaginea necesităților Bundeswehr-ului pentru funcționarea la capacitate maximă, la nivel național și aliat, iar războiul din Ucraina doar a declanșat acel impuls pentru majoritatea politicienilor germani să recunoască în mod deschis acest fapt.

De la izbucnirea războiului din Ucraina, Guvernul federal german s-a confruntat cu critici privind atitudinea moderată în ceea ce privește ajutorul acordat Ucrainei, precum și legat de ezitările pe care le-au avut vis-a-vis de problema livrărilor de arme sau suspendarea procedurilor de certificare a conductei Nord Stream 2. Totuși, de la anexarea ilegală a Crimeei de către Federația Rusă, Germania a sprijinit constant Ucraina, în special în sectorul civil, cu fonduri de peste 1,8 miliarde Euro, devenind cel mai mare donator european, alături de SUA. Suplimentar, au fost alocate și alte fonduri din alte surse: ajutor umanitar,

bani pentru reforme politice și economice, ajutor pentru reconstrucție, echipamente de protecție, vaccinuri împotriva Covid-19, au fost susținute fundații, biserici și diverse programe și parteneriate[37].

Impactul acțiunilor ruse în Ucraina a determinat Guvernul federal german, care părea de neclintit în privința livrărilor de arme letale în zone de conflict, să trimită arme antitanc și antiaeriene la Kiev și să inițieze măsuri pentru izolarea și pedepsirea Rusiei după decenii de liniște și așteptare. Aceste măsuri, care au prefațat inclusiv decizia de limitare, până la eliminare, a importurilor de resurse energetice din Rusia, vor fi foarte costisitoare pentru Berlin, însă ele vor reprezenta „prețul libertății"[38] poporului german.

O asemenea schimbare de atitudine a Germaniei, pentru care, după cel de-Al Doilea Război Mondial, dialogul și multilateralismul a reprezentat, până în acest moment, singurul instrument de politică externă, a fost primit cu entuziasm în sânul principalelor partide din Bundestag. Referindu-se la acest aspect, ministrul de externe german, Annalena Baerbock, preciza, la începutul lunii martie, *„poate că în această zi, Germania lasă în urmă o formă de reținere specială și unică în politica externă și de securitate"*[39]. În completare, cancelarul federal Olaf Scholz a declarat că *„este clar că trebuie să investim mult mai mult în securitatea țării noastre, pentru a ne proteja libertatea și democrația"*[40]. Este totuși destul de evident că noul Guvern german nu s-a abătut întrutotul de la politica externă prudentă a precedentului cancelar federal, Angela Merkel, în care nevoile de securitate se întrepătrundeau permanent cu interesele comerciale și nici de la reținerea acesteia în privința abordării unui conflict militar. Numai că, intervenția nelegitimă a Rusiei în Ucraina a produs o schimbare substanțială de paradigmă în atitudinea Germaniei privind securitatea și apărarea atât în plan național, cât și aliat.

- **Macron 2.0 și rolul acestuia în noua configurație de putere din Europa**

În momentul în care Emmanuel Macron a fost reales, cu o majoritate confortabilă, pentru a conduce Franța în următorii cinci ani, întreaga comunitate europeană a răsuflat ușurată. A fost deschisă astfel calea pentru ca președintele francez să-și continue ambițiile binecunoscute în Europa, inclusiv în ceea ce privește securitatea și apărarea europeană.

Astfel, pe lângă proiectele propuse la nivel național, Macron este conștient de necesitatea încheierii lucrărilor președinției Consiliului Uniunii Europene, pe care o deține de la 1 ianuarie și care trebuie finalizate până la sfârșitul lunii iunie, dar și de gestionarea crizei ucrainene aflată în desfășurare, în care a fost destul de implicat și care transformă dramatic gândirea și modul de acțiune european.

Este destul de evident că politica de securitate a UE este în mare măsură legată de gândirea în curs a NATO, fie că ne referim la noul Concept strategic sau la viitoarea sa poziție de apărare. Având resurse financiare și militare limitate, UE nu va fi în măsură să-și asigure propria securitate și apărare fără apărarea colectivă a NATO, cu toate că președintele francez afirma în 2019 că Alianța Nord-Atlantică se află „în moarte cerebrală". De altfel, Macron a declarat recent că nu regretă acea afirmație din urmă cu trei ani și a pledat pentru o „clarificare strategică" și pentru reconfigurarea ordinii europene în materie de securitate *„Am considerat permanet că Alianța Nord-Atlantică ne este suficientă, dar am considerat și că este necesară o clarificare strategică, pe care suntem pe cale să o realizăm"*[41], a subliniat președintele francez.

Emmanuel Macron este probabil, la acest moment, singurul lider european care are viziunea și ambiția de a crea o UE autonomă, care să-și asigure securitatea și apărarea, dar obstacolele sunt enorme. În primul rând, UE este dependentă de Rusia pentru energia sa, de SUA pentru securitatea sa sau de China pentru schimburile comerciale. În acest sens, confruntat cu aceste provocări interne și externe, președintele francez va avea în centrul eforturilor sale căutarea unei veritabile suveranități europene și va fi nevoit să-și definească propria viziune asupra viitorului Europei. El se va confrunta cu un grup mai rezistent ca niciodată de țări europene, care sunt preocupate de amenințarea rusă și au convingerea că viitorul securității europene se bazează pe continuarea unui parteneriat transatlantic din ce în ce mai strâns.[42] Pentru aceasta Macron va avea

nevoie de un lider precum Olaf Scholz, liderul european care a făcut din consolidarea UE un punct central al programului său politic și împreună cu care ar putea aduce „cuplul franco-german" la conducerea de facto a Europei. De altfel, prima vizită a președintelui francez în noul său mandat a fost la Berlin, chiar de Ziua Europei.

Așadar, Macron este așteptat, în acest al doilea mandat, să joace un rol important în reechilibrarea puterilor și prestigiului Europei, cu toate că a avut până acum o abordare „neregulată" în ceea ce privește NATO și aliatul său Turcia, Africa de Nord și Rusia, dar și o oarecare neîncredere în Europa Centrală. Nu trebuie însă omis că Franța este o putere nucleară, cu un loc permanent în Consiliul de Securitate al ONU și ar putea avea un cuvânt de spus în politica de securitate și apărare a Europei.

*
* *

În concluzie, pentru a răspunde noilor provocări și amenințări la adresa păcii și securității în Europa, democrațiile europene vor trebui să demonstreze unitate în decizie și acțiune, pentru limitarea efectelor războiului declanșat de Vladimir Putin în Ucraina. Totodată, invazia rusă a readus în prim plan importanța unității transatlantice, iar noile documente strategice elaborate sau în curs de elaborare în acest an, vin să reflecte pe deplin aceste aspecte.

În privința poziției României cu privire la adoptarea Busolei Strategice a UE și a noului Concept Strategic al NATO, Ministerul de externe român a apreciat contribuția pe care aceste documente le au pentru asigurarea securității și apărării europene, dar și pentru consolidarea relației transatlantice și a cooperării permanente UE-NATO. Dacă Busola Strategică este un document important, care vine să implementeze Strategia Globală de politică externă și de securitate a UE adoptată în urmă cu șase ani, noul Concept Strategic NATO vine să confirme importanța apărării colective, ca sarcină fundamentală prioritară NATO și consolidarea posturii de apărare și descurajare pe flancul estic și la Marea Neagră.

Note

[1] https://www.g4media.ro/motivele-invocate-de-putin-pentru-atacul-impotriva-ucrainei-republicile-populare-donbass-s-au-adresat-rusiei-cu-o-cerere-de-ajutor-ne-vom-stradui-sa-demilitarizam-si-sa-d.html, accesat la 25.03.20022

[2] https://www.businessinsider.com/putin-denies-reviving-russian-empire-says-ukraine-not-real-country-20 22 -2, accesat la 25.03.2022

[3] Actul Internațional din 1 august 1975 al Conferintei pentru securitate și cooperare în Europa, elaborat la Helsinki la 1 august 1975, disponibil la https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/35947, accesat la 01.04.2022

[4] *„Judy Asks: Is Russia's War in Ukraine Dividing the World?" (Judy întreabă: Războiul Rusiei în Ucraina împarte lumea?*), disponibil la https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/86831, accesat la 08.04.2022

[5] Ibidem pct.4

[6] Ibidem pct.4

[7] Ibidem pct.4

[8] Ibidem pct.4

[9] Ibidem pct.4

[10] *„O Busolă strategică pentru securitate și apărare – Pentru o Uniune Europeană care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internaționale"*, Bruxelles, 21 martie 2022, disponibil la https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/ro/pdf, accesat la 28.03.2022

[11] Alexandra Brzozowski, *„Europe has to become a security provider, says EU's Borrell"* (Europa trebuie să devină un furnizor de securitate, spune Borrell), 11 noiembrie 2021, disponibil la https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/interview/europe-has-to-become-a-security-provider-says-eus-borrell/, accesat la 28.03.2022

[12] Ibidem pct. 10

[13] Ibidem pct. 10

[14] Ibidem pct. 10

[15] PSAC – Politica de Securitate și Apărare Comună

[16] SIAC – Capacitatea unică de analiză a informațiilor UE

[17] EDA – European Defense Agency

[18] OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

[19] UA – Uniunea Africană

[20] ASEAN - Association of Southeast Asian Nations (Asociația națiunilor din sud-estul Asiei)

[21] Ibidem pct. 10

[22] Comunicatul Summit-ului NATO de la Bruxelles, 14 iunie 2021, disponibil la https://www.presidency.ro/ro/media/comunicatul-summitului-nato-de-la-bruxelles-14-iunie-2021, accesat la 28.03.2022

[23] Ibidem

[24] După Războiul Rece, Conceptul Strategic NATO a fost actualizat la aproximativ 10 ani

[25] *„NATO 2022 Strategic Concept"*, disponibil la https://www.nato.int/strategic-concept/, accesat la 10.04.2022

[26] Report by The Alphen Group (TAG) for the Secretary General on the 2022 NATO Strategic Concept *„The TAG NATO Shadow Strategic Concept 2022: Preserving peace, protecting people"*, disponibil la https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-02/TAG%20-%20NATO%20

Strategic%20Concept%20-%20NONPRINT.pdf, accesat la 02.05.2022

[27] Grupul Alphen (The Alphen Group - TAG) este o rețea informală de gânditori strategici de top care s-au reunit pentru a lua în considerare viitorul relației transatlantice și securitatea și apărarea europeană și pentru a face ceva în acest sens. https://thealphengroup.home.blog/contact/, accesat la 02.05.2022

[28] Ibidem pct. 26

[29] Ibidem pct. 26

[30] Ibidem pct. 26

[31] Ibidem pct. 26

[32] Dodman, Benjamin *„'Wrong about Putin': Did Germany and France turn a blind eye to the threat from Russia?"*, disponibil la https://www.france24.com/en/europe/20220405-wrong-about-putin-did-germany-and-france-turn-blind-eye-to-threat-from-russia, accesat la 06.04.2022

[33] Ibidem

[34] Ibidem

[35] *„A new Germany. How Putin`s Agression is changing Berlin"* (O nouă Germanie. Cum schimbă Berlinul agresiunea lui Putin), disponibilă la https://www.gmfus.org/news/how-putins-aggression-changing-berlin, accesat la 11.04.2022

[36] *„Bundeswehr bekommt Kampfdrohnen"* (Bundeswehr primește drone de luptă), apărut în publicația Süddeutsche Zeitung, 5 aprilie 2022, disponibilă la https://www.sueddeutsche.de/politik/bundes wehr-kampfdrohnen- bundesregierung-1.5561078, accesat la 11.04.2022

[37] *„Was hat Deutschland für die Ukraine getan?"* (Ce a făcut Germania pentru Ucraina?), apărut în publicația Süddeutsche Zeitung, 19 martie 2022, disponibilă la https://www.sueddeutsche.de/politik/krieg-in-der-ukraine-deutsche-finanzhilfen-europaeische-union-1.5550482, accesat la 11.04.2022

[38] Ibidem pct. 35

[39] David-Wilp, Sudha, Kleine-Brockhoff, Thomas *„A new Germany. How Putin's Aggression Is Changing Berlin"*, disponibil la https://www.gmfus.org/news/how-putins-aggression-changing-berlin, accesat la 11.04.2022

[40] Ibidem

[41] „Macron nu regretă afirmația privind „moartea cerebrală" a NATO, vrea reconfigurarea apărării europene", 17 martie 2022, disponibil la https://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/macron-nu-regreta-afirmatia-privind-moartea-cerebrala-a-nato-vrea-reconfigurarea-apararii-europene-1875327, accesat la 18.03.2022

[42] *„Macron 2.0 and Europe: A Bumpy Ride Ahead"* (Macron 2.0 și Europa: o călătorie accidentată înainte) disponibil la https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/86999, accesat la 26.04.2022

Repere și tipologii asociate dezvoltării angajamentelor operaționale UE în contextul managementului crizelor

Dr. Dragoș ILINCA

ABSTRACT

Operational dimension of European cooperation in the field of security and defence developed gradually as the main reflection of the significant progresses achieved by EU in the last decades. So far, almost 40 operations and missions, both military and civilian, were deloyed in various areas in the world with different tasks and objectives. Today, around 5,000 military and civilian personnel are participating in different operational commitments conducted by EU in three continents. These figures are impressive, indicating significant consolidation of EU potential to contribute in the field of crisis management along the lines provided by EU Treaty and EU Global Strategy.

Wihin this framework, institutional architecture responsible for management of security and defence evolved gradually since 1999 to become nowadays one of the most complex and comprehensive component of this project. It reflects, equally, the intergovernmental nature of Common Security and Defence Policy in which international profile is correlated with member states prerogatives in this area. At the same time, the relevance of institutional set-up is underpinned also by an increasing efficiency, especially on providing adequate framework to support the operational deployments worldwide. Obviously, it is a process still in full motion, having potential to generate novative institutional formulas to improve the overall management of operational commitments.

Keywords: CSDP, EU-NATO, Headline Goal, Civilian Headline Goal, CPCC, MPCC, operations, crisis management

Dragoș Ilinca ***este director al Programului de Istorie Militară în cadrul Institutului pentru Studii Politice de Apărare și Istorie Militară. Absolvent al Facultății de Istorie, Universitatea din București, obținând ulterior un doctorat în științe militare la Universitatea Națională de Apărare. Este specializat în probleme de securitate internațională cu accent pe Orientul Mijlociu.***

În ultimele două decenii, Uniunea Europeană a devenit unul dintre principalii actori în domeniul managementului crizelor, atât din perspectiva numărului de misiuni și operații derulate, cât din cea a inventarului extins al obiectivelor asumate la nivelul acestora. Bilanțul, incluzând aproape 40 de misiuni și operații, indică o tendință ascendentă în lansarea de angajamente operaționale de către UE a căror complexitate este în permanentă evoluție. Se adaugă, de asemenea, o consolidare progresivă a amprentei geografice în care UE este angajat cu forțe și capacități militare, respectiv civile, contribuție suplimentară celor financiară și economică pe care această organizație le poate dezvolta. Practic, UE este astăzi prezentă cu misiuni civile și militare într-o multitudine de zone din Africa, Europa și Orientul Mijlociu.

Dezvoltarea profilului operațional al UE s-a derulat progresiv și într-o manieră cuprinzătoare, racordată la particularitățile instituționale ale acestui organizații. De asemenea, o importanță particulară a reprezentat modalitatea de translatare a parametrilor interguvernamentali ai cooperării europene în domeniul securității și apărării la nivelul modalităților de generare și dislocare a angajamentelor operaționale. În egală măsură, se poate vorbi despre o tipologie, structurată gradual și într-o manieră flexibilă, menită să permită acomodarea particularităților politice ale cooperării în acest domeniu într-o formulă funcțională. Din această perspectivă, comple-

xitatea dimensiunii operaționale la nivelul UE reprezintă o provocare, atât din perspectiva gestionării aspectelor practice, cât și din cea a investigației analitice, având în vedere caracterul multidisciplinar precum și multitudinea actorilor instituționali intra și extra UE care sunt implicați. Particularitatea este accentuată și din perspectiva modului de dezvoltare graduală a cooperării europene în domeniul securității și apărării care s-a realizat într-un interval relativ scurt și prin construcții succesive la nivelul obiectivelor la care angajamentele operaționale trebuie să răspundă.

Momentul de debut în dezvoltarea capacității UE de a lansa angajamente operaționale se plasează în contextul deteriorării situației de securitate din Balcanii de Vest care au succedat destrămării fostei Iugoslavii. Tratatul de la Amsterdam, adoptat în septembrie 1997, a adus primele inovații[1] în domeniul apărării, inclusiv din perspectiva unui potențial rol operațional al UE . Elementul de raportare normativă urma să se realizeze prin înglobarea în cadrul Tratatului a așa-numitelor misiuni de tip Petersberg[2] care includeau sarcini operaționale de tipul: umanitare - salvare, menținerea păcii și cele asociate forțelor combatante angrenate în managementul crizelor, inclusiv impunerea păcii[3]. Acestea vor deveni principalul element de raportare a întregului proces de dezvoltare a cooperării europene în domeniul securității și apărării, reprezentând modalitatea de valorizare a contribuției UE în domeniul operațional. Ulterior, aceste aspecte au fost reluate în contextul Summit-ului franco-britanic desfășurat la St.Malo, 4 decembrie 1998 fiind agreată[4] ideea dezvoltării capacității UE de a acționa autonom în contextul managementului crizelor. Această abordare a fost aprofundată pe timpul reuniunii miniștrilor de externe UE de la Eltville (13-14 martie 1999) în urma căreia a fost identificată potențiala tipologie de manifestare a angajamentelor operaționale militare conduse de UE incluzând două formule – operațiile autonome UE, respectiv operații cu recurs la mijloacele și capabilitățile NATO. Aceasta din urmă avea în vedere valorificarea cadrului de cooperare UEO-NATO prin crearea procedurilor necesare pentru accesul la capabilitățile aliate, în situația derulării unor operații UE de management al crizelor.

Summit-ul NATO de la Washington (23 aprilie 1999) avea să confirme această orientare luând act, totodată, de intenția UE privind dezvoltarea capacității autonome de a derula operații precum și subliniind importanța asigurării cadrului necesar pentru participarea statelor aliate, nemembre UE, la acestea. În același timp, având în vedere procesul vizând preluarea responsabilităților UEO la nivelul UE, se exprima disponibilitatea de menținere a acestor aranjamente pentru operațiile derulate de Uniunea Europeană[5]. De asemenea, Consiliul European de la Köln (3-4 iunie 1999) a adus cooperarea europeană în domeniul securității și apărării mult mai aproape de proiectul integrării europene oferind, de asemenea, direcții de acțiune pentru implementarea prevederilor TEU Amsterdam și dezvoltarea capacității autonome în domeniul managementului crizelor.

Repere cantitativ-calitative pentru structurarea dimensiunii operaționale a UE

Pe această tendință, s-a înscris și Consiliul European de la Helsinki (9-10 decembrie 1999) care a adus prima concretizare a obiectivelor cooperării europene de securitate și apărare. Prin adoptarea Obiectivului Global (HLG 2003), aceasta a căpătat concretizări în ceea ce privește crearea unei Forțe de reacție rapidă cu un nivel de angajare de 50-60.000 de militari, dislocabilă în termen de 60 zile. Această entitate era menită să îndeplinească întreaga gamă de misiuni Petersberg, acolo unde NATO, ca întreg, nu este implicat și în răspuns la situațiile internaționale de criză. De asemenea, instrumentarul dedicat dimensiunii operaționale a fost diversificat prin crearea sistemului de guvernanță necesar care să permită coordonarea politică și conducerea viitoarelor operații. În mai 2003, HLG2003 a fost declarat ca fiind îndeplinit urmând să reprezinte principalul reper al procesului de planificare la nivelul UE. Simultan, deciziile Consiliului European de la Helsinki au vizat și dimensiunea civilă a implicării UE în managementul crizelor, din perspectiva definirii capacităților care puteau fi angajate în acest context. Pe co-

ordonate de continuitate, se afirma disponibilitatea privind structurarea aranjamentelor de cooperare UE-NATO în domeniul operațiilor[6]. Încă din această etapă inițială a cooperării sub egida Politicii Europene de Securitate și Apărare, dimensiunea operațională s-a profilat în baza a trei tipologii acționale vizând: operații cu recurs la capacitățile NATO; operații militare autonome și operații civile.

Din perspectiva angajamentelor militare, aranjamentele de cooperare UE-NATO vizau doar dimensiunea de planificare și elementele de comandă și control. Contingentele puse la dispoziție de statele membre pentru participarea în operații se încadrează, din perspectiva aspectelor de planificare operațională, pe coordonatele și în conținutul HLG2003. Repere suplimentare vor orienta angajamentul UE prin adoptarea, în urma reuniunii Consiliului Afaceri Generale și Relații Externe din 17 mai 2004, a unui nou obiectiv. Cunoscut sub acronimul HLG2010, acesta a fost andosat de Consiliul European din 17-18 iunie 2004 având ca reper principal îmbunătățirea calitativă a capacităților puse la dispoziție de statele membre. Pornind de la evoluțiile consemnate în domeniul managementului, în special în ceea ce privește prezența oportună a unor contingente semnificative pentru evitarea degradării situației de securitate, HLG2010 a promovat un nou tip de abordare a angajamentului UE.

Aceasta a vizat crearea, până în 2010, a unor structuri de tip Grup de luptă, având efective de 1.500 militari, capabile să fie dislocate în termen de 5 – 10 zile de la adoptarea deciziei de lansare a unei operații și putând a fi menținute în teatrul de operații până la 120 de zile. Grupurile de luptă reprezentau o formă specifică de răspuns rapid[7] a UE care se adăuga HLG2003, presupunând un grad ridicat de specializare. Noua abordare era vizibilă într-un număr limitat de scenarii[8] în care Grupurile de luptă le puteau acționa, putând asuma rolul de forțe independente, respectiv elemente precursoare a unor contingente de nivel superior. La începutul anului 2005, Grupurile de luptă au atins etapa inițială de dezvoltare iar la începutul anului 2007 a fost declarată capacitatea operațională finală. În acest interval au fost generate, prin cooperarea dintre statele membre, un număr de 13 astfel de structuri, tipologia de angajare vizând punerea la dispoziție a câte două astfel de structuri pe intervale de 6 luni[9].

În mai puțin de un an distanță de la adoptarea HLG2003, Consiliul European de la Feira (29-20 iunie 2000) a abordat componenta civilă a rolului UE în domeniul managementului crizelor. Cu acest prilej, a fost adoptat un nou obiectiv privind capacitatea UE de a lansa și conduce operații civile. Se avea în vedere crearea, până în 2003, a unei rezerve de 5.000 ofițeri de poliție (CHG2003) care să poată participa la misiuni internaționale cu profil extins. Pornind de la reperele oferite prin Tratatul UE, acestea urmau să includă întreaga gamă de misiuni cu aplicabilitate în domeniul civil, de la prevenirea conflictelor și până la managementul crizelor[10]. Pe aceste coordonate, obiectivele avute în vedere încorporau și lecțiile învățate în urma derulării până la acel moment a diferitelor angajamente operaționale cu profil multinațional. Prin urmare, se avea în vedere ca implicarea UE în domeniul managementului civil al crizelor să contribuie la: prevenirea izbucnirii și escaladării conflictelor; consolidarea păcii și stabilității interne în perioada de tranziție, asigurarea complementarității între aspectele militare și civile ale managementului crizelor. Se putea avea în vedere, de asemenea, ca acest demers să asigure și o mai bună conturare a identității celor două componente ale Politicii Europene de Securitate și Apărare, dar și să ofere reperele de orientare ale unei dezvoltări integrate. Se remarcă, astfel, atât perspectiva orizontului temporal asociat îndeplinirii obiectivelor, cât și în ceea ce privește parametrii operaționali de raportare. În implementarea acestei abordări, se avea în vedere atingerea capacității de dislocare a unor contingente de aproximativ 1.000 de polițiști, într-un interval de până la 30 zile.

Prioritățile de dezvoltare a capabilităților civile urmau să se concentreze pe întărirea statului de drept, consolidarea administrației și protecție civilă. Curând după adoptarea acestui obiectiv și lansarea primelor operații civile s-a văzut necesitatea de consolidare a potențialului UE. De asemenea, un element relevant a vizat și inițierea abordării de coordonare civil-militară în ceea ce privește derularea operațiilor de management al crizelor. Pe acest fond, inventarul opțiunilor practice s-a dezvoltat semni-

ficativ prin adoptarea, cu prilejul Consiliului European din 17 decembrie 2004[11], a unui nou obiectiv pe dimensiunea civilă - CHG2008. În asumarea acestuia, elementul central avut în vedere a vizat gestionarea cerințelor privind viteza de reacție în procesul decizional, stabilit la 5 zile după adoptarea conceptului de management al crizelor. Astfel, se stabilea necesitatea accelerării procesului de dislocare, simultan cu menținerea parametrilor anteriori vizând termenul de 30 zile. Toate aceste aspecte aveau să fie reluate în cadrul liniilor de acțiune adoptate cu prilejul Conferinței de îmbunătățire a capabilităților civile din 19 noiembrie 2007. Prin valorificarea progreselor înregistrate în implementarea CHG2008, s-a trecut la o nouă etapă (CHG2010) în care accentul a fost plasat pe aspectele calitative ale procesului de generare a capacităților și forțelor, simultan cu îmbunătățirea disponibilității acestora.

Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, a adus modificări importante în ceea ce privește nivelul de ambiție al cooperării europene în domeniul securității și apărării. Practic, prin intrarea în vigoare a noului Tratat, acest proiect de cooperare se va derula sub auspiciile instituționale ale Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC) al cărei obiectiv principal vizează dimensiunea operațională. Astfel, implicarea UE în domeniul managementului crizelor se realiza prin utilizarea celor două componente – civilă și militară – într-un context operațional cuprinzător incluzând misiunile de menținere a păcii, prevenirea conflictelor și consolidarea securității internaționale. O mențiune suplimentară a vizat faptul că derularea acestor operații se putea realiza doar în afara teritoriului Uniunii Europene și în conformitate cu prevederile Cartei ONU[12]. Inventarul misiunilor pe care UE le putea îndeplini prin utilizarea capacităților militare și civile puse la dispoziție de statele membre includeau un spectru[13] operațional extins („Petersberg+") precum: operații întrunite de dezarmare, umanitare – salvare, consiliere militară și asistență, prevenirea conflictelor și menținerea păcii, sarcinile forțelor combatante în managementul crizelor, incluzând impunerea păcii și stabilizare post-conflict.

De asemenea, elementele de noutate aduse prin Tratatul de la Lisabona vizau adoptarea unei posturi mai flexibile în ceea ce privește procesul decizional asociat lansării operațiilor precum și în ceea ce privește generarea acestora. Pornind de la premisa sprijinului statelor membre pentru consolidarea profilului UE în domeniul managementului crizelor, se avansa posibilitatea încredințării unei sarcini[14] operaționale (misiuni/operație) către un grup de state membre care au potențialul concret necesar precum și voința politică de a derula acest demers în baza principiilor care fundamentează PSAC (Art. 44 TEU). Pe coordonate similare, reflectarea principiului solidarității între statele membre la nivelul TEU Lisabona s-a realizat într-o tipologie centrată pe flexibilitatea conceptual-acțională în cadrul căreia formularea unui răspuns operațional reprezenta o posibilitate de utilizare.

Astfel, prevederile Articolului 42.7 vizează situația în care un stat membru suferă o agresiune armată față de care celelalte state membre au obligația de a acorda asistență de orice tip, fără a prejudicia caracterul specific al politicii de securitate și apărare al statelor membre. Într-o abordare relativ similară a fost structurată posibilitatea acordării de sprijin pe teritoriul UE în caz de atac terorist sau în situația unor accidente sau dezastre naturale[15]. Răspunsul statelor membre se poate realiza individual, cât și printr-un demers comun cu profil operațional, situație consemnată în contextul ultimului deceniu atât în ceea ce privește înlăturarea efectelor dezastrelor naturale, cât și în ceea ce privește atacurile teroriste[16].

Elemente de guvernanță

În mod evident, toate aceste obiective nu ar fi putut fi îndeplinite în absența unei arhitecturi instituționale precum și a unui sistem de guvernanță capabile să gestioneze complexitatea și dinamica fenomenului operațional. Piatra de temelie și principiile care vor guverna această dinamică fost pusă prin deciziile adoptate la Helsinki, în decembrie 1999. Din perspectivă națională, toate statele membre aveau dreptul să participe la cooperarea europeană dezvoltată sub egida PESA, în funcție

de opțiunile[17] naționale. La acel moment, se prevedea faptul că miniștrii apărării putea participa la reuniunile Consiliului Afaceri Generale (în perioada de până la adoptarea Tratatului de la Lisabona) atunci când se discutau aspecte militare asociate PESA. De asemenea, în cazul derulării unor operații UE se prevedea crearea unui Comitet al contributorilor la care participau toate statele membre indiferent de participarea sau nu cu forțe și capacități în cadrul angajamentului respectiv. Rolul acestei structuri se reflecta în gestionarea aspectelor de coordonare și practice la nivelul operațiilor derulate de UE, nivelul de participare fiind adaptat în sensul că pentru managementul de rutină al operației participarea la reuniunile Comitetului era limitată doar la statele membre având contribuții concrete. De menționat faptul că aceste coordonate s-au menținut până în prezent la nivelul modului de gestionare a operațiilor de management al crizelor.

Din perspectivă instituțională internă, deciziile de la Helsinki s-au plasat pe coordonatele TEU potrivit cărora Secretarul General al Consiliului și Înalt Reprezentant avea un rol determinant în dezvoltarea PESA, inclusiv din perspectiva sprijinirii procesului decizional la nivelul Consiliului Afaceri Generale. Suplimentar acestor aspecte, relevanța deciziilor adoptate cu prilejul Consiliului European de la Helsinki rezidă mai ales în ceea ce privește dezvoltarea arhitecturii instituționale a UE prin înființarea primelor structuri asociate PESA la nivelul Consiliului. Acestea au început să funcționeze din martie 2000 pe coordonate interimare. În prim-plan se plasează Comitetul Politic și de Securitate (COPS/PSC) care avea să gestioneze întreaga paletă de subiecte aferente implementării deciziilor de la Helsinki, iar în cazul unei operații militare de management al crizelor urma să asigure, sub autoritatea Consiliului, controlul politic și orientarea strategică. De asemenea, importanța transformărilor instituționale se va reflecta și prin crearea primelor structuri militare interimare la nivelul UE, după cum este cazul Comitetului Militar/EUMC (alcătuit din șefii apărării din statele membre) și Statul Major al UE/EUMS. Acesta din urmă era responsabil pentru asigurarea expertizei de specialitate la nivelul Consiliului, inclusiv din perspectiva conducerii operațiilor militare ale UE. Nucleul EUMS urma să fie alcătuit din experți naționali detașați de către statele membre[18].

Consiliul European de la Nisa (7-11 decembrie 2000) avea să permanentizeze[19] aranjamentele instituționale interimare derivate din deciziile adoptate un an mai devreme. De menționat, totodată, faptul că în acest interval au fost inițiate măsurile necesare pentru crearea Comitetului pentru gestionarea aspectelor civile (CIVCOM). Acesta a început să funcționeze în iunie 2002, atribuțiile urmărind, în linii generale, logica instituțională aplicată pentru funcționarea structurilor militare. Astfel, s-a optat pentru plasarea CIVCOM în coordonarea COREPER II (Comitetul Reprezentanților Permanenți – nivelul șefilor de misiune de pe lângă UE) și COPS. În cadrul acestei dinamici, rolul CIVCOM este acela de a acorda consiliere și expertiză în domeniul managementului crizelor, la nivel strategic și operațional. De asemenea, CIVCOM are un rol esențial în gestionarea ofertelor cu forțe și capabilități avansate de statele membre pe componenta civilă. În contextul procesului de generare a angajamentelor operaționale, rolul acestuia se regăsește în pregătirea principalelor documente de planificare asociate operațiilor civile. Fără a fi neapărat o structură cu profil internațional, CIVCOM îmbină caracterul multinațional cu reprezentarea națională prin intermediul personalului desemnat de statele membre să activeze în cadrul acestei structuri[20]. Ulterior, instrumentarul civil în domeniul managementului crizelor a fost completat prin crearea, în august 2007, a Capacității Civile de Planificare și Comandă a UE (CPCC) care va prelua responsabilitatea principală pentru conducerea operațiilor civile[21].

Pe coordonatele deja expuse, responsabilitățile acestor structuri vizau asigurarea unui sistem de guvernanță pentru dimensiunea civil-militară a managementului crizelor la nivelul UE. În egală măsură, nu poate fi exclus discuției faptul că apariția acestor entități se înscria pe tendința generată prin Tratatul de la Amsterdam vizând instituționalizarea cooperării în domeniul securității și apărării la nivelul UE. Din această perspectivă, rolul principal a revenit COPS, singura dintre entitățile asociate dimensiunii de cooperare în domeniul securității și apărării care avea să fie integrată în Tratatul de la Nisa (adoptat la 26 februarie

2001 și intrat în vigoare la 1 februarie 2003). Competențele acestuia vizau, în principal, monitorizarea situației internaționale în contextul geografic abordat de Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) asigurând, totodată, sprijinul de specialitate pentru Consiliul UE. Din perspectivă operațională, COPS exercita (sub responsabilitatea Consiliului) controlul politic și orientarea strategică pentru operațiile de management al crizelor. Ulterior, Tratatul de la Lisabona (semnat la 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare în decembrie 2009) a reluat aceste prevederi, în noua logică instituțională generată prin apariția Serviciului European de Acțiune Externă. De asemenea, reprezentarea statelor membre se asigura la nivel ambasadorial, cu reuniuni periodice care se derulează de două ori pe săptămână.

Din perspectiva Comitetului Militar (EUMC), acesta reprezintă principala autoritate militară în contextul cooperării europene de securitate și apărare. Atribuțiile EUMC vizează atât sprijinirea procesului decizional la nivelul COPS, cât și exercitarea rolului principal în planificarea și derularea operațiilor militare ale UE. Formatul de întrunire al acesteia este la nivelul șefilor apărării din statele membre. Președinția EUMC este asigurată permanent de un reprezentat ales de Consiliul UE. Pe aceste coordonate, EUMC are în responsabilitate prerogativul de inițiere a procesului de elaborare a opțiunilor de angajare a UE în operații militare, inclusiv Conceptul Operației (CONOPS) și a Planului de Operații (OPLAN), precum și de a furniza opiniile de specialitate către COPS privind angajamentele operaționale[22].

Exercitarea responsabilităților EUMC s-a derulat în raport cu cea de-a treia componentă a sistemului de guvernanță a componentei militare, creată prin deciziile de la Nisa, anume Statul Major Internațional (EUMS). Această structură reprezintă principala sursă de expertiză militară la nivelul UE. Conform parametrilor[23] stabiliți în 2001, atribuțiile de bază ale acestuia vizează aprofundarea aspectelor militare, simultan cu monitorizarea situației de securitate. În contextul revizuirii sarcinilor acesteia din 2005, funcțiunile sale au fost structurate în direcția asigurării capacității de avertizare timpurie, evaluare situațională și planificare strategică. Principalul element de raportare este cel oferit de Tratatul UE în ceea ce privește misiunile și sarcinile operaționale pe care UE le poate îndeplini. Din această perspectivă, la nivelul responsabilităților EUMS au fost preluate și aspectele care țin de planificarea apărării, inclusiv din perspectiva identificării capacităților și forțelor necesare pentru implementarea deciziilor în context PSAC. Un aspect important este cel vizând dubla relaționare pe care EUMS o are în raport cu segmentul politic al UE în ceea ce privește managementul crizelor, în cazul de față COPS și autoritățile militare reprezentate de Comitetul Militar.

Suplimentar aspectelor pentru care EUMS este responsabil la nivelul dinamicii instituționale interne a PSAC, este rolul consolidat în coordonarea și menținerea relațiilor de cooperare internațională. Această dimensiune presupune interacțiunea cu organizațiile cu responsabilități în domeniul securității și apărării după cum este cazul NATO, ONU, Uniunea Africană și OSCE. Din perspectiva relațiilor cu NATO, este de menționat faptul că EUMS este direct implicat în gestionarea elementelor de legătură aliate pe lângă UE, respectiv a componentei care funcționează în cadrul SHAPE, dedicată implementării Acordurilor „Berlin+". În ceea ce privește operațiile militare autonome ale UE, în structura EUMS au funcționat pentru perioada 2006-2016 și formulele de tip ad-hoc necesare pentru asigurarea elementelor de comandă și control (Celula civil-militară, respectiv Centrul pentru Operații). De asemenea, rolul EUMS se valorizează distinct și din perspectiva interacțiunii cu statele membre fiind, practic, principala zonă de manifestare a caracterului interguvernamental al PSAC. În acest sens, statele membre sunt reprezentate proporțional la nivelul structurilor din cadrul EUMS, ceea ce asigură reflectarea adecvată a interacțiunii între establishment-ul UE și abordările naționale privind evoluția cooperării europene în domeniul securității și apărării.

În mod evident, Tratatul de la Lisabona a reprezentat un moment de inflexiune strategică pentru modul de articulare a dimensiunii instituționale a UE asociată cooperării în domeniul securității și apărării. Din această

perspectivă, modalitatea de reglementare a dimensiunii instituționale reflectau un nivel superior de ambiție, declinat ulterior prin adoptarea Strategiei Globale de Securitate a UE. Practic, asistăm la dezvoltarea unui model integrat de gestionare instituțională a PSAC centrat pe autonomia instituțională a structurilor europene, pe alocuri folosind elemente de inspirație decurgând din profilul Comisiei Europene. De asemenea, răspunzând gradului de maturitate atins de cooperarea europeană, Tratatul de la Lisabona a inclus crearea Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE), plasat în subordinea Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Din perspectivă instituțională, valorizarea SEAE a contribuit la consolidarea rolului Înaltului Reprezentant care devine, astfel, principalul actor în orientarea și implementarea obiectivelor cooperării europene sub egida PSAC.

Parametrii instituționali ai SEAE definesc o structură mixtă, civil-militară, alcătuită din personal internațional incluzând, totodată și reprezentanți ai principalelor entități din subordinea Consiliului și ai Comisiei Europene cu responsabilități în gestionarea PSAC. De asemenea, prin crearea acestei entități se promovează o viziune cu totul nouă în ceea ce privește gestionarea integrată a domeniilor aferente PSAC în cadrul căreia interacțiunea civil-militară, inclusiv în context operațional, este conectată la dimensiunea geografică a acțiunii externe. Pe aceste coordonate, SEAE a înglobat toate structurile de management al crizelor, respectiv pe cele responsabile pentru gestionarea aspectelor privind dezvoltarea de capabilități. Procesul de transfer a diferitelor entități nu a presupus resetarea sistemului relațional asociat PSAC fiind menținute coordonatele și parametrii de funcționalitate, abordare vizibilă cu atât mai mult în ceea ce privește relaționarea între EUMS – EUMC.

Din perspectivă operațională, atribuțiile EUMS pe noile coordonate vizează planificarea operațiilor UE de răspuns la criză, dezvoltarea planificării avansate și a opțiunilor practice de răspuns la criză. Aceste aspecte presupun și sprijinul de planificare pentru procesul decizional, avându-se în vedere și monitorizarea operațiilor PSAC. Schimbări suplimentare, în raport cu sistemul anterior adoptării Tratatului de la Lisabona, se vor regăsi în Termenii de referință ai EUMS în ceea ce privește capacitățile de comandă și control ale UE. Pe acest segment, se înscrie adoptarea, în iunie 2017, a deciziei UE privind crearea Capacității Militare de Planificare și Comandă (MPCC) și, subsecvent, preluarea responsabilităților în ceea ce privește asigurarea aranjamentelor de comandă și control pentru misiunile cu mandat executiv. Contribuția MPCC, ca structură permanentă se valorizează în ceea ce privește consolidarea capacității UE de a genera oportun angajamente operaționale pentru gestionarea situațiilor de criză.

Concluzii

După cum se observă, dinamica instituțională asociată dezvoltării cooperării europene în domeniul securității și apărării s-a dezvoltat gradual, pe coordonate de complexitate accentuată și, prin implicarea unui număr extins de actori instituționali. Într-un orizont de timp relativ scurt, arhitectura instituțională asociată dimensiunii operaționale a evoluat extrem de rapid și prin transformări de substanță care au pornit de la aranjamente ad-hoc, ajungând la formule complexe, multidisciplinare. Rațiunile acestor evoluții se regăsesc, în primul rând, în maturizarea intrinsecă a cooperării europene în domeniul securității și apărării și, subsecvent, a sprijinului statelor membre pentru dezvoltarea acestui proiect sub auspiciile instituționale ale Uniunii Europene. În acest context, se plasează și evoluția angajamentelor operaționale europene derulate în ultimele decenii. Vorbim despre o dinamică având un profil distinct ilustrat prin diversitatea obiectivelor asumate de diferitele misiuni și operații consemnate într-o perspectivă geografică globală.

În cadrul acestui proces, elementele de similaritate cu modelele instituționale utilizate de alte organizații (ex. ONU și NATO) erau inevitabile având în vedere tipologia relativ uniformă de generare și derulare a angajamentelor operaționale în domeniul managementului crizelor. Ceea ce este însă cu totul particular modelului dezvoltat la nivelul Uniunii Europene vizează sinergia civil-militară în gestionarea acestui domeniu, abordare care a stat la baza creării diferitelor entități, inclusiv

SEAE, precum și în ceea ce privește definirea modalităților de lucru.

Chiar dacă toate aceste elemente accentuează caracterul de complexitate al profilului instituțional al UE în domeniul securității și apărării, trebuie avute în vedere reperele normative la care se raportează. Principalul aspect vizează caracterul interguvernamental al Politicii de Securitate și Apărare Comună care guvernează întreaga arhitectură instituțională și ale cărei implicații se reflectă cu prioritate în ceea ce privește interacțiunea statelor membre pe această dimensiune. Prin urmare, caracterul internațional al diferitelor entități este asociat reprezentării naționale, în spiritul echilibrului între instituțiile UE și statele membre.

În ciuda complexității evidente care decurge din acești parametri, evaluarea eficienței modului în care dimensiunea instituțională răspunde cerințelor operaționale relevă rezultate pozitive. Numărul mare al angajamentelor derulate pe ambele componente precum și numărul considerabil al personalului dislocat sunt relevante pentru susținerea acestei evaluări. Pe aceste coordonate, procesul de generare a unei arhitecturi instituționale optime pentru gestionarea dimensiunii de securitate și apărare este în plină evoluție, cu potențial semnificativ de a dezvolta formule novatoare de implementare a cadrului normativ care guvernează rolul și contribuția operațională a UE.

Note

[1] Article J.7, Amsterdam Treaty în Official Journal of the European Communities, C 340/ 12, 1997

[2] Apariția acestora era legată de funcționarea organizației Uniunea Europei Occidentale (UEO), creată în 1948 prin Tratatul de la Bruxelles. UEO va fi integrată gradual în cadrul UE, Tratatul de la Amsterdam fiind primul moment în această direcție.

[3] Article J.7.2, Amsterdam Treaty

[4] Rutten, Maartje. *From St.Malo to Nice. European Defence: core documents*, Institute for Security Studies, Western European Union, p. 8-10, Paris,2001

[5] Comunicatul Summit-ului NATO de la Washington, An Alliance for 21st Century, 24 aprilie 1999, disponibil în format electronic la adresa https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm, accesat în 11.03.2022.

[6] Concluziile Consiliului European de la Helsinki, 10-11 decembrie 1999, disponibil în format electronic la adresa https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1en.htm, accesat în 11.03.2022.

[7] *Headline Goal 2010*, disponibil în format electronic la adresa https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf, accesată în 24.03.2022

8 Scenariile avute în vedere pentru Grupurile de luptă vizau: separarea părților, prevenirea conflictelor, stabilizare-reconstrucție-consiliere militară, evacuare, asistență în domeniul operațiilor umanitare, cf. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/91707.pdf, accesată în 24.03.2022

[9] Gustav Lindstrom. *Enter the EU Battlegroups*, Chaillot Paper 97, Institute for Security Studies, Paris, 2007, p.12

[10] Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defence Policy, European Council, Santa Maria da Feira European Council, 19-20 iunie 2000, disponibil în format electronic la adresa https://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an1, accesat în 24.03.2022.

[11] doc.15863/04, disponibil în format electronic la adresa https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015863%202004%20INIT/EN/pdf, accesat în 24.03.2022

[12] Art. 28 A, Official Journal of European Union, C306/1 din 17.12.2007.

[13] Art.43 TEU Lisabona

[14] Această tipologie s-a reflectat și în ceea ce privește dezvoltarea formulelor de cooperare flexibile în domeniul capabilităților. Astfel, Tratatul de la Lisabona include prevederi în această direcție (Art. 42.6 și 46) ceea ce a permis lansarea, din 2017 a Cooperării Structurate Permanente (PESCO), focalizată asupra cooperării între statele membre interesate în domeniul dezvoltării de capabilități pentru apărare.

[15] Art.222 TEU Lisabona.

[16] Prevederile TEU în acest domeniu au fost aplicate pentru prima oară în contextul atacurilor teroriste derulate în Spania în 2004.

[17] Danemarca a exprimat opt-out privind participarea la dezvoltarea componentei militare a PESA.

[18] Maartje Rutten (ed.). *From St.Malo to Nice: European defence: core documents*, Chaillot Paper 47, Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 2001, p.87-88

[19] Presidency Report on ESDP, Decembrie 2000, p.1

[20] Council Decision 2000/354/CFSP din 22 mai 2000 în Official Journal of European Union din 27.05.2000, p.1

[21] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9919-2007-EXT-2/en/pdf, accesat la 26.03.2022

[22] Council Decision 2001/79/CFSP din 22 ianuarie 2001 în Official Journal of European Union L27 din 30.01.2001, p4-6.

[23] Council Decision 2001/80/CFSP din 30.01.2001 în Official Journal of European Union L27 din 30.01.2001

Extinderea Uniunii Europene. Statele din Balcani

Dr. Mirel ȚARIUC

ABSTRACT

The events triggered by the typically Nazi invasion of Ukraine by the Russian Federation, under the pretext of removing the fascists from Kyiv and freeing the Ukrainian brothers from the yoke of colonialism led to a solidarity reaction of Western countries, unexpected after the pandemic crisis of the last two years. Thus, the enlargement of the European Union to the East has firmly returned to the agenda of European leaders, especially after the official request of President Zelenski. This request was immediately accompanied by similar actions by the governments of the Republic of Moldova and Georgia, which are also under direct threat from Moscow.

The issue of older, still unfinished accession processes of some Balkan states (Turkey, Serbia, Bosnia-Herzegovina, North Macedonia, Montenegro, Albania and Kosovo) has also returned, with integration files in different stages of the process. Obviously, the emotion released from the tragedy of the Ukrainian people is expected to smooth the country's path to the EU, but it is equally clear that all other contenders will be able to benefit from the situation created, given that the last state to join the Union was Croatia, in 2013.

The probable thawing of the enlargement process is analyzed in this study, trying to answer two key questions: will those states be able to meet the multiple criteria imposed by the Union? and will the European Union be able to engage effectively and firmly in order to accelerate the necessary reforms in the accession countries?

Keywords: European Union, enlargement, accession process, Copenhagen criteria, rule of lwa, economic reform, human rights

Mirel Țariuc ***este doctor în științe militare și informații, șeful secției Studii de Securitate în cadrul ISPAIM.***

Sub pretextul că o eventuală extindere a NATO ar afecta grav securitatea Federației Ruse (oricum periclitată de extinderile anterioare), președintele Putin a declanșat un război criminal[1] în Europa, cea mai mare confruntare armată de pe continent, după cel de-al doilea război mondial. Până în momentul de față (aprilie 2022) agresiunea asupra Ucrainei (stimulată probabil și de ușurința cu care a fost anexată Crimeea, în 2014[2], însoțită de reacția destul de moderată a Occidentului) a demonstrat mai multe lucruri, între care calitatea *discutabilă* a armatei ruse, înclinația repetată spre crime de război a comandanților ei și încăpățânarea elitei moscovite de a denatura grotesc realitatea prin intermediul propagandei. De cealaltă parte, a reînviat parcă solidaritatea țărilor occidentale în fața unui pericol vital, a cărui existență o neglijaseră decenii întregi. Pe acest fond (bizar pentru Europa secolului XXI), președintele Zelenski a cerut Uniunii Europene introducerea unor proceduri de urgență privitoare la aderarea Ucrainei la UE, astfel încât să poată asigura, în cât mai mare măsură, independența și suveranitatea țării sale.

Astfel, s-a deschis o nouă poartă a extinderii Uniunii[3], fapt care a dat naștere la o mulțime de dezbateri și controverse. Deși autoritățile de la Bruxelles au decis foarte rapid în aceas-

tă privință, s-a atras atenția asupra faptului că procesul de aderare este, de multe ori, lung și spinos, necesitând reforme dureroase (economice și culturale), negocieri destul de dure și eforturi consistente, pentru a fi îndeplinite criteriile de aderare și a parcurge pașii necesari aprobării accesului definitiv al unui nou stat. Pornind de la cererea ucraineană (Zelenski a semnat cererea de aderare încă din 28 februarie și a primit[4] chestionarul de aderare pe 9 aprilie 2022), Republica Moldova (3 martie – Președintele Maia Sandu a semnat cererea de aderare, 11 aprilie – a fost primit chestionarul) și Georgia (la același date) au procedat în mod similar. Atât Georgia, cât și Republica Moldova se află sub amenințarea unor posibile viitoare *operațiuni speciale* ordonate la Moscova, pe modelul celei declanșate în Ucraina în februarie 2022, adică o invazie militară care are ca obiect principal de acțiune distrugerea materială și spirituală a unui stat și a unui popor aflat în vecinătatea imediată. De precizat și faptul că, spre deosebire de toate celelalte state aflate în analiza noastră, Georgia nu are frontiere comune cu niciun stat membru al UE.

Aceste evenimente au readus în actualitate procesul de extindere a Uniunii Europene, care părea relativ înghețat în ultimul deceniu. Ca urmare, este interesant să analizăm stadiul în care se află procesul de aderare la Uniune, îndeosebi al celor din zona Balcanilor de Vest, care au inițiat deschiderea procesului referitor la accederea în UE cu mulți ani în urmă.

Uniunea Europeană azi, jumătate din continent

Se apreciază că Europa, continentul nostru lipit de Asia, se întinde de la Oceanul Atlantic până la Munții Ural, având o suprafață de circa 10180000 kmp și o populație de aproximativ 747636000 de oameni. La rândul lor, țările Uniunii Europene au o suprafață de 4476000 kmp (44%) și o populație de 512590000 de locuitori (69% din cea a continentului), ceea ce înseamnă că aproximarea din subtitlu este relativ corectă.

Uniunea Europeană cuprinde astăzi 27 de state aflate pe continentul european, din totalul celor 50 ale întregului continent. Privind harta[5] alăturată, observăm că organizația este relativ compactă, mai ales dacă luăm în considerare podul ce unește Danemarca de Suedia (prin intermediul tunelului-pod ce traversează

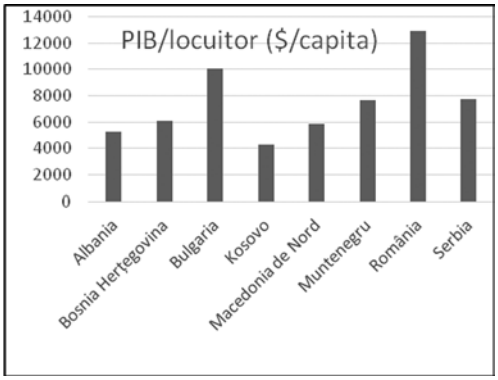


Uniunea Europeană, în Europa

strâmtoarea Oresund). În vestul continentului, avem Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord care tocmai a părăsit Uniunea, precum și Islanda și Norvegia, țări care nu fac parte din UE. În mijloc avem o pată albă mai mare (Elveția) și o multitudine de state mici, dependente în general de vecinii lor, care sunt deja state membre ale Uniunii (Andorra, Liechtenstein, San Marino etc). La vest, granița UE constă în cea finlandeză, cea a țărilor baltice, a Poloniei, Slovaciei, României, Bulgariei și Greciei. Dincolo de aceste granițe, avem Federația Rusă, Ucraina, Belarus, Moldova și Turcia, prima și ultima dintre aceste țări fiind transcontinentale[6].

În partea de sud-est, avem o nouă pată albă, anume Balcanii de Vest. care face obiectul studiului nostru. În această parte a Europei au avut loc, în ultimul deceniu al secolului trecut, ultimele confruntări militare de pe continent, apărute în urma dezintegrării Iugoslaviei. Acesta este motivul principal al întârzierii acestui spațiu la procesul de aderare, consecințele luptelor sângeroase din anii nouăzeci concretizându-se și în dificultatea apariției unor reforme accelerate care să permită îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga de către statele afectate. De altfel, Slovenia, a cărei desprindere din fosta Iugoslavie a fost ra-

pidă și relativ pașnică a devenit stat membru al UE încă din 2004, iar Croația (care și-a câștigat independența mai repede) a intrat în Uniune în anul 2013. Acest grup de state (care doresc să facă parte din Uniune) este format din Serbia, Bosnia-Herțegovina, Muntenegru, Macedonia de Nord și Kosovo. Puțin mai la sud se află Albania, și ea aflată în stadiul de candidată la aderare, după cum în estul Peninsulei Balcanice se găsește partea europeană a Turciei, cu o situație destul de complicată, în pofida duratei foarte lungi ce s-a scurs de la inițierea procesului. De remarcat faptul că Turcia a avut un proces al aderării extrem de sinuos din pricina neîndeplinirii criteriilor politice și administrative (statul de drept). Așa cum am mai spus,



ne vom concentra asupra statelor din Balcanii de Vest, între care Serbia este țară vecină României.

Nu vom insista aici asupra atractivității statutului de membru al Uniunii Europene pentru toate aceste state, dar chiar dacă *ultimii veniți* (Moldova, Georgia, Ucraina) sunt animați în primul rând de necesitatea apărării suveranității și independenței în condițiile politicii agresive a Moscovei, amintim că interesul primordial constă în asigurarea unei dezvoltări economice durabile și a creșterii standardelor de calitate a vieții locuitorilor din aceste teritorii. Așa cum se poate observa din graficul[7] alăturat, unul dintre cei mai importanți indicatori economici folosiți (GDP/capita) este mult inferior în țările din Balcanii de Vest, comparativ cu țările membre ale UE învecinate, în condițiile în care toate aceste state au revenit la economia de piață având acest indicator foarte asemănător. De altfel, beneficiul economic este cel mai important de amintit de însuși Consiliul European, care susține o *prosperitate crescută pentru toate statele membre, adică de trei ori mai multe schimburi comerciale între vechile și noile state membre și de cinci ori mai multe între noile state membre*[8].

De asemenea, trebuie amintit faptul că Albania (2009) Macedonia de Nord (2020) și Muntenegru (2017) au devenit deja state membre ale Alianței Nord-Atlantice, împrejurare care, în cazul extinderii din 2007 (România și Bulgaria), a contribuit la procesul de aderare. Repetând faptul că, înainte de invazia Federației Ruse din februarie 2022, toate statele ce făceau obiectul unei eventuale viitoare extinderi a Uniunii erau situate (cel puțin în parte – Turcia) în Peninsula Balcanică și că procesul de aderare pentru această parte a lumii pare mult mai lent decât imediat după căderea comunismului, să vedem în ce constă, de fapt, acest proces.

Noul mecanism de aderare

Așa cum se știe, drumul de la cererea de aderare la aderarea propriu-zisă este deosebit de spinos și de birocratic, decizia de primire a noi state membre putând fi luată numai prin consens, în Consiliul European, dar și prin ratificarea aderării în fiecare Parlament național al statelor membre. Mai mult, există în acest proces o multitudine de decizii parțiale (închiderea fiecărui capitol de negociere, de pildă) care necesită unanimitatea votului în Consiliu. Chiar dacă există unele modificări ale procesului, esența lui rămâne aceeași ca în anii 2000, începând odată cu depunerea unei cereri formale de aderare de către statul ce a decis această direcție pentru viitorul său. Condițiile pentru luarea în considerare a unei asemenea cereri sunt două: pe de-o parte, țara respectivă trebuie să fie situată în spațiul geografic european, pe de alta să respecte valorile Uniunii. Tratatul UE (versiunea consolidată) precizează acest lucru în articolul 49: *Orice stat european care respectă valorile menționate la articolul 2 și se angajează să le promoveze poate solicita să devină membru al Uniunii*[9]. Dacă poziționarea geografică este un criteriu precis, respectarea valorilor europene și promovarea lor a fost întotdeauna afirmată

cu tărie și aplicată în funcție de modul propriu de definire a acestora de conducerile statelor membre și/sau candidate[10], în ciuda faptului că și acestea sunt destul de clar enumerate chiar în articolul 2 al Tratatului: *Uniunea se întemeiază pe valorile respectului pentru demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate în care predomină pluralismul, nediscriminarea, toleranța, justiția, solidaritatea și egalitatea între femei și bărbați*[11].

Revenind la proces, un stat (european) depune la Consiliu o cerere de aderare în care se specifică angajamentul său față de valorile europene, iar acesta trimite o notificare către Comisie, Parlamentul European și parlamentele naționale ale statelor privitoare la solicitare. După consultarea Comisiei Europene și dacă Parlamentul de la Bruxelles votează cu majoritate calificată acceptarea solicitării, Consiliul poate decide (dacă se realizează consensul statelor membre) ca solicitarea să fie aprobată, iar statul solicitant poate obține statutul de stat candidat. De menționat faptul că aceste decizii se iau în funcție de nivelul de eligibilitate al solicitantului, adică de gradul în care statul respectiv poate îndeplini criteriile de aderare. Odată obținut statutul de candidat, solicitantul va încheia un acord cu statele membre, acord care trebuie ratificat de către parlamentele naționale.

Evident, nu toate solicitările ajung în această fază (începerea negocierilor de aderare), așa că unele state se numesc *potențial candidate*, adică aflate în curs de evaluare pentru o posibilă începere a negocierilor după un timp nedefinit. În această situație se află Bosnia-Herțegovina și Kosovo, ambele depunând cererile de aderare în 2016. Serbia, Turcia, Albania, Macedonia de Nord și Muntenegru sunt deja candidate și se află în diferite stadii ale negocierilor. Pentru statele candidate dar și pentru cele potențial candidate, este nevoie de elaborarea unor tratate suplimentare, cum sunt tratatul de asociere (Turcia) sau acordurile de stabilizare și asociere (celelalte state din Balcani). Prin aceste tratate sunt arătate condițiile în care se poate realiza obiectivul de aderare, standardele ce trebuie atinse de statul solicitant pentru a putea adera la UE. Pentru a parcurge acest drum dificil, Uniunea Europeană oferă instrumente de asistență pentru preaderare (IPA), reprezentate de fonduri puse la dispoziție statelor pentru realizarea de reforme care să ajute la îndeplinirea criteriilor de aderare. În spațiul studiat de noi au existat două exerciții financiare (2007-2013 și 2014-2020) și se află în desfășurare cel de-al treilea (2021-2027). Așa cum se poate observa în grafic, fondurile au fost în ușoară creștere de-a lungul timpului.



Instrumentul în vigoare (IPA III) este schimbat structural față de cele de dinainte, nemaifiind repartizat pe statele din zonă, ci fiind repartizat pe cinci *ferestre tematice*[12] care să răspundă grupelor de capitole de negociere. Domeniile actualului instrument sunt:

Fereastra 1: Statul de drept, drepturile fundamentale și democrația;

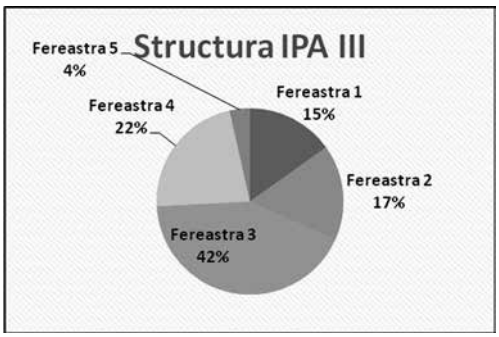
Fereastra 2: Bună guvernare, alinierea la acquis-ul UE, relații de bună vecinătate și comunicare strategică;

Fereastra 3: Agenda verde și conectivitate durabilă;

Fereastra 4: Competitivitate și creștere favorabilă incluziunii;

Fereastra 5: Cooperare teritorială și transfrontalieră.

Se apreciază că o astfel de structurare motivează performanța mai mult decât vechile pachete de țară predefinite, oferind în plus și o flexibilizare ce poate determina o accelerare a reformelor necesare în întreaga regiune. Așa cum reiese și din diagramă, fondurile sunt repartizate echilibrat, cu un accent deosebit pe *agenda verde,* un obiectiv major al Uniu-



nii Europene care necesită cooperarea între statele limitrofe. Statele (candidate și potential candidate) vor putea accesa aceste fonduri, volumul folosit de fiecare dintre ele depinzând (și) de capacitatea fiecăruia de a proiecta și implementa reformele aprobate în scordurile de finanțare.

Negocierile de aderare

Pentru a deveni state membre, țările candidate trebuie să îndeplinească, așa cum am amintit, cele trei tipuri de criterii stabilite de Consiliul European, cu prilejul întâlnirii de la Copenhaga, în 1993, și consolidate de Consiliul de la Madrid (1995). Este vorba de criteriul politic (*stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și respectul și protecția minorităților*), criteriul economic (*o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din UE*) și cel legat de adaptarea la legislația europeană (*capacitatea de a-și asuma obligațiile aferente apartenenței, inclusiv capacitatea de a implementa în mod eficient regulile, standardele și politicile care compun corpul dreptului UE („ acquis ") și aderarea la obiectivele uniunii politice, economice și monetare*)[13]. Totuși, este de notat faptul că structura capitolelor de negociere (în trecut legate direct de aceste criterii), a fost revizuită, schimbarea principală fiind introducerea a șase domenii de interes, din care fac parte cele 33 de capitole. Este esential să spunem că, pentru a se închide oricare dintre aceste capitole este nevoie de acordul tuturor statelor membre, existând așadar o activitate deosebit de laborioasă pentru negocieri bi și multilaterale. Cele șase domenii ce acoperă capitolele de negociere sunt[14]:

- **Fundamentale** (cinci capitole – sunt ultimele capitole închise);
- **Piața internă** (9 capitole);
- **Competitivitate și dezvoltare** (8 capitole);
- **Agenda verde și conectivitate durabilă** (4 capitole);
- **Resurse, agricultură și coeziune** (5 capitole);
- **Relații externe** (2 capitole).

În general, procesul de negociere este deosebit de dificil, atât statele solicitante, cât și cele deja membre, având puncte de vedere diferite în subiectele care pot afecta interesele fiecărei părți, în special cele pe termen scurt, pe care reformele brutale și insuficient comunicate public le pot face de neînțeles. Din acest motiv, apar deseori capitole care se negociază ani de-a rândul și, mai mult, la care negociatori diferiți (dați de rezultatul diverselor campanii electorale) vin cu puncte de vedere complet diferite, în diverse faze ale negocierii.

Așa cum am spus, după închiderea capitolelor intră în funcțiune procedura de transformare a statutului de candidat în acela de membru, procedură în care sunt implicate toate părțile, statutul fiind acordat abia după ratificarea tratatului de aderare de toate statele membre.

Progresul obținut în procesul de aderare este consfințit în rapoarte ciclice (anuale, în general) ale instituțiilor Uniunii Europene, în care se evaluează stadiul procesului și se fac recomandări privind direcțiile care ar trebui urmate în viitor.

Stadiul actual al extinderii

La 14 decembrie 2021, Consiliul a publicat concluziile[15] sale referitoare la procesul de extindere, bazate pe comunicarea[16] Comisiei Europene din luna septembrie a aceluiași an. Pentru cei ce urmăresc documentele oficiale ale Uniunii nu va fi greu să extragă din textul lung și extrem de diplomatic al acestora tendința generală, ca și disponibilitatea UE să

accelereze procesul de aderare. Concluziile, ca de obicei abundă de aprecieri politicoase privitoare la progresele înregistrate, dar subliniază neîmplinirile existente. Fiind concluzii exprimate înainte de invazia din Ucraina și, evident, înainte de solicitarea celor trei state estice de a adera la UE, tonul documentului nu lasă să se întrevadă niciun moment că este iminentă aderarea vreunuia dintre cele șapte state. Desigur, ele se află în stadii diferite, dar strategia pare să aștepte un moment în care întregul spațiu balcanic să poată face marele pas. De aceea, partea comună a concluziilor se regăsește, în cele mai multe cazuri și în capitolele distincte pentru fiecare țară. Este vorba în special de aspectele legate de primele două criterii (cu accent asupra democrației și statului de drept), ceea ce ne arată că, de fapt, drumul aderării rămâne lung și anevoios. Lipsa de apetență pentru a se face concesii majore țărilor candidate se poate vedea în cea de-a șasea concluzie a Consiliului: *Constatând stadiul general al actualelor eforturi de reformă în rândul partenerilor, astfel cum a fost raportat de către Comisie, Consiliul subliniază că pentru aceștia axarea asupra reformelor fundamentale este imperios necesară pentru a se remedia o serie de deficiențe structurale persistente în domeniul supremației legii, al drepturilor fundamentale, al consolidării instituțiilor democratice și al reformei administrației publice, precum și în ceea ce privește criteriile economice. Un bilanț solid și durabil privind punerea în aplicare a reformelor, precum și rezultate concrete și tangibile în aceste domenii de importanță majoră rămân esențiale, în special pentru a stabili ritmul general al negocierilor de aderare.*

Citind cu atenție observăm că partenerii trebuie să se *axeze neapărat pe reforme fundamentale*, care să producă *rezultate concrete și tangibile*. Altfel spus, ei sunt încă în urmă exact cu aspecte legate de valorile europene, pe care s-au angajat să le respecte și să le promoveze, în momentul solicitării de a adera la Uniune. Desigur, aici se poate iniția o adevărată dezbatere legată de indicatorii calculați la nivel internațional de diverse organizații nepolitice. Astfel, acestea situează țări membre ale UE în spatele unora dintre cele candidate acum, așa că reproșurile ar putea fi considerate ipocrite. Faptul că state ca Polonia, Ungaria, Bulgaria, Croația sau chiar România se situează sub țări ca Muntenegru (de exemplu) în unele clasamente legate de domeniile fundamentale nu constituie un motiv de concesii masive pentru liderii Uniunii din mai multe motive. În primul rând, ultimele două valuri de extindere (2004 și 2007) au avut o motivație politică imensă, cea a readucerii unor state ex-comuniste în familia europeană, democratică și capitalistă. În plus, din punct de vedere economic, ele reprezentau o creștere considerabilă a pieței unice și o forță de muncă apreciabilă pentru dezvoltarea în continuare a statelor occidentale. În sfârșit, primirea unora dintre aceste state a fost îndelung contestată de o parte a opiniei publice din vest, din cauza imenselor decalaje existente, îndeosebi în privința acestor domenii fundamentale, ca să fim mai precișii, indicele de măsurare a democrației rămâne la un nivel net inferior în Europa Centrală și de Est (8,36) față de cea vestică (5,36).

De aceea, ni se pare foarte interesant să observăm dacă recentele solicitări vor avea un efect major asupra procesului de extindere, miza politică fiind din nou apreciabilă, Ucraina fiind un stat cu o suprafață imensă (în Uniune numai Franța are o suprafață mai mare) și cu resurse considerabile, îndeosebi în privința agriculturii. Pe lângă interesul economic, Ucraina a trezit emoție pe întregul continent, astfel încât societatea europeană ar putea fi dispusă la concesii, pornind de la sentimentul de simpatie față de poporul ucrainean. Or, birocrația europeană nu va permite ca acest tip de concesii să nu fie *blindat* de criterii și teorii, adică nu va aplica măsuri diferite diferiților candidați. Mai mult, în ipoteza, improbabilă, a simplificării procedurilor sau a evaluării cu multă indulgență a progreselor înregistrate (mai probabilă, dar dificilă din pricina necesității negocierii cu toate statele membre), Ucraina va facilita și aderarea celor două state aflate în siajul său, Republica Moldova și Georgia. În condițiile în care, cu siguranță, în Balcani există țări cu statut de candidată care se află la un nivel superior celor trei state nouvenite (Macedonia de Nord, bunăoară) și care au aplicat cu mulți ani în urmă, este de așteptat să urmeze o perioadă de efervescență referitoare la acest subiect. De asemenea, este foarte posibil ca, și în acest caz, UE să considere mai

eficace o viitoare aderare *la pachet*, asemănătoare celei din 2007.

Totuși, în ciuda presupusei intenții de parcurgere omogenă a procesului de aderare în Balcani (de altfel, concluziile Consiliului din decembrie 2021 subliniază necesitatea luării deciziilor europene pe baza performanțelor obținute de fiecare stat în parte) condițiile sunt extrem de diferite de la țară la țară, existând unele obstacole extrem de dificile. Astfel, **Turcia**, care a depus cererea de aderare încă din 1987, a devenit stat candidat în 1999 a început negocierile de aderare abia în 2005. Este suficient să spunem faptul că, de atunci până acum, a fost închis un singur capitol (Știință și Cercetare), și au fost deschise alte cincisprezece. Dar, recunoașterea înghețării procesului de către Consiliul Afaceri Generale (iunie 2018) constituie numai oficializarea unei stări de fapt foarte vechi. Conform Comisiei Europene există probleme mari legate de *democrație, drepturile fundamentale și statul de drept*, în ciuda faptului că această țară *este un partener strategic cheie al UE în probleme precum migrația, securitatea, combaterea terorismului și economia*[17]. Problema cea mai spinoasă a unei (improbabile, după părerea noastră) viitoare aderări a Turciei la Uniunea Europeană constă în neaplicarea protocolului adițional (noiembrie 1970) al acordului referitor la Cipru, semnat la Ankara, în 1963. Așa cum se știe, în urma neînțelegerilor dintre etnicii greci și cei turci care locuiau pe insula Cipru, s-a declanșat un război de secesiune soldat cu apariția așa numitei Republici a Ciprului de Nord, stat recunoscut internațional numai de Turcia. În condițiile în care Grecia și Cipru sunt state membre ale UE și, ca atare, au drept de veto asupra aprobării unei aderări noi și în care partea turcă nu dă vreun semn cum că ar accepta reîntregirea Ciprului (existând, desigur și motive economice serioase, precum rezervele de hidrocarburi din nordul insulei) devenirea Turciei stat membru pare o iluzie. De altfel, cele două părți (Uniunea, respectiv Turcia) sunt conștiente de această stare a procesului și preferă întărirea parteneriatului dintre ele în domenii precum gestionarea problemei refugiaților. De altfel toate întâlnirile recente ale conducerilor părților s-au axat pe alte interese decât cel de continuare a procesului de aderare. De pildă, ultima întâlnire dintre Timmermans (vicepreședinte executiv al UE) și președintele Erdogan a fost axată pe agenda verde și cooperarea pentru evitarea schimbărilor climatice[18].

Consecventă cu sine însăși, Comisia Europeană a elaborat și publicat un raport referitor la procesul de extindere, în care există un capitol referitor la Turcia, preluat și de concluziile Consiliului din decembrie 2021. Pe același ton diplomatic, concluzia finală subliniază "cuiul lui Pepelea" ce caracterizează procesul: *Consiliul, astfel cum se menționează în concluziile sale din 11 decembrie 2006, din 26 iunie 2018 și 18 iunie 2019, aprobate ulterior de Consiliul European, precum și în declarația din 21 septembrie 2005, solicită Turciei să își îndeplinească obligațiile care îi revin în temeiul cadrului de negociere, inclusiv punerea în aplicare integrală și nediscriminatorie a protocolului adițional la Acordul de asociere, față de toate statele membre. Consiliul reafirmă că recunoașterea tuturor statelor membre este esențială. Turcia trebuie să înceteze toate amenințările și acțiunile care aduc atingere relațiilor de bună vecinătate, să normalizeze relațiile sale cu Republica Cipru și să respecte suveranitatea tuturor statelor membre ale UE asupra mărilor teritoriale și spațiului aerian ale acestora, precum și drepturile lor suverane, care cuprind, printre altele, dreptul de a explora și exploata resursele naturale, în conformitate cu dreptul UE și cu dreptul internațional, inclusiv cu Convenția Națiunilor Unite asupra dreptului mării (UNCLOS)*.[19]

Cel de-al doilea caz cu probabilitate minimă de reușită este cel al unui stat nerecunoscut de o serie de state membre ale Uniunii (Cipru, Grecia, Slovenia, Spania și România), **Kosovo**. Așa cum am mai spus, Kosovo a căpătat statutul de potențial candidat și a semnat un acord de stabilizare și de asociere în aprilie 2016. Pare de neconceput ca un stat nerecunoscut de o țară să beneficieze de recunoașterea sa ca stat membru al Uniunii, în urma unei ratificări a parlamentului național, mai ales în condițiile în care nu există semnale pentru o viitoare schimbare de poziție a statelor deja menționate. Spre deosebire de cazul prezentat precedent, Consiliul nu subliniază această problemă și insistă pe necesitatea unei înțelegeri

depline cu Serbia: *Consiliul se așteaptă ca Kosovo să se angajeze în dialogul facilitat de UE, cu bună credință și cu deschidere către compromis în vederea ajungerii la un acord cu Serbia, cuprinzător și obligatoriu din punct de vedere juridic în conformitate cu dreptul internațional și acquis-ul UE*[20].

Cel de-al doilea posibil candidat, **Bosnia-Herțegovina**, care a solicitat aderarea în 2016, are parte de concluziile cele mai negative dintre țările balcanice, din pricina situației actuale, în care reapar confruntări între sârbi și bosniaci. Concluziile încep printr-o atenționare severă: *Consiliul regretă profund criza politică prelungită din această țară, care a împiedicat realizarea de noi progrese în ceea ce privește reformele în 2021, și condamnă blocarea instituțiilor statului. Consiliul îndeamnă toți liderii politici să se abțină de la retorica și acțiunile provocatoare și care instigă la dezbinare și să renunțe la acestea, inclusiv prin punerea sub semnul întrebării a suveranității, a unității și a integrității teritoriale a țării*. Mai mult, în ultimul paragraf al documentului este acuzată și devierea acestui stat de la Politica Externă și de Securitate Comună a Uniunii: *Consiliul regretă scăderea drastică a alinierii Bosniei și Herțegovinei la politica externă și de securitate comună a UE și îndeamnă această țară să inverseze cu prioritate această tendință negativă*.

Albania, deși nu a făcut parte din fosta Republică Socialistă Federativă Iugoslavia, s-a implicat activ în acțiunile de formare a Kosovo, atât în virtutea faptului că majoritatea locuitorilor fostei republici autonome erau de etnie albaneză, cât și a intereselor sale pentru apariția unei Albanii Mari, la care nu se mai referă acum din motive circumstanțiale. Această țară pare să aibă parte de concluziile cele mai favorabile între cele analizate și este de așteptat ca reformele apreciate de Uniune să aibă rezultate tangibile și durabile, în condițiile în care criminalitatea și corupția sunt două racile dezavuate de societatea europeană, dar care persistă încă în acest stat.

După părerea noastră, **Macedonia de Nord** și **Muntene**gru sunt statele balcanice a căror viitoare aderare este cea mai probabilă, dar acest lucru se datorează mai puțin alinierii lor la acquis-ul comunitar (deși progresele sunt notabile) și mai mult caracterului lor relativ benign în evenimentele ce au zguduit regiunea la sfârșitul secolului trecut. Recomandările țin în principal de satisfacerea cerințelor criteriului politic, dar documentul este foarte favorabil acestei țări: *Consiliul încurajează cu fermitate Muntenegrul să dea dovadă de o voință politică determinată, să depășească polarizarea și să obțină rezultate tangibile în special în domeniile de o importanță majoră ale libertății de exprimare, libertății mass-mediei și luptei împotriva corupției și să continue să abordeze deficiențele existente în instrumentalizarea cauzelor legate de criminalitatea organizată și punerea sub sechestru și confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni*. La rândul său, Macedonia de Nord înregistrează progrese notabile (din momentul acordului cu Grecia referitor la denumirea țării). Consiliul face recomandări referitoare, în principal la implementarea unor măsuri economice: *În ceea ce privește reformele economice, Consiliul încurajează Republica Macedonia de Nord să își continue eforturile pentru a îndeplini cerințele pieței interne a UE și pentru a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din cadrul Uniunii. Consiliul încurajează Republica Macedonia de Nord să pună în aplicare pe deplin orientările de politică stabilite în Concluziile comune ale dialogului economic și financiar, prin punerea în aplicare a unor reforme structurale eficiente și bine coordonate*.

Am lăsat la sfârșit **Serbia**, aflată în permanenta dilemă provocată de amintirea încă vie a războaielor provocate de destrămarea Iugoslaviei (și de tratamentul la care a fost supusă de lumea occidentală) și de necesitatea devenirii sale europene. Politica acestei țări pare un ghem de contradicții, oscilând între dorința majoritară de aderare și sentimentele rusofile ce caracterizează o mare parte a populației cu drept de vot. De altfel, considerăm că principala recomandare a Uniunii este: *Consiliul reiterează necesitatea ca Serbia să își îndeplinească angajamentul și să își intensifice eforturile de a se alinia treptat la politica externă și de securitate comună a UE, în conformitate cu cadrul de negociere, și să continue să facă o prioritate din îmbunătățirea nivelului său actual într-o manieră durabilă și tangibilă.*[21]

Concluzie

După o perioadă de aproape un deceniu, procesul de extindere a Uniunii Europene a fost revitalizat de invazia armatei ruse în Ucraina și de cererea acestei țări de a adera la UE printr-o procedură mai rapidă. Altfel spus, se cere o preemțiune a intereselor politice în dauna unei birocrații excesive dar asigurătoare. Este foarte greu de oferit un răspuns, dar continuarea confruntărilor armate din imediata vecinătate a UE și reacția de aplaudat a autorităților kievene (inclusiv a diplomației publice practicate) ar putea duce la concesii ale statelor membre care trebuie să răspundă cerințelor unui electorat afectat emoțional de situația prezentă. Pe baza lecțiilor învățate anterior, Uniunea este reticentă în privința flexibilizării procesului de aderare și a criteriilor ce trebuie îndeplinite, dar existența precedentelor ne obligă să fim precauți. Evident, de o astfel de flexibilizare ar putea profita și statele din Balcani, mai ales în condițiile în care se renunță la intenția nedeclarată oficial de a se construi un pachet al aderării. În aceste condiții, ni se pare posibilă aderarea la Uniune în viitorii ani a Muntenegrului, Macedoniei de Nord, Albaniei și (ceva mai puțin probabil) a Serbiei. Din punctul nostru de vedere, Bosnia-Herțegovina este un stat încă nerezolvat în ceea ce privește stabilitatea internă, Kosovo nu este recunoscut de cinci state membre, iar Turcia nu este dispusă să renunțe la multiplele sale pretenții în relația bilaterală cu Grecia și cu Cipru.

Note

[1] Federația Rusă insistă că nu este vorba de *război* ci de o *operațiune specială*, încercând să inducă faptul că nu este necesară respectarea Convențiilor de la Geneva din 1949, semnate de ambele părți beligerante. Cea mai importantă dintre cele patru convenții (referitoare la apărarea populației civile) poate fi accesată pe https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf

[2] Începând cu 20 februarie 2014, armata Federației Ruse a desfășurat operația de anexare a Crimeii, finalizată prin organizarea discutabilă a unui referendum referitor la alipirea ținutului la Federația Rusă. Occidentul consider anexarea ca ilegală, dar s-a limitat la declarații politice și sancțiuni economice, în condițiile în care forțele armate ucrainene din peninsula s-au predate cu celeritate invadatorilor.

[3] Așa cum se știe, ultima țară europeană care a aderat la Uniune a fost Croația, acum aproape 20 d3 ani (1 iulie 2013). În deceniul anterior, nu mai puțin de 15state europene au fost primite În UE. Finlanda, Austria și Suedia (1995), Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Ungaria, Slovenia, Cipru, Malta, Estonia, Letonia, Lituania (2004), România și Bulgaria (2007).

[4] Ursula von der Leyen, Președintele Comisiei Europene, i-a înmânat chestionarul cu prilejul vizitei pe care a făcut-o la Kiev, în ciuda condițiilor existente. Cu acest prilej, Președintele Comisiei i-a spus Președintelui Ucrainei: *Dragă Volodymyr, mesajul meu de astăzi este clar: Ucraina face parte din familia europeană.;* Informație preluată de pe https://project-e.ro/2022/04/09/aderarea-ucrainei-la-ue-un-moment-istoric-zelensky-a-primit-chestionarul-pentru-aderare/, accesat pe 12 aprilie 2022

[5] Harta a fost adaptată după o formă asemănătoare, preluată de pe Internet. Cu roșu aprins sunt statele UE, cu galben cele ca non Ue care fac parte din AELS, iar cu verde Europa non-UE.

[6] Există și alte state transcontinentale (care au teritorii atât în Europa cât și în Asia), care nu fac însă obiectul studiului nostru, cum sunt Kazahstanul sau Azerbaidjanul.

[7] Graficul a folosit datele Băncii Mondiale (https://data.worldbank.org/country/serbia?view=chart) și corespund anului 2020.

[8] Informație disponibilă pe https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/enlargement/, accesat pe 5 aprilie 2022. De notat că celelalte două beneficii ale aderării sunt, în viziunea Consiliului, o Uniune Europeană mai stabilă și cu un rol și mai important la nivel global.

[9] Tratatul Uniunii Europene este disponibil pe https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF, accesat pe 5 aprilie 2022, textul face parte din articolul 40 al TUE

[10] Este cunoscută dificultatea de a respecta drepturi ale omului care, după părerea unor state contravin unor elemente legate de identitatea națională, religioasă ș.a.m.d.

[11] Tratatul UE, art. 2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M002, accesat pe 5 aprilie 2022

[12] Ferestrele tematice fac parte din regulamentul IPA III, informațiile prezentate fiind preluate de pe https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, accesat pe 5 aprilie 2022.

[13] Definirea criteriilor a fost preluată de pe https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT /?uri =LEGISSUM :accession_criteria_copenhague, accesat pe 5 aprilie 2022.

[14] Informații obținute de pe https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/eu_accession_process_clusters.pdf, accesat pe 5 aprilie 2022.

[15] Este vorba de documentul Extinderea și procesul de stabilizare și apreciere și poate fi descărcat de pe https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15033-2021-INIT/ro/pdf, accesat de mine pe 8 aprilie 2022.

[16] Comunicarea a fost publicată de Comisie pe 19 octombrie 2021 și poate fi descărcată de pe file:///C:/Users/

Mirel%20Tariuc/Downloads/Communication-on-EU-Enlargement-2021-v2-and-annexes_en%20(2).pdf

[17] Citatul a fost preluat de pe https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey_ro, accesat pe 16 aprilie 2022.

[18] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/executive-vice-president-timmermans-turkey-strengthen-cooperation-climate-2022-04-20_en, accesat pe 16 aprilie 2022.

[19] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15033-2021-INIT/ro/pdf, accesat pe 16 aprilie 2022

[20] Ibidem

[21] Ibidem

INTERVIURILE MONITORULUI

The Role of Offset Strategies in Restoring Conventional Deterrence

Interview conducted by ***Octavian Manea*** with ***Robert O. Work****, the 31st Deputy Secretary of Defense.*

Bob Work is a Distinguished Senior Fellow for Defense and National Security at the *Center for a New American Security* (*CNAS*) and Senior Counselor with *Telemus Group*, a consulting firm specializing in defense forecasting, wargaming and qualitative analysis. He served as the 31st Deputy Secretary of Defense from 2014-2017.

Usually when we are talking about the Cold War, the first thing that we think in terms of a strategic framework is containment. But what has been the role the offset strategies played in the broader Cold War competition? In 1997, William Perry made an interesting observation that I think is worth reflecting on: "*these strategies, containment, deterrence and offset strategy were the components of a broad holding strategy during the Cold War. I call it a holding strategy because it did not change the geopolitical conditions which led to the Cold War, but it did deter another World War and it did stem Soviet expansion in the world until the internal contradictions in the Soviet system finally caused the Soviet Union to collapse. The holding strategy worked.*"

As Bill Perry suggests, technological offset strategies played an important role during the Cold War. The thinking about offset strategies can actually be traced to WW2. When the United States entered the war, planners concluded that the U.S. would need over 200 infantry divisions and about 280 air combat groups to ultimately defeat the Axis powers. However, U.S. leadership knew that if they built so many infantry divisions, the manpower they would need to work the arsenal of democracy wouldn't be there. They therefore made a conscious decision to hold the number of infantry divisions to no more than 90 while keeping the 280 air combat groups. The thinking was that a "heavy fisted air arm" would help make up for the lack of infantry parity with the Axis powers.

The "90-division gamble" turned out to be a winner, but it was a close-run thing. In 1944, during the Battle of the Bulge, the U.S. Army literally ran out of infantry, forcing leaders to rush untrained troops to the front. Despite this, the idea that technology could help offset an enemy's strength took hold in American strategic thinking. As a result, throughout the Cold War, the U.S. never tried to match the Soviet Union tank for tank, plane for plane, or soldier for soldier. It instead sought ways to "offset" the potential adversary's advantages through technological superiority and technologically-enabled organizational constructs and operational concepts.

President Eisenhower was well aware of the 90-division gamble. When he became president, he asked how many infantry divisions it would take to deter a Warsaw Pact invasion of Europe. Coincidentally, he was told about 90 divisions. Eisenhower knew that having a "peacetime" standing army of that size was neither politically nor fiscally sustainable. To counter Soviet conventional superiority, he therefore opted for what is now thought of as the First Offset Strategy (1OS), which armed a much smaller U.S. ground force with battlefield atomic weapons, and an explicit threat to use them on invading Warsaw Pact forces.

The 1OS strategy worked. We know this because the Soviets and their Warsaw Pact allies adopted a new campaign design to forestall NATO's use of nuclear weapons early in a campaign. They planned to conduct conventional attacks in powerful successive echelons to achieve a penetration of the NATO front lines. Once a breach was achieved, an Operational Maneuver Group (OMG) would drive deep into NATO's rear. The Soviets believed that once an OMG was operating behind NATO's front lines, NATO leadership would be dissuaded or incapable of resorting to nuclear weapons. We'll never know if NATO would have ever approved atomic attacks in response to a Warsaw Pact invasion. But we do know the 1OS provided a credible deterrent and had a major impact on Soviet thinking.

Fast-forward twenty years. While we were in Vietnam, the Soviet Union spent a huge amount of money in conventional equipment and technology. By the mid-1970s, there was a pervasive sense that the Soviet Union had achieved conventional superiority. This occurred around the same time the Soviets achieved strategic nuclear parity. Under these circumstances, underwriting NATO conventional deterrence with the threat of battlefield nuclear weapons simply wasn't credible anymore. In this new context, the U.S. sought to reassert conventional dominance in order to improve strategic stability.

The plan to reassert conventional dominance had many parts, including a move to an All-Volunteer Force, an emphasis on the operational level of war, a thorough force-wide modernization—think of the Army's "Big Five"—and a renaissance in realistic, force-on-force training. All of these initiatives were, in turn, backed by Bill Perry's Second Offset Strategy, which sought to arm new operational level battle networks with guided munitions and sub-munitions.

Battle networks were nothing new. The first modern battle network was the British home air defense network assembled at the start of WW2. Like all battle networks that followed, it had four interconnected grids. It had a **sensor grid** with radars, aircraft spotters and in the later stages of the campaign, electronic intelligence capabilities, all designed to sense the battlespace. It had an enormous **command, control, communications and intelligence (C3I) grid** consisting of hardened underground command posts connected by radio and telephone that worked to make sense of what the enemy was doing, facilitate command decisions, and transmit orders to friendly forces. It had an **effects grid** consisting of Spitfire and Hurricane fighter squadrons, antiaircraft weapons, barrage balloons and electronic warfare capabilities designed to achieve the specific combat outcomes directed by the C3I grid. And it had a **sustainment and regeneration grid** that allowed the British to continue fighting and restore combat losses.

This battle network allowed the outnumbered British Air Forces to keep the larger German Luftwaffe from knocking Britain out of the war. Radar was the key sensor grid advance, which helped take surprise out of the Luftwaffe attacks. It informed the C3I grid when the bomber streams were coming and where they were headed. The C3I grid was able to exploit this information to mass the RAF's relatively short-ranged fighters against German attacks, where they fought at line of sight ranges using unguided machine gun and cannon fire. The sustainment and regeneration grid kept producing fighters, and pilots who were shot down over their home territory had a much better chance of getting back into the fight. All this—along with heavy doses of bravery and skill—allowed the British to make up for their losses, continue the fight, and win the Battle of Britain.

The 2OS battle network had all the same characteristics of the British home air defense network, but it focused on the land battle. It relied on new airborne sensors that could see well beyond the NATO front lines to identify massing ground forces with the same ease air radar could identify massing air forces. By so doing, the sensor grid could discern the Warsaw Pact's

first, second and third echelon forces as they were forming up, and track them along their lines of approach. New C3I nodes and processes would quickly convert incoming sensor data to targeting information and transmit it directly to ground-based missile and air attack units armed with guided anti-armor munitions and submunitions. These guided weapons promised to be as accurate at their maximum effective ranges as they were at line-of-sight ranges. All this should allow the American battle network to "look deep and shoot deep," and mount devastating attacks and advancing Soviet forces long before they reached NATO front lines. This new operational battle network would be demonstrated in an advanced concept technology demonstration called *Assault Breaker*, announced in 1976 when William Perry assigned DARPA to assemble its grids and test them using production prototype sensors and effectors.

Assault Breaker, and the 2OS it portended, really caught the Soviets' attention. In 1979 the Soviets conducted a big war game in which they explored what might happen if NATO actually deployed the operational capability to hit successive attacking echelons with long-range guided munitions. The game suggested that if the battle network performed as the Americans expected, NATO would be able to break up a Warsaw Pact attack before a breakthrough could occur, and keep OMGs from getting into NATO's rear without resorting to nuclear weapons.

When we successfully demonstrated the *Assault Breaker* concept in 1982-1983, the Soviets concluded the game results were accurate. Shortly thereafter, in 1984, Marshall Ogarkov, the head of the Soviet General Staff, declared that conventional guided munitions, precisely targeted through theater battle networks, could achieve battlefield effects roughly equal to those of tactical nuclear weapons. These new conventional "reconnaissance strike complexes" thus represented what Soviet military theorists called a "military-technical revolution." Their appearance completely upended the Soviet's campaign design, and convinced the General Staff that a conventional invasion would not likely succeed. In other words, the 2OS convinced the Soviets of NATO conventional superiority, and helped in no small way to end the Cold War without a shot being fired.

If you look back in time in 1984, it is interesting to note that the Soviets actually understood the implication of the 2OS long before most American strategists did. It wasn't until Desert Storm that American strategists understood that the 2OS had caused a fundamental shift in conventional warfare.

So it was that the First and Second Offset Strategies contributed the broader U.S. "holding strategy" during the Cold War. The 1OS and 2OS were both designed to reduce the chance we would fight a conventional conflict before the Soviet system collapsed.

One of the key points that James Lacey makes in a recent book, after surveying a set of strategic rivalries/great power competitions from the classical world to the Cold War, is that "*power shifts (real or perceived) double the chance of war. In this regard, shifts toward parity are most likely to start wars.*" To what extent is this structural variable identifiable in the operational environment that during the Cold War produced offset strategies twice? In other words what is the structural reality that triggers and makes the search for an offset strategy an imperative?

The United States adopted the 1OS when it enjoyed nuclear superiority. It was a key part of the "New Look" and "New, New Look" Strategies adopted by the Eisenhower Administration, which relied upon the threat of massive retaliation at the strategic level and early use of tactical nuclear weapons during conventional confrontations. Once the Soviet Union achieved strategic

and tactical nuclear parity, however, the threat of tactical nuclear weapons was no longer credible. U.S. strategists believed this made the likelihood of conventional war in Europe greater, which spurred the 2OS.

Similar thinking animates the Third Offset Strategy. Both Russia and China were alarmed by the ease in which the U.S. defeated Iraq in the First Gulf War, and both made it their business to seek rough parity in battle network-guided munitions warfare. Both have now achieved that goal, if only in their "near abroads," where they have assembled very powerful "anti-access, area-denial" (A2/AD) networks designed to deter, disrupt and defeat U.S. power projection operations near their home territories. If they choose to do so, these same A2/AD networks provide an umbrella under which they can project power to coerce their neighbors or threaten U.S. allies. As Lacey suggests, this shift towards conventional parity makes the likelihood of military confrontation between state powers higher.

With this in mind, the 3OS seeks to reestablish U.S. conventional overmatch, thereby strengthening both conventional deterrence and strategic stability. With regard to the latter, as a status quo power, the 3OS fits within a framework of comprehensive strategic stability, which consists of three supporting legs: strategic deterrence, conventional deterrence, and the day-to-day competition below the threshold of armed conflict. All work together to provide comprehensive strategic stability. Our concept of strategic deterrence rests upon the assumption of strategic parity and "mutually assured destruction." In contrast we do not consider conventional parity to be a good thing. We much prefer having clear conventional overmatch, which is generally thought to be the best way to deter would be aggressors from resorting to conventional warfare below the nuclear threshold. To James Lacey's point, then, the 3OS is a response to a new condition of parity in battle network-guided munitions warfare, which undermines both conventional deterrence and comprehensive strategic stability.

As for whether the 3OS is "a holding strategy," the contemporary challenges posed by Russia and Chinas are two different kettles of fish than the challenge posed by the Soviet Union. Russia is a resurgent great power, possessing a large nuclear arsenal and formidable conventional forces. But it no longer seeks to forcibly expand either its dominion or communism, and it demographics and economy both look really bad over the long term. On the Chinese side, their economy could surpass that of the U.S., and they are intent on becoming a global military peer. So I guess I would say the 3OS might be thought of as a holding strategy for the Russians, and a hedging strategy for the Chinese.

I tend to look at both powers less as adversaries and more as competitors, as geopolitical rivals. They see themselves and act like great powers, and they want to be treated as such—more as equals with the U.S. rather than as weaker minor powers. Consequently, I would say we are engaged in a very intense strategic rivalry with both, although because the Russians have used "active measures" against U.S. democratic processes and are actively working to undermine and fracture NATO, they can certainly be viewed in more adversarial terms.

Let's describe the broader strategic context in which the 3OS was developing. What is the operational problem 3OS is trying to address?

Offsets inevitably cause adversaries and competitors to react. The Soviets clearly reacted to the 1OS, seeking both strategic parity and conventional dominance. Once they achieved their goals, the U.S. was forced to purse the 2OS, which in turn spurred a Chinese and Russian reaction to perceived U.S. conventional dominance.

Russian and Chinese adopted 2OS thinking and technologies to erect A2/AD (anti-access/area-denial) networks to confront our own battle networks. They do so to deter, forestall and disrupt any U.S. power projection operation near their own territory. But, as we discussed earlier, the networks also provide both with an umbrella under which they could coerce neighboring states or threaten U.S. allies.

The appearance of conventional A2/AD battle networks capable of directing guided munitions salvos as deep and as dense as our own threatens our ability to project power. This is a serious operational problem, and a direct challenge to a global superpower that relies on its ability to project power into distant theaters to underwrite both its alliances and conventional deterrence. If Lacey is correct that conventional parity often incentivizes aggressive and coercive behavior on the part of rising powers, this condition raises the likelihood of military confrontation. The whole idea of the 3OS is to restore our conventional overmatch, so deterrence is strengthened, and the chance of confrontation lowered.

Let's discuss the relationship between offset strategies and deterrence, particularly its credibility. What role did the 2OS, with its technological, doctrinal and organizational innovations, play in changing the Russian perception on their battlefield competitive advantages? How did the 2OS help deter Russia? What was the impact of the Assault Breaker concept on the NATO deterrence posture and balance of power in Central Europe?

I think we've already covered much of this, so let me just amplify a few points and make a few new ones. Up until and through most of WW2, at the broadest level, warfare could be thought of as unguided munitions warfare: most munitions that were thrown, launched, shot, or propelled missed their targets—and generally by very large margins, especially as range increased. As a result, unguided weapons warfare relied on mass to achieve target effects – huge artillery barrages, lots of anti-aircraft fire to shoot down airplanes, etc.

WW2 saw two alternatives to unguided weapons warfare: atomic weapons and conventional guided munitions. Atomic weapons made miss distances less of a problem. The sheer power of an atomic blast meant that any strike was generally "good enough for government work." Conventional guided munitions worked in the opposite way; they sought to reduce the miss distance to zero, which meant smaller munitions could achieve the same effects as much larger unguided weapons. Moreover, conventional guided munitions introduced the idea of accuracy independent of range, which allowed effective long-range fires for the first time.

The 1OS exploited atomic weapons; the 2OS exploited guided munitions. Both strategies changed the principle of mass in a fundamental way, in that they allowed a smaller armed force using guided munitions to confidently take on and defeat a larger armed force that practiced unguided weapons warfare.

The whole thinking behind the operational and organizational constructs generated by the 2OS exploited the idea of accuracy independent of range to "look deep and shoot deep." This basic operational idea required an interconnected battle network with a sensor grid able to look deep, a C3I grid able to identify and target enemy concentrations and an effects grid able to employ long-range guided munitions. Such an operational battle network allowed the application of precision effects across the battle space at the same time. Indeed, the whole idea behind the *Air Land Battle* was that the corps commanders would attack the deep echelons that were 72 hours away, the divisions commanders would fight the echelons that were 24 hours away, and the battalion commanders would take care of the close fight—all at the same time. This thinking was

adopted in NATO called Follow on Force Attack, or FOFA. FOFA was all predicated on the idea of using operational battle networks employing guided munitions to allow different command echelons to fight different temporal fights within a single integrated battle.

It was NATO's perceived ability to simultaneously attack and destroy successive echelons without resorting to nuclear weapons that was such a game changer. *Assault Breaker* showed that NATO would be able to kill deep targets with conventional fires—a fact that shook the Soviets up. They realized a conventional attack was not likely to succeed because NATO would be able to defeat their forces before they reached their planned penetration point.

Many people think the 2OS was just about information dominance. But think back to what we said about the British Air Defense Network. It gave the British an information advantage that helped take surprise away from Luftwaffe attacks. But because most British effectors relied upon unguided weapons, the only thing the British could do with this information was to mass its fighters in front of Germany's massed bombers and fight it out at line of sight ranges. The same thing would have happened to FOFA absent the widespread use of guided munitions and submunitions. It was only when guided munitions were employed by a battle network's effects grid that warfare fundamentally changed.

The Soviets understood that "reconnaissance strike complexes" that combined carefully designed sensor and C3I grids with conventional guided weapons represented a military-technical revolution that rendered subordinate massed, unguided weapons warfare. This was what convinced them that the U.S. enjoyed an insurmountable conventional overmatch along the Central Front. This realization undoubtedly strengthened NATO's conventional deterrent and helped in no small way to end the Cold War.

The character of war has changed over time. The character of offset has changed over time. In the past we had the Assault Breaker and Air-Land battle doctrine. Today the emphasis seems to be on Raid Breaker and Multi-Domain battle. How would you describe the "system of systems" dimension as well as the contours of the operational concepts and organizational constructs of the 3OS?

The Third Offset posits that advanced computing, big data, machine learning and artificial intelligence (AI)—and the vastly improved autonomous systems and operations they will enable—are pointing towards new and more powerful battle networks involving human-machine collaboration and combat teaming.

The development of supporting 3OS operational concepts and organizational constructs is in its very early stages and is proceeding along two complementary paths. The first is a technical path, which is exploring how we can improve the performance of our current battle networks by exploiting AI and the greater autonomous operations it allows. This technical path includes:

1) Injecting machine-learning algorithms throughout our sensor, C3I, effects and regeneration/sustainment grids, to improve performance in all battle network operations. These algorithms will help us more rapidly discern battlefield patterns, develop and share more accurate and timely common operational pictures, achieve more precise and discriminate combat effects, and provide needed logistics and maintenance support on demand.

2) Pursuing new means of human-machine collaboration—exploiting what machines and humans do best to make more timely and relevant battlefield decisions. In most instances, we

intend to keep humans either in the loop or on the loop, but we will increasingly use machines to help humans make more relevant and timely decisions. However, in some instances we will delegate decision-making authority to machines, such as in cyber defense, electronic warfare, and missile defense.

3) Improving human-assisted operations—connecting every combat commander and operator to the power of the battle network when and where needed. In the 2OS, the power of the battle-network was generally exploited by the brigade level or above. Over the last 16 years of war, information has been pushed further down the chain of command; we now see platoons and companies getting as much information as battalions and brigades used to receive. The 3OS sees battle network information getting down to individual or squad leader level.

4) Adopting new forms of human-machine combat teaming—the combination of manned and unmanned platforms in innovative ways. Operators are experimenting with manned-unmanned operations in every domain, with applications in the air domain leading the charge.

5) And fielding cyber and EW-hardened, network-enabled autonomous, and high-speed weaponry. Future autonomous weapons will collaborate during their attacks, taking into account an enemy's defenses as well as the actions of friendly attackers. And hypersonic and directed energy weapons will be used to achieve more timely effects.

If you think of a matrix with a vertical axis consisting of the four battle network grids and a horizontal axis consisting of these 5 technological improvements, you begin to see how 3OS technologies point toward a new type of joint battle networks with increased levels of autonomy and human-machine collaboration. If the 2OS was about looking deep, shooting deep and hitting deep, the 3OS is about understanding the battlespace, planning, and achieving more discriminate effects faster than your opponent. If we fulfill this promise, we should gain a decisive competitive advantage.

The second supporting path of current 3OS efforts is to develop new technology-enabled operational and organizational constructs that give us an advantage at the operational level of war. One emerging operational concept is *Raid Breaker.* As we just discussed, in unguided weapons warfare most munitions miss their targets. It therefore relies on mass of fire to achieve target effects. In contrast, guided munitions warfare seeks only to saturate the defense, since any single leaker can achieve target effects. This puts an enormous burden on the defense. In a situation where both sides enjoy rough guided munitions-battle network parity, the side that has a marked advantage in point defense gains an enormous, potentially decisive advantage over the course of a campaign.

Raid Breaker is a concept that combines new autonomous sensors, new autonomous C3I capabilities and especially new high-speed effectors such as gun-launched hypersonic projectiles to force an attacker to fire increasingly dense—and expensive—guided munitions salvos to saturate a defense. Of course, for this concept to work, the cost per defensive shot must be significantly lower than the cost per offensive shot. Right now, defensive interceptors are much more expensive than offensive munitions. In essence, then, *Raid Breaker* is exploring how we might be able to win the guided munitions salvo competition at a price we can afford.

Another emerging concept is *Multi-Domain Battle.* For the past 25 years, in confrontations against regional competitors, the Joint Force could count on superiority in every operational domain—space, air, sea, undersea, land and cyberspace. Now, faced by great powers with rough parity in battle network-guided munitions warfare, the Joint Force will be contested in

every domain. *Multi-Domain Battle* seeks to achieve an advantage in this context by exploiting the aforementioned infusion of artificial intelligence (AI) and machine learning into our battle networks to achieve what I'll call "cross-domain superiority." If successful, even if the enemy can contest us in a single domain we should to be able to achieve physical, temporal and positional advantages by combining simultaneous operations in and fires from multiple domains—by massing effects from the air, from the sea, from the ground, from under the sea.

One thing I need to mention here is that neither of these two paths is likely to give us a lasting operational advantage like the ones we accrued after the 1OS and 2OS. Advances in 3OS technologies such as AI, big data and machine learning are being driven by the commercial sector and available to all competitors. The competitive landscape will thus have many "fast followers." 3OS thinking sees us in an intense temporal competition where we need to strive to be the "fast leader." Even then, we must be prepared for technical, tactical and operational surprise as some competitors beat us to the punch. That is why you hear so much emphasis in the Department about the need to become more agile, flexible and resilient.

You emphasize that AI and autonomy are at the core of the 3OS battle networks. In 2015, Retired General Stanley McChrystal published a great book (*Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*) where he described the JSOC network responsible for neutralizing Zarqawi - a "team of teams" effect, in fact an information age construct able to fuse resources and capacities from across the network, highly autonomous with the decision-making cycle decentralized pushed way down, able to access a common shared consciousness in order to achieve a strategic battlefield effect. Is this description applicable also to the human-machine operations contemplated by the 3OS?

Thank you for asking this question. A lot of people look at the 3OS and think that it is all about technology and high-end warfare. In fact, 3OS thinking was inspired from the beginning by the Gen. McChrystal's thinking. Tony Thomas gave us a picture that was drawn on a white board by a Special Forces operator in early 2000s. It depicts a tactical battle network that transfers data from space systems, manned aerial platforms, unmanned aerial platforms, ELINT, SIGINT, HUMINT, and ground systems directly to an operator, labeled Yankee 01 in the picture, who is ready to conduct an operation against a high value target. This picture was the inspiration for assisted human operations, which is all about rapid, decentralized decision-making, supported by the power of the battle network. The picture also well portrays a 3OS human-machine collaborative battle network with a high degree of human-machine combat teaming where decision-making authority is sometimes delegated to machines, and where the ultimate aim is the development of the "common shared consciousness" which was the secret sauce of General McChrystal's team of teams.

This type of thinking and aim is as applicable to high-end warfare as it is to counterterrorist operations. The only difference between the two is their associated battle networks will be configured differently for the task at hand. In other words, while each battle network will incorporate AI and machine learning, human-machine collaboration, assisted human operations, human-machine combat teaming, and cyber and EW hardened network-enabled weapons, they will use them in different ways to support specific aims, operations and tactics. The operational and organizational constructs that will evolve from 3OS will all have similar traits where commanders and operators alike are trying to pull and exploit information and resources from across the network, develop a common shared consciousness, and exploit highly decentralized and in some cases autonomous decision-making cycles. Only the battle network's grid configurations will differ, depending on the level of war or task at hand.

Should we expect an even more intensified *competition below the threshold of armed conflict* in the allied frontline regions placed in the immediate proximity of Eurasian geopolitical rivals, especially at a time when the parity in 2OS theater-level battle networks give these challengers local overmatch/superiority?

Yes. But more intense competition below the threshold of armed conflict, is only partly due to 2OS parity. This renewed competition is the natural result stemming from the resurgence of great power competition. Great powers are generally very cautious about militarily confronting other great powers —especially since the advent of nuclear weapons. This helps explain why there hasn't been a great power war in over 70 years. But as they pursue their own interests, we can expect both Russia and China to press the United States and contest many aspects of the rules-based international order the U.S. has worked so hard to build. While so doing, both seek to achieve their aims while operating below the threshold of armed conflict. And both great powers seek to secure and control their "near abroads," which puts great pressure on the eastern flank of NATO and our Pacific allies. Russia does this through a strategy of indirect action involving "active measures," while China pursues a patient strategy of economic coercion and cooption supported by "gray zone" activities like those we see in the South China Sea.

All this activity is typical of great powers, and requires both the United States and its allies to up their strategic games. As a status quo power, the U.S. seeks to achieve comprehensive strategic stability, underwritten by strategic deterrence, conventional deterrence, and competing with, contesting and confronting our rivals while avoiding great power war. All three efforts are required to avoid crisis instability or miscalculations that might lead to armed conflict. As we've discussed, while we accept strategic parity, we strive for conventional overmatch. The 3OS aims to convince both China and Russia that any escalation beyond intense peacetime competition would end badly for them.

In the past, the 2OS had a transformative effect on NATO's deterrence posture. Today NATO is not well positioned to counterbalance 2OS theater-level battle networks. How do you see the effect of the 3OS thinking on influencing NATO's adaptation in an age of great power competition?

It's too early to tell. I think NATO is still debating whether Russia poses more of a conventional threat or more of a hybrid threat that seeks to destabilize the alliance through what I think of as governance and societal cohesion attacks. Additionally, as of yet there are no 3OS concepts like FOFA that might help transform NATO's operational posture.

I think this will change in the near future. In my view, a NATO Collaborative Human-Machine Battle Network designed for counter-power projection would strengthen conventional deterrence along the eastern NATO/EU border in a big way. Such a battle network would employ a variety of unmanned sensors and effectors to preclude the need for large formations on the eastern border. This battle network would include and control a NATO Operational Fires Network with common artillery, rocket and INF compliant ballistic missiles, augmented by distributed "containerized armories." Such a network could mass extremely dense and accurate guided missile and air fires across a much greater front than seen in the 2OS. "Containerized armories" would also allow smaller nations that cannot afford to raise and maintain combined arms formations to make a material contribution to NATO's defense.

I think this discussions highlights an important point. The 3OS is very "coalition friendly." AI-enabled C3I grids with computer vision and natural language processing should allow more

cohesive coalition command and control and operations. Distributed "containerized armories" filled with network-enabled anti-armor weapons will allow any nation to make itself a tough nut to crack. And even a small nation with skills in algorithmic warfare can be a critical contributor to a NATO Human-Machine Collaborative Battle Network. For this reason, ultimately I expect the 3OS to have an even greater transformative impact on NATO posture than did the 2OS.

Do you have any other thoughts that we have not yet covered?

Only one. Some people are worried about AI machines that will be able to reason in many ways like humans, and about delegating decisions about life or death to them. The 3OS exploits AI and autonomy, but it generally sees humans remaining either in the loop or on the loop—as is suggested by the terms ***human***-machine collaboration and ***human***-machine combat teaming. In our current thinking the human always comes first.

Accordingly, the envisioned road to the 3OS starts with the insertion of "narrow AI"—algorithms developed for a specific purpose—into our battle network grids. We posit that once we infuse all four of our grids with multiple narrow AI systems, the battle network will achieve what Gen McCrystal refers to as common shared consciousness. If we can actually do this, when an adversary's legacy battle network comes up against ours, it may appear as though our battle network is operating under "general AI," or AI that mimics human thought and intuition. But but humans will still control and guide the battle network.

Now, that said, our competitors may go a different way. Russian and Chinese militaries, which support autocratic regimes, may be less worried about delegating lethal decision making authority to machines. We know, for example, that the Soviets conceived of reconnaissance strike complexes that would ultimately be nearly wholly automatic, where machines made all the decisions about target engagement.

So the way democratic militaries think about 3OS networks may be different than the way our autocratic geopolitical rivals think about them. We have to see how this competition evolves over time. What will happen in a confrontation between 3OS battle networks where one is controlled mainly by humans and the other controlled mainly by machines? Which side will prevail? I'm afraid we will see.

The interview was initially published in the Small Wars Journal.

"Cred că întreaga arhitectură de securitate moştenită după sfârşitul celui De-al Doilea Război Mondial şi după sfârşitul Războiului Rece va fi schimbată de războiul Rusiei contra Ucrainei".

Interviu cu ***dl. Conf. Univ. Dr. Armand Goșu***

Armand Goșu ***este conferențiar universitar în cadrul Facultății de Științe Politice a Universității București, specializat în problematica politicii externe și interne a Rusiei și a statelor ex-sovietice.***

Domnule profesor, ce a urmărit Rusia în ultimii opt ani față de celelalte mari puteri? Au fost acestea cumva avertizate că urma un atac care să anuleze practic suveranitatea Ucrainei și să îi modifice din nou granițele ?

Obiectivul strategic al Kremlinului continuă să fie recalibrarea Rusiei ca pol mondial de putere, într-o lume multipolară, alături de SUA, China, India, UE. Pentru atingerea acestui obiectiv, planul tactic al Rusiei a fost și este să-și reface controlul asupra fostului spațiu sovietic. Elita rusă gândește politica externă și de securitate într-o grilă realistă, în care teritoriul este valoarea supremă, cu elemente de gândire strategică care trimit la cancelarul Gorceakov. În afară de Țările Baltice, care au aderat la structurile occidentale, celelalte republici sovietice sunt vizate pentru proiectul Uniunii Economice Euro-Asiatice, în care Rusia își asumă un rol de lider fondator.

Dintre toate fostele republici sovietice, Ucraina este perla coroanei. Din cauze istorice, geografice, culturale de Ucraina depinde succesul sau eșecul proiectelor Moscovei de refacere a unității politice a întregului spațiu euro-asiatic. Numai că Ucraina vrea să se apropie de Occident, vrea să adere la UE și spear să primească statutul de candidat la summitul din iunie, iar cu ceva ani în urmă, chiar cu ocazia summit-ului de la București (aprilie 2008), Ucraina bătea la ușa NATO.

Pentru Rusia este vital ca Ucraina să nu fie integrată în structuri euro-atlantice, ci să rămână în spațiul de influență controlat de Moscova. Din păcate, nici din partea Occidentului nu s-a putut observa, mai ales după vara 2008, vreo determinare pentru a oferi o perspectivă clară Ucrainei. Abia declanșarea acestui război a ridicat deodată problema unei posibile aderări a Ucrainei la UE, însă procesul va dura, iar interesele statelor membre UE sunt adesea egoiste. În ce privește securitatea, pentru susținerea Ucrainei s-a format o coaliție adhoc formată din SUA, Canada, Marea Britanie, Polonia și Țările Baltice, un fel de NATO mai mic, dar mai eficient și care înțelege miza acestui război pentru lumea occidentală.

Ce probabilitate exista în lunile ianuarie-februarie a.c. ca Putin să dea ordinul de a fi atacată frontal Ucraina ?

În opinia mea, decizia de atacare a Ucrainei nu a fost un eveniment excepțional în sine. Se încadrează în tipul de comportament al lui Putin. Desigur, putem discuta pe larg aspecte precum

dimensiunea ofensivei, lățimea frontului, obiectivul strategic și tacticile adoptate de ruși. În specificul intrinsec al regimului putinist trebuie căutată principala cauză care a condus la decizia de declanșare a războiului. Trebuie să ținem cont și de modul în care se adoptă deciziile la Kremlin, precum și evaluările greșite ale consecințelor. Într-o autocrație personalizată cum este Rusia nu există libertate de exprimare, nu există surse alternative de informare, nu se pot compara diferite puncte de vedere pentru a lua decizii pe baza concurenței între diferite opinii. La vârful piramidei puterii din Rusia nu avem deloc puncte de vedere diferite.

Trebuie reținut faptul că la Kremlin nu mai există expertiză autentică. Experții veritabili au fost înlocuiți cu incompetenți loiali, yesmeni. Principalul obiectiv al acestora este să obțină rente din partea puterii. Proastă guvernare este peste tot, nu doar în acest domeniu. Însă, aici, în politica externă și de securitate efectele proastei guvernări sunt amplificate de invocarea secretului de stat, controlul militarizat din instituții, pregătirea intelectuală extrem de precară și nivelul cultural jalnic al celor care participă la luarea deciziilor.

Oare cum credeți că a gândit Putin când a planificat acest război?

Este interesant că, după războiul din Georgia (august 2008), considerat de mulți teoreticieni militari ruși ca fiind ultimul război de tip clasic, aceștia au inițiat o dezbatere în publicațiile armatei privind viitorul războiului, ajungând la concluzia că acesta va fi de tip insurecțional. Dimensiunea psihologică era foarte importantă. Or ce constatăm acum ? Majoritatea comentatorilor afirmă că Putin a pariat pe Blitzkrieg, pornind de la premise eronate. A crezut că președintele Vladimir Zelenski, cu o cotă scăzută de încredere, de 25%, fie va fugi, fie va fi abandonat de colaboratorii cei mai apropiați, astfel încât va pierde puterea. Socoteală evident greșită. Curajos, Zelenski a rămas în capitală și conduce apărarea țării alături de miniștri și generali. Se plimbă și pe străzile capitalei alături de lideri străini, nu arată niciun fel de teamă. A dovedit că știe să comunice foarte bine, pe trei planuri: mesaje video de mobilizare și încurajare către ucraineni, armată și populație civilă; mesaje pentru militarii ruși dar și pentru diferite categorii sociale și profesionale din Rusia, explicându-le ce se întâmplă în Ucraina. Și al treilea plan: mesaje către Occident, zeci de interviuri emoționante pentru presa din Vest câștigând opinia publică internațională de partea Ucrainei, discursuri puternice în Parlamentul european, în Parlamentul britanic și în cel polonez, în Camera Reprezentanților a SUA care au fost aplaudate de deputați în picioare, minute bune. Zelenski a reușit să-i însuflețească pe ucraineni încă din primele ore ale atacului rusesc și să le transmită încredere, puternice sentimente patriotice și dorința de victorie. În dimineața zilei de 24 februarie s-au format cozi de zeci și sute de metri la comisariatele militare unde tineri și bătrâni se înscriau voluntari. În curând, cota de popularitate a lui Zelenski a crescut la peste 90%. La fel de mulți ucraineni cred acum în victoria în fața Rusiei.

Vladimir Putin mai era convins că militarii ucraineni vor dezerta în număr mare, pornind de la evaluări ale FSB care folosea niște sondaje de opinie mai vechi care indicau că 40% din populație nu va lupta să-și apere țara. Realitatea a fost cu totul alta. Putin credea că populație civilă, ucrainenii de rând vor întâmpina cu flori armata "eliberatoare". Evaluare total greșită. Chiar în satele și micile orașe ocupate, populația civilă protestează, blocând coloanele de militari ruși cu mitinguri la care flutură steagul Ucrainei și cântă cântece patriotice. Iar acest lucru se petrece în zonele de est și de sud, cu populație rusofonă.

Cum de a eșuat cucerirea Kievului? Ce calcule greșite ale liderului rus au stat la baza acestui eșec?

Rusia a concentrat trupe pentru asedierea Kievului dar iată că a eșuat. Cel puțin acum. Din punct de vedere militar, asediul i-a pus mari probleme lui Putin. E greu de încercuit, suprafața

este foarte mare. În Kiev sunt circa 200.000 de militari ucraineni, unii antrenați pentru gherilă urbană. Ca să cucerești orașul ți-ar trebui de trei ori mai multe efective, acesta ar fi raportul, asta se învață în academiile militare. Însă, rușii n-au de unde să aducă 600.000 de oameni. Rusia a eșuat și a renunțat la asedierea capitalei Ucrainei, și-a retras spre Donbass trupele masate anterior în jurul Kiev, Cernigov, Sumy, Harkiv. După 1 aprilie, armata rusă a încercat să iasă la granițele administrative ale regiunilor Donețk și Lugansk, însă a avansat prea puțin. În acest moment, rușii au pierdut toate zonele ocupate în zona de frontieră Kiev, Cernigov, Sumy și Harkiv. În sud, au intrat în defensivă încercând să apere teritoriile cucerite și să le anexeze. Cel mai important e orașul și regiunea Herson. E un culoar lat ce leagă Herson de Mariupol, adică Crimeea de Federația Rusă. Culoar pe care Rusia încearcă acum să-l anexeze. Nu întâmplător se schimbă plăcuțele la mașini, cele noi indicând regiunea Taurida din Federația Rusă. Abia după ce ucrainenii vor începe ofensiva în vară pentru recucerirea teritoriului anexat de Rusia, Putin va putea să decreteze mobilizarea generală, pentru că va pretinde că Rusia e atacată, sau chiar va crea contextul pentru a-și legitima intern utilizarea armelor nucleare. Deci, suntem în logica unui război de lungă durată, care are șanse să devină un adevărat al Treilea Război Mondial.

Dar să mă întorc la greșelile tactice ale lui Putin. În primele zile ale războiului, rușii nu au reușit să localizeze și să distrugă principalele centre de comandă ale armatei ucrainene, o eroare masivă de intelligence și planificare. Nici nu au doborât toate avioanele și elicopterele ucrainene, astfel încât Kievul a putut organiza chiar lovituri și sabotaje asupra unor obiective militare de pe teritoriul Rusiei, arătându-le rușilor de rând că nu pot fi complet la adăpost când civili ucraineni sunt uciși zi de zi de armata rusă.

Dronele Bayraktar și aruncătoarele Javelin fac zilnic ravagii printre forțele rusești, distrug coloane de blindate, aruncă în aer tancuri iar turela acestora sare în aer la zeci de metri înălțime, din cauza unui defect de construcție a unor tancuri rusești, cu muniția plasată chiar sub turelă! Reușita Blitzkrieg presupunea și o componentă de desant, în nordul Kievului, cu ocuparea unui aeroport pe care să aterizeze trupele speciale care urmau să ocupe centrul capitalei. Și această operațiune a eșuat. Tentativele de asasinare ale lui Zelenski au eșuat și ele. Nu există defecțiuni la nivelul elitei politice, administrative, a oamenilor de afaceri, nimeni n-a trecut de partea Rusiei deși Putin a făcut apeluri repetate la ucraineni să i se supună.

Putin nu pare totuși un decident naiv...

Putin a ajuns să creadă în propria propagandă. S-a autoconvins că Ucraina este o colonie americană, că rușii și ucrainenii sunt un singur popor, că oamenii de rând vor în *russki mir*, dar o elită vândută Vestului nu-i lasă acolo, că Ucraina e divizată într-un vest naționalist și un est prorus și că ar putea repeta isprava din 2014, când a anexat Crimeea fără să tragă un foc de armă. Retragerea americană din Afganistan i-a întărit convingerea că America se află într-un declin profund iar Washington-ul după niște proteste inițiale, de formă, va reveni la *business as usual* față de Rusia. Acestea erau premisele greșite de la care cred că a plecat evaluarea situației din Ucraina. Pe baza acestei evaluări s-a stabilit planul de invadare a Ucrainei.

În calculele făcute de Putin și apropiații săi, armata rusă urma să atingă granițele administrative ale provinciilor ucrainene Lugansk și Donețk destul de rapid, numai că vedem cum armata rusă bate pasul pe loc de o lună. A avansat undeva la 10-15 kilometri în Lugansk. Uriașa ofensivă pe care ne-au promis-o rușii când au retras trupele de la Kiev nu a dus la nimic. Asta explică probabil și prezența generalului Gherasimov, șeful marelui stat major al Rusiei, în teatrul de operațiuni la Izium. Probabil că presiunea este teribilă și pe el și pe militarii ruși să livreze ceva până la 9 mai. A apărut și zvonul că ar fi fost rănit de schije în urma unui atac cu rachete sau

drone al armatei ucrainene. Faptul că a lipsit de la parada din 9 mai pare să confirme zvonurile că a fost înlocuit de la comanda operativă a Marelui Stat Major.

Să nu neglijăm și situația politică din Rusia - cred că ea poate fi decisivă pentru soarta războiului. Din cauza sancțiunilor economice draconice, pe fondul eșecului evident al Blitzkriegului, susținerea pentru război, care este acum mare, de aproximativ 2/3 din populație, anticipez că o să scadă. Trebuie însă ceva mai multă imaginație din partea Occidentului pentru a sparge barajul informațional, spre a ajunge la rusul de rând.

Unii analiști consideră că Putin nu mai e un actor rațional, alții invocă și o boală gravă care l-ar putea incapacita definitiv. Si totuși rușii par să îl susțină în continuare, majoritar. Ei nu percep situația periculoasă în care Putin a pus țara și națiunea proprie ?

Poate că Putin e bolnav, dar nu cred că ar fi nebun în sens clinic, adică consider că deciziile lui țin de o anume raționalitate și consecvență. Faptul că e imprevizibil, nu-l face irațional.

Cât despre popularitatea lui, ea a crescut și crește în continuare. Dacă ne referim la procentul rușilor care aprobă acțiunile președintelui lor, procentul era undeva la 65% în decembrie 2021 și a crescut în februarie la 70%; în luna aprilie a urcat la circa 80%. Probabil că nu va mai crește la peste 90%, cum a fost după anexarea Crimeii, dar este oricum foarte mult, ceea ce confirmă eficiența propagandei Kremlinului.Așadar, invadarea Ucrainei se bucură de un suport popular solid în societatea rusă, iar acesta este un factor care trebuie luat în calcul. În același timp, Putin s-a asigurat că imensa masă a rușilor nu are acces la surse de informare alternative. Puterea a desființat postul de radio Ecoul Moscovei și canalul de televiziune Dojd TV, a blocat site-urile BBC, Svoboda, The Insider, Meduza și alte câteva. Statul blochează rețelele sociale, Facebook, Twitter, Instagram, așa că nu mai există sursă alternativă de informație. Informația alternativă este interzisă prin lege, poți să faci până la 15 ani de închisoare pentru răspândirea de informații despre mersul războiului. Ce înseamnă acest lucru ? Că două treimi din populație este prizoniera surselor de informații controlate de Kremlin, că în acest moment nu mai există presă decentă, adecvată, în Rusia. Redacțiile s-au transformat în centre de propagandă. Evident că moartea a peste 15.000 de militari ruși până la mijlocul lunii mai poate mări presiunea asupra regimului creat de Putin. Deocamdată armata are un bazin destul de larg de recrutare dar lucrurile nu stau deloc simplu. La 1 aprilie o nouă generație de recruți a venit în armata rusă. Trebuie să treacă trei luni de instrucție până ce aștia trebuie să depună jurământul – asta se va întâmpla în vară – și abia după depunerea jurământului militarii ruși (unii dintre ei) vor semna, alții vor fi forțați să semneze contractul.

În România mulți au impresia că politica externă și de securitate a Rusiei e la cheremul doar al lui Putin. Aceasta este situația sau situația e mai complexă ?

Putin nu ia singur deciziile. În spatele Administrației prezidențiale există o mașinărie uriașă care pregătește aceste decizii, sunt munți de hârtie acolo. În materie de politică externă și securitate, la conturarea deciziilor participă consilierii președintelui, diverși referenți din administrația de la Kremlin, ministerele Apărării și de Externe, serviciile secrete (FSB, SVR și GRU). Cândva contribuiau la fundamentarea deciziei și cercetători din institute și think tank-uri, ziariști, universitari, oameni care aveau o autonomie mai mare față de putere și, în teorie, ar fi putut propune abordări mai moderate. Acum aceștia nu mai contează. Acum, deciziile de politică externă și securitate sunt pregătite în cercuri ultra-închise, în absolută secretomanie, de către persoane lipsite de expertiză reală, dacă nu cumva total incompetente. Asta explică calitatea precară

a scenariilor prezentate lui Putin. Acest lucru nu-l face pe Putin mai puțin responsabil de decizia de a invada Ucraina. Doar încerc să explic cum a fost posibilă o aemenea decizie, care privită din afară pare afectată de un grad mărit de iraționalitate.

Acest război a modificat percepțiile de securitate în statele occidentale, dar le-a și ajutat să acționeze într-un mod mai unit ?

Serios vorbind, cred ar ar trebui să-i mulțumim lui Vladimir Putin nu doar pentru că a consolidat o națiune – pe cea ucraineană – ci și, foarte important, pentru faptul că a redat o rațiune de existență și pentru NATO. A oferit o rațiune și pentru Occident, pentru prima dată. Vedem cum pentru prima dată Occidentul, estul și vestul, au acționat unite. Până acum existau certuri referitoare la câți refugiați să sirieni să primească unele țări precum Polonia sau Ungaria, ca să nu cadă toată povare pe Germania de exemplu. Acum, dintr-o dată, toate capitalele statelor Uniunii Europene vorbesc pe aceeași limbă, sunt pe aceeași lungime de undă. Sigur că puteți spune că exagerez cumva. Da, nu zic că nu e posibil, dar vă închipuiați acum șase luni Germania să renunțe la Nord Streem II? Dacă mi s-ar fi spus așa ceva nu aș fi crezut sub nicio formă. Și alte multe exemple. Italia nu cum să mai intre în grațiile Rusiei. Vă puteați închipui acum șase luni că ucrainenii o să-i zică președintelui Germaniei că n-are ce căuta la Kiev, fiind prea apropiat de Lavrov și Putin?! Cine și-ar fi închipuit? Probabil că nimeni.

Va modifica acest război arhitectura de securitate existentă acum la nivel mondial?

Cred că întreaga arhitectură de securitate moştenită după sfârşitul celui De-al Doilea Război Mondial și după sfârșitul Războiului Rece va fi schimbată. E un proces care va dura. Războiul nu se va încheia nici mâine, nici poimâine, se va intra în scurt timp într-o fază poate și mai dură. Este de neconceput pentru Occident ca războiul să se încheie cu victoria Rusiei, e greu admisibil pentru Occident şi pentru Ucraina să accepte că estului Donbasului poate fi revendicat de Rusia în același mod în care a anexat Crimeea. Iar Putin se teme că dacă pierde acest război va fi debarcat de la putere, de aceea e motivat să îl continue.

Cât de afectată este și va fi România de războiul din vecinătatea sa? Ce mutații geopolitice ar putea apărea în regiunea Europei central-estice ?

Plec de la constatarea că România are cea mai lungă graniță dintre statele membre NATO cu Ucraina și e cea mai apropiată de Crimeea și de teatrul de operațiuni din Donbas.

Iar pentru o țară cum e a noastră, plasată în această zonă, e vital de important ca la granița de est să ai un stat solid care să reziste cuceririi de către Rusia. Ucraina a fost un *buffer* tradițional pentru Rusia, acum joacă acest rol și pentru Occident, ca stat non-NATO dar asociat Alianței ca partener de securitate (prin Comisia NATO-Ucraina).

Sunt sigur că lucrurile se vor schimba dramatic după război dar depinde cum se termină acesta. Să ne imaginăm că ar fi o victorie clară a Ucrainei, care să împingă Rusia în afara teritoriilor pe care le-a cucerit, și chiar să precipite sfârșitul imperiului rus după șase secole de existență. Din contră, un acord de încetare a focului ar surprinde și îngheța oarecum pozițiile existente, granițele ar reflecta situația pe câmpul de luptă, iar conflictul nu va dispărea ci se va relua într-o altă epocă, asta putând însemna trei ani, cinci, zece ani sau chiar mai departe în timp. România are tot interesul să fie pace pe termen lung, să se respecte granițele existente, astfel ca Rusia să nu fie la câteva zeci de kilometri de gurile Dunării, controlând Insula Șerpilor și militarizând-o.

Dacă mă întrebați acum, cel mai probabil mi se pare scenariul că va fi o victorie a Ucrainei, dar nu știu cât de categorică. Însă asta o să schimbe total jocul în Europa. Putin o să-l tragă după el și pe liderul Belaruslui, Alexander Lukașenko iar Belarusul o să fie eliberat de tirania acestuia. Am putea asista la formarea unui bloc al slavilor din Europa centrală și de Est, cu un lider de necontestat, Polonia. Din acest bloc ar putea să facă parte și Belarus, pe lângă Polonia și Ucraina. La acest bloc să se adauge și statele baltice. Acest bloc ar putea să schimbe radical raportul de forțe în Europa, din punct de vedere al securității europene. Practic Marea Britanie ar fi polul dominant în Vest iar acest bloc de state slave ar fi predominant în Est. UE riscă să piardă Polonia sau alte state nemulțumite de regulile impuse de la Bruxelles țărilor membre în domeniul statului de drept. România nici măcar nu e în Schengen sau în zona euro. Europa poate deveni un soi de sanatoriu, cu țări care nu vor conta din punct de vedere militar, iar coloana de securitate să fie reprezentată de anglo-saxoni (Canada, Statele Unite, Marea Britanie), în cooperare strânsă cu țările slave din Est. În caz de victorie, Ucraina ar fi cel mai important pivot.

Oricum ne-am imagina harta geopolitică a Europei peste un deceniu sau două, România riscă să rămână undeva la periferie, prin neparticipare la proiectele securitare alături de Polonia. Probabil o să fie vorba de o generație sau două. E plauzibil acest scenariu și o schimbare a raporturilor de forțe în Europa în favoarea Poloniei. Aceasta vedem că se comportă ca un lider de facto al Europei central-estice și a zonei slavilor vestici – Belarus și Ucraina, așadar cred că își va consolida poziția substanțial. Ia gândiți-vă, sunt vreo 40 de milioane de polonezi, 44 de milioane ucraineni plus 10 milioane Belarusul, la care dacă adaugi și balticii poți să ai un grup de 100 de milioane de oameni care să schimbe radical raportul de forțe în Europa.

Interviul a fost realizat de dr. Șerban F. Cioculescu