



**PISA**

Platforma pentru Inițiative  
de Securitate și Apărare



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

# DEFICIENȚELE STRATEGICE ÎN SECTORUL DE SECURITATE ȘI APĂRARE AL REPUBLICII MOLDOVA: LECȚII DE ÎNSUȘIT

**Ion Tinevschi**  
expert asociat, Platforma pentru  
Inițiative de Securitate și Apărare

CHIȘINĂU 2023



Republica Moldova se confruntă cu câteva deficiențe majore sistemice ale sectorului de securitate și apărare. Acestea au persistat și chiar s-au perpetuat pe parcursul anilor, contribuind la apariția și evoluția majorității problemelor actuale din domeniile social, economic, informațional, militar etc.

Examinarea se axează nu atât pe factorii și circumstanțele care au dus la apariția deficiențelor menționate (în pofida referinței la unele dintre acestea) cât pe articularea efectelor negative ale acestora asupra funcționalității mecanismului statal.

Axarea pe probleme în loc de soluții este intenționată, aceasta încercând redarea, pe cât posibil, a realității din domeniul securității, în special din perspectiva relației stat – sistem militar. Interconexiunea strânsă dintre deficiențele identificate face dificilă expunerea lor separată. Totuși, această divizare este necesară pentru a facilita transmiterea ideilor principale către cititor, chiar dacă unele dintre aceste idei sunt relevante uneia sau mai multor deficiențe strategice. Totodată, în eventualitatea în care ar putea servi ca punct de referință în identificarea soluțiilor, formularea de mai jos indică direcțiile generale de acțiune. De exemplu, valorificarea potențialului instrumentului militar; antrenarea acestuia în actul strategic de guvernare; instituționalizarea sistemului de conlucrare interinstituțională/inter-sectorială; promovarea culturii de securitate la nivelul strategic etc.

Problema excluderii instrumentului militar din actul strategic de guvernare este redată ca principala cauză a majorității problemelor statului, inclusiv a celor din afara sferei de securitate și apărare. Din cauzafenomenului interdependenței, consecințele limitării contribuției instrumentului militar la elaborarea și implementarea politicilor naționale a afectat nu doar domeniul militar dar și cel social, economic, informațional, diplomatic etc.

O altă consecință a excluderii acestui instrument din actul strategic de guvernare ține de ratarea oportunității de promovare a culturii de securitate la nivelul elitelor politice și societății per ansamblu, deficiență accentuată recent de situația regională de securitate. Războiul din Ucraina a prins statul Republica Moldova pe picior greșit, impunând o revizuire cardinală a abordării față de securitate și apărare. Deși creșterea bugetului pentru apărare este un pas binevenit, aceasta reprezintă mai degrabă o măsură imediată (reacționară), documentul nostru evidențiind necesitatea altor acțiuni suplimentare adiacente, implicațiile cărora are urma să aducă beneficii strategice de durată.

## **Excluderea instrumentului militar din actul strategic de guvernare**

La scurt timp după independență și conflictul armat din regiunea transnistreană, elitele politice naționale au limitat gradual participarea instituției militare în actul strategic de guvernare până la excluderea completă din cadrul acestuia. Șirul acțiunilor și/sau inacțiunilor în acest sens pornește de la absența figurilor militare proeminente (foști reprezentanți ai conducerii militare, erorii conflictelor armate etc.) din componența guvernărilor, continuând cu subfinanțarea cronică a Armatei Naționale și risipirea patrimoniului militar. Fără a examina cauzele acestor acțiuni, realitatea de astăzi demonstrează că abordarea generațiilor politice anterioare oscilează între iresponsabilitate profesională (sau înaltă trădare) și lipsa unei viziuni strategice.

Deși în majoritatea statelor forțele armate constituie nucleul apărării și implicit a sistemului național de securitate, în cazul Republicii Moldova această idee a purtat mai mult un caracter declarativ. Paradoxul situației constă în faptul că excluderea instrumentului militar din actul de guvernare s-a produs în pofida susținerii și nivelului înalt de încredere a societății față de armată pe tot parcursul existenței statului. Acest fapt indică o inconsistență în acțiunile claselor politice vizavi de respectarea intereselor naționale.



Lipsa de interes pentru domeniul apărării se vede și în procesele de partajare a portofoliilor ministeriale în cadrul alianțelor de guvernare din perioada anilor 2009-2018, când Ministerul Apărării revenea de regulă fracțiunilor minoritare. Abordarea față de securitate nu s-a schimbat nici după 2014, atunci când situația regională impunea readucerea subiectului apărării naționale pe agenda politică. Din cauza lipsei de atenție din partea politicului, sistemul militar a funcționat la limita supraviețuirii. Problema existenței acestuia a fost chiar de mai multe ori atinsă, inclusiv în perioada guvernării regimului comunist (2001-2009), condus de fostul președinte Vladimir Voronin. Considerând potențialul politic al regimului comunist și a liderului acestuia, putem conștientiza cât de aproape a fost Armata Națională de desființare, iar Republica Moldova de o eroare strategică ireparabilă.

Practica ultimelor decenii ale sistemului internațional a articulat patru instrumente distincte prin intermediul cărora statele își promovează și implementează interesele naționale – pe plan diplomatic, informațional, militar și economic. Funcționalitatea acestora este condiționată de necesitatea unei aplicări corelate și sincronizate ceea ce determină un nivel înalt de interdependență între acestea. Neglijarea acestor principii afectează capacitatea internă de autoguvernare dar și cea externă de existență în cadrul sistemului internațional.

În cazul Republicii Moldova, excluderea instrumentului militar din actul de guvernare încalcă principiile enunțate. Cu un astfel de instrument subdezvoltat, Republica Moldova a suportat daune de imagine pe plan intern – propria societate, și extern – actorii internaționali. Dezvoltarea acestui instrument și explorarea potențialului său ar fi putut aduce beneficii substanțiale chiar și în condițiile statutului actual de neutralitate.

### **Lipsa culturii de securitate la nivelul clasei politice**

Problema excluderii instrumentului militar din actul de guvernare se contrapune cu cea a lipsei culturii de securitate în cadrul guvernărilor Republicii Moldova de la independență până în prezent. Pe parcursul existenței statului, clasa politică a fost reprezentată de actori din diferite domenii publice, mai puțin din cel al apărării (militar). Lipsa conștientizării importanței strategice a instrumentului militar, coincide cu absența culturii de securitate la nivelul factorilor de decizie care prin excluderea acestuia au limitat și dezvoltarea culturii de securitate și apărare la nivel național.

Confundarea (sau substituirea intenționată) a golului de expertiză militară cu cea a ordinii publice, sau securității informaționale a fost și este caracteristică sistemului politic moldovenesc. Din cauza ignoranței politicului, expertiza sistemului militar a fost tot mai puțin solicitată și încorporată în programele guvernamentale. Prioritățile naționale au variat de la guvernare la guvernare, însă abordarea securității militare a fost evitată. Ignorarea problemelor reale de securitate a facilitat perpetuarea acestora, iar guvernele din lipsa dorinței de a le identifica și soluționa au creat discursuri de securitate convenabile intereselor și resurselor disponibile.

Dezvoltându-se separat de celelalte domenii de activitate publică, sistemul militar a fost privat de posibilitatea de a contribui la dezvoltarea culturii de securitate. Asta deși instituția apărării, beneficiind de suportul partenerilor occidentali, a format începând cu anul 2000 unele din cele mai pregătite cadre în domeniul securității naționale. Experiența internațională, instruirea lingvistică (în principal în limba engleză) și cea a planificării strategice și managementului plasează instituția apărării în topul instituțiilor cu cel mai pregătit personal în domeniul securității.

Asigurarea transferului de cunoștințe la nivel strategic poate marca substanțial cultura gândirii politice a Republicii Moldova. Din păcate, din cauza abordărilor clasei politice, până în momentul de față acest potențial nu a fost explorat pe măsură.

Aplicarea conceptului „DIME” (Diplomatic, Informațional, Militar și Economic) este caracterizată de interconexiunea elementelor sale, ceea ce impune atât conlucrarea intersectorială la nivel de instituții, cât și o abordare sistemică față de problemele de securitate. În cazul Republicii Moldova, cultura organizațională este marcată de cutumele accentuate ale sistemului centralizat (vertical) care sunt vizibile în activitatea instituțiilor statului privind elaborarea și implementarea politicilor.

Cu alte cuvinte, la nivelul statului nu este percepută esența și necesitatea abordării sistemice în materie de dezvoltare și implementare a politicilor. Lipsa încrederii și mecanismelor de colaborare (instituționalizate, nu declarative) între instituții fac ca reprezentanții acestora să se opună abordărilor constructive din aparenta teamă de a ceda din interesele propriei instituții. Caracteristic acestui fenomen/comportament este reticența față de schimbare/evoluție, în încercarea de a menține lucrurile cât mai aproape de starea în care sunt. Totodată, lipsa gândirii și abordării sistemice contribuie la supraaprecierea propriului domeniu de activitate și subaprecierea altor domenii care, în mod normal, au aceeași importanță și de contribuția cărora statul depinde în aceeași măsură.

Așadar, lipsa culturii de securitate la nivelul dimensiunii politice a dus în cazul Republicii Moldova la subestimarea rolului și importanței sistemului militar în dezvoltarea statului. Decuplarea componentei militare de celelalte instrumente statale reprezintă o eroare strategică cu implicații politice, de securitate, economice și de imagine. Prin sub-finanțarea sistemului militar politicul a limitat nu doar diseminarea culturii de securitate și apărare, dar a și ratat oportunități de coeziune socială și dezvoltare multilaterală a statului.

### **Absența unui sistem viabil de activitate interinstituțională/intersectorială**

În lipsa culturii de securitate și a abordării sistemice reprezentanții instituțiilor nu realizează necesitatea deschiderii spre colaborare. Prezentarea în cadrul platformelor interinstituționale se face ad-hoc, sau în cazul unor necesități stringente, deși ar trebui să fie sistematică. Reprezentanții instituțiilor manifestă lipsă de încredere și încearcă să o utilizeze pentru apărarea și promovarea interesului propriilor instituții, în detrimentul interesului național.

Totodată, o politică de securitate privită din perspectiva unei abordări sistemice, participative și incluzive ușurează povara implementării prin distribuirea, conform destinației, a responsabilităților către instituțiile naționale. În cazul Republicii Moldova această abordare e pusă în dificultate din cauza lipsei mecanismelor instituționalizate de activitate interinstituțională/intersectorială. Chiar și în cazul în care există, aceste mecanisme nu sunt complet funcționale, având un rol mai mult declarativ decât practic, mascând un șir de ineficiențe.

În primul rând, activitatea interinstituțională este generalizată, procedurile de schimb/transfer a informației, expertizei și practicilor între instituții fiind lipsite de claritate. Această idee indică necesitatea instituirii senzorilor/nodurilor interinstituționale la nivelul tuturor autorităților publice centrale și locale, inclusiv prin asigurarea clarității în materie de responsabilități/fișa funcțiilor. Instruirea personalului care asigură această activitate ar trebui să se producă sistematic, inclusiv cu import de bune practice de la partenerii occidentali.



La rotația cadrelor, personalului nou trebuie să i se ofere timp pentru asimilarea cunoștințelor teoretice și practice (introducerea în domeniu). Abordarea față de activitatea interinstituțională/inter-sectorială necesită schimbări calitative și cantitative. Responsabilitățile dedicate acestei activități necesită să fie tratate nu ca măsuri adiționale/secundare, dar cu aceeași prioritate cu responsabilitățile din cadrul instituției proprii. Instruirea corespunzătoare a cadrelor dedicate, importul experienței occidentale și investițiile tehnice în mecanismele de lucru pot face diferența în acest domeniu.

În al doilea rând, nu este stabilită divizarea clară a responsabilităților între instituții legată de elaborarea și implementarea politicilor naționale, inclusiv rolul acestora în diferite grupuri de lucru (de exemplu: „leading” sau „support”). Aceasta ar implica clarificarea domeniilor de activitate ale instituțiilor naționale în sferile de securitate și apărare, inclusiv implicațiile teoretice și practice ale acestor două sfere în cazul Republicii Moldova.

În al treilea rând, activitatea interinstituțională/intersectorială nu este clar redată în sistemele de planificare ale instituțiilor. Această idee scoate în evidență necesitatea instituirii standardelor unice (ori cel puțin similare) de planificare și implementare a politicilor în cadrul instituțiilor din domeniul securității și apărării.

Urmând ideea abordării sistemice, dezvoltarea capabilităților, atât individuale cât și comune, ar trebui să corespundă unor standarde minime de design, implementare, monitorizare și evaluare. Pentru referință, majoritatea statelor occidentale utilizează sistemul PPBES (Planning, Programing, Budgeting and Evaluation Sistem). Implementarea unor standarde minime similare ar facilita monitorizarea progresului și ar spori eficiența activității interinstituționale.

### **Abordări diferite față de cultura de planificare strategică**

Din cauza absenței expertizei de securitate la nivel strategic arhitectura sistemului de planificare are de suferit. Planificarea strategică are un rol important în elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor de securitate, afectând totodată toate domeniile de activitate. Instituțiile responsabile de asigurarea funcționalității cadrului strategic trebuie să aibă expertiza necesară în materie de planificare strategică. Lipsa acestei expertize afectează integrarea și armonizarea eforturilor fiecărui domeniu în cadrul unei planificări strategice integrate și incluzive.

În cazul Republicii Moldova, Ministerul Apărării posedă capacitate și knowhow în planificarea strategică datorită asistenței occidentale. Cu regret, din cauza marginalizării sistemului militar această experiență nu a putut fi utilizată și explorată în scopul descris. Planificarea strategică necesită stabilirea și respectarea unor orizonturi de timp agreeate în comun de către instituțiile cu responsabilități în domeniul securității și apărării. Toate obiectivele instituționale și mecanismele interinstituționale/inter-sectoriale trebuie sincronizate în cadrul acestei planificări. Dezvoltarea și promovarea culturii de securitate la toate nivelurile (începând cu cel strategic) și asigurarea funcționalității mecanismelor interinstituționale/inter-sectoriale ar urma să uniformizeze abordarea instituțiilor responsabile de planificarea strategică.

### **Divergențe de percepție față de conceptul de strategie**

Din perspectiva abordării sistemice, conceptul de strategie (națională sau sectorială) reprezintă viziunea asupra realizării unei politici într-un anumit orizont de timp. Strategia redă obiectivele, căile și mijloacele realizării politicii pe un anumit domeniu de activitate.



Nu în ultimul rând, din experiența statelor occidentale (argument plauzibil în cazul tendințelor de integrare europeană și euro-atlantică) aceste documente sunt privite ca documente aflate în uzanță/permanente (living documents) care sunt periodic actualizate în funcție de progres sau, în cazul de față, în funcție de evoluțiile mediului de securitate. În rest, denumirile și orientarea acestora, pe lângă obiectivele strategice, asigură continuitatea și memoria instituțională.

În cazul Republicii Moldova, perceperea conceptului de strategie, derivă de la cele expuse mai sus. Abordarea autorităților publice centrale față de termenul strategie, în mare parte demonstrează că acest concept a fost utilizat pentru adresarea unor probleme înguste de sector, care de altfel pot constitui obiectivul unui plan ori program de remediere. Totodată, majoritatea acestor strategii se consumau odată cu remedierea ori dispariția problemei, indicând limitarea temporală a strategiilor din trecut, contrar conceptului sistemic.

Per total, această abordare a unor instituții naționale a determinat o diminuare a valorii și importanței conceptuale a termenului strategie. O abordare unică față de utilizarea termenilor și implicațiilor conceptuale și practice ale acestora ar contribui la remedierea deficiențelor enumerate mai sus.

### **Erori strategice cu implicații nefaste pentru sectoarele de securitate și apărare**

Republica Moldova se confruntă așadar cu un șir de deficiențe relevante sectorului de securitate și apărare. Excluderea instrumentului militar din actul strategic de guvernare este privită drept cauză principală a majorității problemelor statului, inclusiv a celor din afara sferei de securitate și apărare. Această excludere este contrară interesului național în contextul nivelului înalt de încredere a societății față de armată pe tot parcursul existenței statului. Deoarece instrumentele Militar, Diplomatic, Informațional și Economic sunt parte a mecanismului de proiectare a intereselor naționale, excluderea dimensiunii militare a constituit o eroare strategică cu implicații grave la nivel economic, politic, diplomatic, social, informațional etc.

Componenta militară, ca nucleu al sistemului de securitate și apărare, este sub-reprezentată la nivel de guvernare și elite politice. Deși pe parcurs s-a încercat o mascare a lipsei acesteia la nivel strategic, confundarea potențialului și contribuției militare cu cea a altor instituții (de exemplu, MAI și SIS) are efecte negative majore.

Lipsa culturii de securitate la nivelul dimensiunii politice a contribuit la diminuarea rolului și importanței sistemului militar în dezvoltarea statului. Ignorarea problemelor reale de securitate a facilitat perpetuarea acestora iar guvernele din lipsa dorinței de a le identifica și soluționa au creat discursuri de securitate convenabile intereselor și resurselor disponibile.

Nivelul scăzut al culturii de securitate pe toate palierele (începând cu cel strategic) afectează și funcționalitatea mecanismelor interinstituționale/intersectoriale care necesită o articulare în termeni de responsabilități, personal instruit și sporirea capacității tehnice. Totodată, lipsa abordării unice față de planificarea strategică, inclusiv absența limbajului comun de specialitate are efecte negative asupra funcționalității sectorului de securitate și apărare.