

COMENTARII ȘI PROPUNERI **la proiectul Strategiei Militare a Republicii Moldova**

(publicat pe pagina web a Ministerului Apărării la 13.12.2013)

I. Introducere

Proiectul Strategiei Militare a Republicii Moldova (în continuare Strategie) încheie procesul de elaborare a cadrului legal modern de nivel strategic în domeniul apărării, după ce au fost aprobate alte două documente de bază - Concepția Securității Naționale și Strategia Securității Naționale. Aceste documente vor servi drept documente de călăuză pentru dezvoltarea Forțelor Armate și vor crea premise pentru consolidarea capacităților de apărare și asigurare a securității naționale.

După aplicarea unor restructurări și reforme, Serviciul de Graniceri a fost reorganizat în Poliție de Frontieră și inclus în componența Ministerului afacerilor interne. Consecutiv, Poliția de Frontieră împreună cu Trupele de Carbinieri au fost excluse din componența Forțelor Armate, făcând parte în prezent din “alte forțe ale sistemului național de apărare”. Deci, actualmente Forțele Armate se echivalează cu Armata Națională și în continuare ne vom referi numai la Armata Națională.

Textul elaborat al Strategiei Militare corespunde liniilor directorii din Strategia Securității Naționale (SSN), dar au fost identificate unele neclarități care sunt menționate în capitolul Analiza proiectului de document. Sunt prezentate recomandări, care au scop să remedieze proiectul documentului. Principalele recomandări de modificare a prevederilor proiectului de Strategie se referă la precizarea obiectivelor și sarcinilor Armatei Naționale și la asigurarea conducerii Armatei Naționale. Se propune ajustarea obiectivelor și sarcinilor Armatei Naționale pentru a corespunde directivelor date de Strategia Securității Naționale. De asemenea, atenționăm asupra necesității respectării principiului separării conducerii politico-militare de cea militară, așa încât să se asigure controlul democratic asupra forțelor armate și o conducere militară eficientă.

Totodată, sunt făcute unele concluzii care indirect se referă la implementarea Strategiei și care influențează mediul de securitate din țară. În primul rând, este vorba de statutul de neutralitate permanentă, care necesită o definiție mai corectă și noi abordări din partea autorităților naționale în aplicarea acestui statut în raport cu politica de apărare și securitate. În al doilea rând, trebuie să fie luat în considerație și faptul că pînă la moment Consiliul Suprem de Securitate (CSS), care ar trebui să fie motorul și coordonatorul reformelor în sistemul de securitate al țării, continuă să rămînă nereformat. Această instituție continuă să fie o instituție amorfă, fără a putea lua decizii deliberative și fără expertiza corespunzătoare în domeniu, ce i-ar permite să contribuie efectiv la luarea deciziilor corecte de către conducerea statului. În al treilea rând, proiectul Strategiei este unul ambițios din punct de vedere al alocărilor bugetare, dar care are o abordare corectă față de

dezvoltarea sectorului de apărare. Totodată, în acest context, este necesar de a lua în calcul și alte abordări în condițiile unui buget auster.

II. Considerații generale

Proiectul Strategiei Militare a Republicii Moldova a fost elaborat de către Ministerul Apărării și publicat pe pagina sa web pentru consultări¹. Documentul a apărut urmare a adoptării de către Parlamentul țării a Strategiei Securității Naționale a Republicii Moldova prin Hotărârea Parlamentului Nr. 153, din 15 iulie 2011², care dispune elaborarea strategiilor sectoriale în domeniul securității naționale.

Elaborarea Strategiei Militare se înscrie în șirul de acțiuni ale guvernării Republicii Moldova³ care au scop instituirea unui cadru legal modern în ceea ce privește sistemul de securitate național. Documentul este prima strategie militară elaborată în țară, dacă nu se ține cont de Doctrina militară aprobată încă în anul 1995⁴, care în fond este un document pur militar.

La baza elaborării acestui document au stat și rezultatele Analizei Strategice a Apărării (ASA), proces menit să stabilească starea reală a sectorului de apărare și să propună recomandări și schimbări conceptuale pentru ca țara să edifice un sistem de apărare adecvat mediului de securitate curent⁵. Cu regret, documentul final privind ASA nu a fost aprobat de Consiliul Suprem de Securitate. De asemenea, deoarece documentul final al ASA are un caracter secret, nu a fost posibil de a face mai multe referințe la acest document.

Dat fiind faptul că proiectul Strategiei încă nu a fost coordonat cu alte instituții relevante ale sistemului de securitate național, acesta poate suferi schimbări esențiale mai ales în ceea ce privește coordonarea activităților de asigurare a apărării și misiunile desfășurate în comun.

III. Analiza proiectului de document

În cele ce urmează se propune o analiză a prevederilor proiectului Strategiei Militare care au generat unele semne de întrebare și care se propun a fi modificate.

1. Capitolul III - Mediul de Securitate, descrie pe drept “terorismul” ca o amenințare la adresa securității și apărării naționale (p. 7). Totodată, se fac trimiteri și la dezvoltarea tehnologiilor informaționale și raspândirea terorismului cibernetic.

Este constatat că terorismul cibernetic este parte componentă a terorismului. În același timp, terorismul cibernetic (*cyber terrorism*), reieșind din faptul ca este un fenomen relativ nou, nu este bine definit în practica internațională, deseori confundându-se cu crima cibernetică (*cyber-crime*). Respectiv, nici Legea nr.539 din 12.10.2001 cu privire la combaterea

¹ http://www.army.md/inf/Strategia%20militara%20a%20RM%2020%2012%202013_2160.pdf

² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340510>

³ Vezi Programul de Activitate a Guvernului RM 2013-2014: <http://gov.md/doc.php?l=ro&idc=445&id=6413>

⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=306988>

⁵ Vezi mai mult referitor la ASA: <http://www.army.md/?lng=2&action=show&cat=212>

terrorismului⁶ nu face nici o referință la terorismul cibernetic și, probabil, necesită niște amendamente pentru a acoperi și acest fenomen. Totodată, securizarea rețelelor electronice de transmitere a informațiilor și lupta contra atacurilor cibernetice țin mai mult de competențele Ministerului Tehnologiilor Informaționale și a Serviciului de Securitate și Informații și nu de cele ale Ministerului Apărării și Armatei Naționale.

În contextul celor menționate mai sus, se propune omiterea alineatelor ce fac referințe la terorismul cibernetic, fără a-l distinge ca termen separat de noțiunea generală de terorism.

2. Paragraful 2 din Capitolul IV - Interesele Naționale Vitale și Obiectivele Militare Strategice (p. 9) definește Obiectivul fundamental al politicii de apărare. În scopul corespunderii obiectivelor militare strategice, care sunt descrise mai jos în același Capitol, se propune de a adăuga noțiunea de “prevenire”. Redacția acestui alineat ar putea fi următoarea: “**Obiectivul fundamental al politicii de apărare** reprezintă întreprinderea măsurilor de prevenire și respingere a agresiunii îndreptate împotriva Republicii Moldova și apărarea intereselor naționale pentru asigurarea securității naționale în limitele și condițiile legii.”
3. În Capitolul IV (p. 9) este evidențiat un citat preluat din Constituția Republicii Moldova care definește Misiunea de baza a Armatei Naționale. Se propune ca al doilea alineat, care se referă la serviciul militar, să fie omis ca fiind irelevant definiției.
4. Obiectivele militare strategice și sarcinile Armatei Naționale se menționează în Capitolul IV și Capitolul V al Strategiei. Obiectivul și respectiv sarcina 3 stipulează că Armata Națională va acorda „...sprijin autorităților civile în gestionarea situațiilor excepționale.”

“Gestionarea situațiilor excepționale” presupune, că Armata Națională va veni, în caz de necesitate, în suportul activității Departamentului Situații Excepționale pentru a anihila consecințele calamităților naturale și tehnogene, etc. Acest termen de “situații excepționale” nu reflectă pe deplin obiectivul și sarcinile Armatei Naționale pe care le are conform Constituției și altor legi naționale, deoarece omite alte situații excepționale cum ar fi acte de terorism, situații de tensiune în raioanele de Est ale Republicii Moldova, alte situații de criză. Spre exemplu, în cazul unei tensiuni în zona de Est a țării această situație, căreia Armata Națională trebuie să facă față, nu se înscrie nici în “gestionarea situațiilor excepționale” și nici în “...prevenirea, descurajarea și respingerea unei agresiuni armate...” din sarcina nr. 1, deoarece termenul “agresiune” din sarcina nr. 1 presupune raporturi dintre cel puțin două state, or regiunea din stînga rîului Nistru nu este “alt stat”. În așa mod, ar fi mai potrivit dacă Strategia se va referi în contextul obiectivelor și sarcinilor Armatei Naționale la termenul “situații de criză”⁷.

⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312844>

⁷ Mai mult despre situații de criză vedeți de exemplu: Petre Duțu, *Conducerea Administrativă a Armatei în Situații de Criză și Război*, București, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2009, p. 13-14. http://cssas.unap.ro/ro/pdf_studii/conducerea_administrativa_a_armatei_in_situatii_de_criza_si_razboi.pdf

De asemenea, există și divergențe în textul și substanța acestui termen. În p.14, ultimul alineat se menționează "...gestionarea situațiilor excepționale sau de criză...", iar alineatul 4 din p.15 conține "Participarea la misiunile de gestionare și de răspuns în cazul crizelor...". Tot în p.15, alineatul 3, se vorbește despre angajarea Armatei Naționale în acțiuni ce nu țin nemijlocit de apărarea țării, referindu-se astfel la situații de criză care ar necesita implicarea Armatei Naționale.

Strategia Securității Naționale stipulează implicit în paragraful 5.1.2 "Forțele Armate" că ele acordă "...sprijin autorităților civile în situații de criză."⁸

În contextul celor menționate, se recomandă substituirea în obiectivul nr. 3 din Capitolul IV și în sarcina nr. 3 din Capitolul V al Strategiei a termenului "situații excepționale" cu termenul "situații de criză". O asemenea formulare va reflecta mai corect obiectivele și sarcinile Armatei Naționale.

5. În paragraful "Structura Organizatorică" din Capitolul VIII, ce se referă la conducerea Armatei Naționale, se menționează că la nivel politico-militar conducerea este realizată de Ministrul apărării (p. 17, penultimul alineat). În continuare se stipulează, că "Ministrul apărării exercită conducerea politico-militară a Armatei Naționale și **comanda militară a acesteia**, prin intermediul șefului Statului Major General, care este și comandant al Forțelor Armate".

Această prevedere a Strategiei este în contradicție cu principiile de conducere a forțelor armate și ale controlului democratic asupra forțelor armate într-un stat democratic, principii pe care le-a adoptat statul în edificarea Armatei Naționale. Principiul separării conducerii politico-militare de conducerea militară, adică a chestiunilor de ordin politic de cele militare, este unul important într-o societate democratică, care asigură o bună funcționare a mecanismelor de control asupra forțelor armate și a mecanismului militar. Același principiu este destinat să înlăture imixiunile politicului în competențele militarilor, evitând astfel folosirea forțelor în scopuri politice și greșeli în conducerea militară. De obicei, asemenea tendințe de comandă militară a armatei de către o persoană civilă se manifestă în țările Europei Centrale și de Est, care au o istorie mai scurtă de parcurs democratic⁹.

Legea Nr. 345 din 25.07.2003, Art. 34, al. (4)¹⁰ stipulează de asemenea, că "În cazul numirii în funcția de ministru al apărării a unei persoane civile, șeful Marelui Stat Major al Armatei Naționale devine concomitent și comandantul Armatei Naționale." Deci, un Ministrul al apărării civil nu poate exercita comanda militară a Armatei Naționale.

⁸ Strategia Securității Naționale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340510>

⁹ Pentru mai multe detalii despre separarea competențelor civililor și militarilor vedeți de exemplu: Willem F. Van Eekelen și Philipp H. Fluri, *Defence Institution Building*, Study Group Information and DCAF, Vienna and Geneva, September 2006, pp. 38-40, pp. 119-121, pp. 124-125.

¹⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312812>

Respectiv, se recomandă ca enunțul “Ministrul apărării exercită conducerea politico-militară a Armatei Naționale și comanda militară a acesteia, prin intermediul șefului Statului Major General, care este și comandant al Forțelor Armate;” din Capitolul VIII, p. 17 penultimul alineat să fie omis, așa încât competențele Ministrului apărării să corespundă celor politico-militare cum se menționează în același alineat. În așa fel, se va respecta principiul controlului democratic asupra forțelor militare și se vor evita imixiuni din partea civililor în chestiuni pur militare.

6. Paragraful “Resurse” din Capitolul VIII vine să concretizeze resursele care vor fi antrenate pentru a realiza Strategia, menționându-se resursele umane și cele materiale. Este evident că pentru o realizare decentă a Strategiei care să asigure securitatea militară a țării sunt necesare resurse financiare adecvate. Cifrele aduse în procente în acest paragraf sunt bazate pe recomandările ASA și pe sarcinile Armatei Naționale. Totodată, în text se menționează și unele sume fixe proiectate ca procentaj din PIB.

În acest context, se recomandă ca sumele fixe în lei să nu fie incluse în text dar să fie operate numai cifre procentuale în raport cu PIB, deoarece acele sume în lei se pot schimba în dependență de schimbarea PIB-ului, dar și pot genera obstacole în timpul procesului de aprobare a Strategiei în Parlament. De asemenea, se recomandă să fie modificat alineatul 5, p. 20 ce se referă la planurile pentru anul 2014, întrucât cota de 0,5% din PIB nu este planificată în proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2014¹¹ și astfel nu mai este actuală.

7. În Capitolul XI al Strategiei sunt date definițiile unor termeni, unii conținând abrevieri atât în limba engleză cât și în limba română. Se recomandă ca abrevierile să fie date într-o singură limbă. Dacă se vor da în limba engleză este cazul să fie menționată și denumirea integrală a acestor termeni în limba engleză pentru a fi înțeleasă etimologia.

IV. Analiza argumentării documentului

Proiectul Strategiei este însoțit de o Notă informativă care corespunde cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

Temei pentru elaborarea documentului sivesc Constituția Republicii Moldova, documentele strategice în domeniul securității naționale adoptate de către Parlamentul Republicii Moldova: Concepția Securității Naționale și Strategia Securității Naționale. Acest document de planificare strategică în domeniul apărării vine să dea linii directorii și să asigure dezvoltarea organismului forțelor militare ale statului, să concretizeze politica de apărare a țării, care împreună cu alte componente are scop să asigure realizarea obiectivelor de apărare a statului, reieșind din starea mediului de securitate curent.

¹¹ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2052/language/ro-RO/Default.aspx>

Strategia corespunde cu legislația comunitară a țărilor Uniunii Europene și conține aceleași principii și abordări față de construirea sistemului de securitate și apărare, precum și a controlului democratic asupra forțelor armate.

Documentul va substitui Doctrina Militară din 1995 și va impune schimbări în legislația în vigoare în domeniul apărării, de exemplu a Legii cu privire la apărarea națională Nr. 345 din 25 iulie 2003.

Odată cu aprobarea Strategiei Militare se va elabora și aproba Planul de Acțiuni privind implementarea Strategiei Militare a Republicii Moldova pentru anii 2014-2020. Implementarea adecvată a Strategiei necesită alocarea unor mijloace financiare esențiale din bugetul de stat. Recomandările ASA, care se conțin în Strategie, prevăd mărirea graduală a alocărilor procentuale din PIB, proiectate să ajungă la 1% către anul 2020. Documentul prevede, ca în prima perioadă a implementării Strategiei 2014-2017, să fie alocate fonduri de până la 0,75% din PIB-ul național în scopul „...restabilirii capabilităților operaționale la nivelul cerințelor inițiale...”. Cu alte cuvinte, la moment țara nu are capabilități operaționale de apărare corespunzătoare sarcinilor puse Armatei Naționale, și, conform evaluărilor ASA este nevoie de a mări gradual finanțarea Armatei Naționale de cel puțin 2,5 ori către anul 2017 în comparație cu suma alocată în 2013. Proiectul bugetului pentru anul 2014 prevede finanțarea Armatei Naționale cu 363940 mii lei, ceea ce constituie puțin peste 0,3% din PIB, dar nicidecum 0,5% cum este solicitat în proiectul Strategiei. În acest context, se evidențiază o tendință care se menține de-a lungul anilor după proclamarea independenței Republicii Moldova - de a aloca bugete militare care nu pot acoperi cerințele pentru realizarea sarcinilor de apărare puse organismului militar al țării. Asemenea abordare față de bugetarea apărării rezultă în degradarea treptată a sistemului militar care nu va fi în stare să realizeze obiectivele de apărare repartizate.

În consecință, se recomandă ca Ministerul Apărării să elaboreze un proiect alternativ de Strategie care să ia în considerație situația reală din economia țării și poziția clasei politice vis a vis de finanțarea Armatei Naționale. Evident, că în acest caz sarcinile și capabilitățile Armatei trebuie reduse ca să corespundă nivelului real de finanțare și principiului clasic aplicat la bugetarea și planificarea apărării.

V. Concluzii și recomandări

Recomandările privind proiectul Strategiei militare sunt menționate în capitolul III - Analiza proiectului de document. Adițional aceloră trebuie punctate câteva recomandări și concluzii esențiale, care sunt relevante proiectului Strategiei.

- Conceptul de apărare expus în Strategie are la baza sa principiul combinării capabilităților de apărare suficiente cu angajarea activă a statului la nivel politico-militar și militar în mecanismele de asigurare a securității regionale și internaționale. În condițiile statutului de neutralitate în care se afla Republica Moldova și reieșind din starea economiei naționale și a mediului de securitate curent, **această abordare este una optimă care poate garanta securitatea și apărarea țării.** Deși Moldova a proclamat neutralitatea permanentă în

Constituție, acest statut nu este recunoscut și garantat în mediul internațional¹². Adicional, statutul de neutralitate permanentă a țării este în continuare violat de către o altă țară, Federația Rusă, care are trupe staționate pe teritoriul Republicii Moldova contrar Constituției și altor legi naționale în vigoare. În această situație, a proclama statutul de neutralitate și a prezenta acest fapt drept garant al securității țării fără a întreprinde măsuri de rigoare cu caracter militar, ar reprezenta un act de miopie politică, lipsă de viziuni strategice și pragmatism. Angajarea țării în operațiuni de menținere a păcii, participarea ei activă în alte mecanisme de asigurare a securității internaționale va garanta în mare măsură securitatea Moldovei, pe viitor, în cazul unor amenințări majore la suveranitate țării. .

Asemenea abordare față de asigurarea apărării naționale prezentată în Strategie este similară abordărilor întâlnite în alte țări neutre precum Austria și Finlanda. Ministerul apărării a preluat experiența acestor state și a ținut cont de ea la elaborarea documentului. Dar trebuie de menționat, că în acest moment nici Austria nu-și mai păstrează statutul clasic de neutralitate permanentă, ci promovează o politică de „*active neutrality*” în cadrul Uniunii Europene, inclusiv participând la Politca de Securitate și Apărare¹³, iar poziția ei este mai degrabă de țară ne-alineată (*non-allied*). Același lucru se referă și la Finlanda.

În concluzie, considerăm că în condițiile actuale, adoptând această Strategie, Republica Moldova va putea face față amenințărilor și riscurilor existente, dar cu condiția dezvoltării capacităților militare adecvate și suficiente pentru asigurarea apărării și participarea la mecanismele internaționale de securitate. Această participare include și Politica Europeană de Securitate și Apărare (ESDP), mai ales în contextul politicii actuale de integrare europeană promovată de stat.

- Rolul Consiliului Suprem de Securitate în realizarea Strategiei va fi unul vital întrucât CSS i se atribuie responsabilități de monitorizare a implementării documentului. Cu regret, a fost constatat de mai multe ori că acest organ de stat care ar trebui să fie un pivot în realizarea politicii de securitate a statului nu este capabil să o facă eficient deoarece nu a fost reformat. Actuala structură și atribuțiile CSS au ramas neschimbate de la începutul perioadei de independență a țării. Or, evoluțiile ultimilor ani au depășit cu mult această instituție. Chiar dacă necesitatea reformării CSS a fost mereu un subiect pus în discuții, inclusiv și după lansarea Programului Individual de Parteneriat cu NATO, nicio guvernare nu și-a asumat

¹² Vedeți mai mult despre neutralitate, inclusiv a Republicii Moldova: Loredana Banu și Oana Roxana Efrim Ionescu, Neutralitatea Permanentă și Dreptul Internațional, pp.4-9, <http://www.rsd.ro/Art-6-3-2009.pdf>

¹³ Vedeți de exemplu: Gunther Hauser, *Austrian Security Policy - New Tasks and Challenges*, <http://www.defenceandstrategy.eu/cs/aktualni-cislo-1-2007/clanky/austrian-security-policy-new-tasks-and-challenges.html#.UtwVJrSxWM8>

acest obiectiv, probînd astfel că nu înțeleg realitățile și că încă nu există abordări consensuale acordate asupra acestui subiect.

Astfel, reieșind din realitățile curente va fi deficitul de aprobat și realizat Strategia Militară în redacția curentă, fiindcă CSS nu este încă un promotor al reformelor în sistemul de securitate națională. Deci, va fi greu să se obțină un consens între principalii actori politici din stat în lipsa unei abordări sistemice față de securitatea națională, care ar trebui să vină din partea CSS. Această instituție continuă să rămînă un „organ consultativ” fără expertiza convenită și abilități de „consultanță” și fără a putea lua decizii deliberative.

- Finanțarea apărării este o problemă veche și este caracteristică nu doar Republicii Moldova ci și altor state din regiune. Proiectul Strategiei Militare prevede ca alocările pentru bugetul Armatei Naționale să fie mărite în așa fel încît pînă în anul 2020 ele să constituie 1% din PIB. Această cifră este proiectată pentru a asigura capacitățile de apărare care să corespundă sarcinilor puse Armatei Naționale. Este imposibil să-ți îndeplinești sarcinile în lipsa capacităților militare necesare. De exemplu, Armata Națională are sarcina să apere spațiul aerian al țării, dar, în lipsa sistemelor de apărare antiaeriană aceasta nu va avea avioane de luptă pentru interceptare și respectiv nu va fi capabilă să îndeplinească această sarcină. Corespunzător, dacă nu se va ajunge la un consens în vederea alocărilor bugetare pentru apărare proiectate în Strategie, Ministerul Apărării trebuie să solicite iar conducerea politică să-și asume riscurile și să adopte o asemenea Strategie Militară care să fie corelată cu nivelul de bugetare a sectorului militar. Respectiv, asta include și revizuirea sarcinilor Armatei Naționale prin excluderea acelor sarcini/obiective care nu au acoperire financiară. În caz contrar, Strategia va fi un „*wish list*”, care, la fel ca și alte documente adoptate anterior în acest domeniu, nu va servi la realizarea obiectivelor militare, dar din contra – va consemna o stagnare în dezvoltarea capacităților de apărare și va dăuna sistemului de securitate națională.