

Politica externă a Uniunii Europene
și conflictele post-sovietice

Nicu POPESCU (n. 1981) a fost cercetător și director de program pentru Rusia și Europa de Est la European Council on Foreign Relations (Consiliul European pentru Relații Externe) la Londra (2007–2009, 2011–2012) și consilier pentru politică externă și integrare Europeană al Prim-Ministrului Republicii Moldova (2010 și 2012–2013). Și-a făcut doctoratul în relații internaționale la Universitatea Central-Europeană din Budapesta și a fost cercetător la Centre for European Policy Studies din Bruxelles (2005–2007). A publicat numeroase studii și articole de analiză privind politica externă a Uniunii Europene și relațiile acesteia cu Rusia și spațiul post-sovietic în reviste de specialitate, dar și în publicații ca *Financial Times*, *Wall Street Journal*, *International Herald Tribune*, *The Guardian* ș. a. Este autor al cărții *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, Routledge, 2011.

Traducătorul, **Alexandru ȘICLOVAN**, este licențiat în informatică. Traduceri: Denis Guedj, *Matematica explicată fiicelor mele*, Cartier, 2008; Denis Guedj, *Teorema papagalului*, Cartier, 2008; Roger-Pol Droit, *Etica pe înțelesul tuturor*, Cartier, 2009; Jean-Sylvestre Mongrenier, *Rusia amenință oare Occidentul?*, Cartier, 2010; Jonathan Powell, *Noul Machiavelli*, Cartier, 2012.

Nicu POPESCU

**Politica externă
a Uniunii Europene
și conflictele
post-sovietice**

Traducere din engleză de Alexandru ȘICLOVAN

CARTIER
i s t o r i c

CARTIER

Editura Cartier, SRL, str. București, nr. 68, Chișinău, MD2012.

Tel./fax: 022 24 05 87, tel.: 022 24 01 95. E-mail: cartier@cartier.md

Editura Codex 2000, SRL, Strada Toamnei, nr. 24, sectorul 2, București.

Tel./fax: 210 80 51. E-mail: romania@cartier.md

Cartier & Roman LLC, Fort Lauderdale, SUA. E-mail: usa@cartier.md

Suport juridic: Casa de Avocatură *EuroLegal*

www.cartier.md

Cărțile CARTIER pot fi procurate în toate librăriile bune din România și Republica Moldova.

Cartier eBooks pot fi procurate pe iBookstore și pe www.cartier.md

LIBRĂRIILE CARTIER

Librăria din Centru, bd. Ștefan cel Mare, nr. 126, Chișinău. Tel./fax: 022 21 42 03. E-mail: librariadincentru@cartier.md

Librăria din Hol, str. București, nr. 68, Chișinău. Tel./fax: 022 24 10 00. E-mail: librariadinhol@cartier.md

Librăria 9, str. Pușkin, nr. 9, Chișinău. Tel.: 022 22 37 83. E-mail: libraria9@cartier.md

Comenzi CARTEA PRIN POȘTĂ

CODEX 2000, Str. Toamnei, nr. 24, sectorul 2, 020712, București, România

Tel./fax: (021) 210.80.51

E-mail: romania@cartier.md

www.cartier.md

Taxele poștale sunt suportate de editură. Plata se face prin ramburs, la primirea coletului.

Colecția *Cartier istoric* este coordonată de Virgil Pâslariuc

Editor: Gheorghe Erizanu

Lector: Valentin Guțu

Coperta seriei: Vitalie Coroban

Coperta: Vitalie Coroban

Design/tehnoredactare: Tatiana Cunup

Prepress: Editura Cartier

Tipărită la Bons Offices

Nicu Popescu

EU FOREIGN POLICY AND POST-SOVIET CONFLICTS

© ROUTLEDGE, 2011. All Rights Reserved. Authorised translation from the English language edition published by **Routledge, a member of the Taylor & Francis Group.**

Nicu Popescu

POLITICA EXTERNĂ A UNIUNII EUROPENE ȘI CONFLICTELE POST-SOVIETICE

Ediția I, iunie 2013

© 2013, Editura Cartier pentru prezenta versiune românească.

Toate drepturile rezervate.

Cărțile Cartier sunt disponibile în limita stocului și a bunului de difuzare.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

POLITICA EXTERNĂ A UNIUNII EUROPENE ȘI CONFLICTELE POST-SOVIETICE / Nicu Popescu ; trad. din engl. de Alexandru Șiclovan. – Chișinău : Cartier, 2013 (Tipogr. „Bons Offices”). – 224 p. – (Colecția „Cartier istoric” / coord. de Virgil Pâslariuc). 500 ex.

ISBN 978-9975-79-822-8.

327:061.1EU

P 81

Cuprins

Politica externă a Uniunii Europene și conflictele post-sovietice	9
Cuvânt-înainte	11
Mulțumiri	15
Lista abrevierilor	18
Capitolul I. Introducere	19
Cum se explică intervenția UE în conflicte?	21
Literatura	23
Explicații teoretice concurente	27
<i>Teoria interguvernamentalistă</i>	27
<i>Formularea intereselor</i>	28
<i>Negocierile și luarea deciziilor în cadrul UE</i>	30
<i>Instituțiile UE</i>	33
<i>Instituționalismul</i>	33
<i>Formarea intereselor</i>	34
<i>Negocierile și luarea deciziilor la nivelul UE</i>	34
<i>Instituțiile UE</i>	35
Argumentul teoretic	37
Studii de caz	47
Metodologia	50
Structura cărții	53
Capitolul II. Politica externă a Uniunii Europene și managementul conflictelor	55
Labirintul instituțional european dinainte de Tratatul de la Lisabona	56
<i>Consiliul UE</i>	57
<i>Comisia Europeană</i>	59
<i>Disfuncționalitățile UE dinainte de Tratatul de la Lisabona</i>	61
<i>Tratatul de la Lisabona: o rafinare, nu o revoluție</i>	63
Politica externă a UE și managementul conflictelor	65

<i>Integrarea europeană și conflictele</i>	65
<i>Experiența UE ca actor securitar</i>	68
Vecinătatea estică	71
Concluzii	73
Capitolul III. Implicarea treptată a UE în Transnistria	74
Conflictul din Transnistria	75
Anii '90: ambivalența UE față de R. Moldova	78
2003–2004: testarea terenului	80
<i>Acțiuni diplomatice</i>	82
<i>Sanțiuni</i>	84
<i>Eșecul ideii de misiune europeană</i>	
<i>de menținere a păcii în R. Moldova: primul episod</i>	84
<i>„Memorandumul Kozak”</i>	85
<i>Republica Moldova în Politica Europeană de Vecinătate</i>	87
Intervenția UE în conflictul din Transnistria în 2005–2010	89
<i>Reprezentanții Speciali ai UE</i>	90
<i>Negocierile în formatul 5+2</i>	91
<i>Pregătirea Misiunii UE de Asistență la Frontieră</i>	92
<i>Misiunea UE de Asistență la Frontieră - EUBAM</i>	94
<i>Aspectele interinstituționale ale EUBAM</i>	99
<i>PEV: a face Republica Moldova mai atractivă</i>	102
<i>Reintegrarea economică a Republicii Moldova</i>	104
<i>Eșecul misiunii europene de menținere a păcii în</i>	
<i>R. Moldova: episodul al doilea</i>	106
Impactul UE în Republica Moldova	109
<i>„Sindromul cipriot” al Republicii Moldova</i>	111
Concluzii	112
Capitolul IV. Implicarea ezitantă a UE	
în Abhazia și Osetia de Sud	115
Conflictul din Abhazia și Osetia de Sud	116
Ambivalența UE în Georgia	119
<i>Politicile UE din anii '90</i>	119
<i>Falsul start: 2002–2003</i>	122
Acțiuni colaterale conflictelor: PEV și Georgia în 2004–2008	123
<i>Reprezentantul Special al UE</i>	125

<i>Misiunea de supremație a legii EUJUST Themis</i>	127
<i>Eșecul monitorizării frontierelor</i>	128
<i>Prieteni noi și vechi ai Georgiei</i>	130
<i>Echipa de Asistență a Frontierelor a RSUE</i>	131
<i>Planul de acțiune al PEV</i>	133
Politicile UE față de conflicte	134
<i>Reabilitarea zonelor de conflict</i>	134
<i>Instituțiile UE luate în vizor</i>	136
<i>Eșecul UE în procesul de menținere a păcii</i>	141
UE, forțată să intervină în războiul ruso-georgian	142
<i>În ajunul războiului</i>	142
<i>Medierea UE în războiul ruso-georgian</i>	145
<i>Liniștirea apelor</i>	149
Impactul UE asupra conflictelor din Georgia	153
Concluzii	156
Capitolul V. Neimplicarea UE în Karabahul de Munte	158
Conflictul din Karabahul de Munte	159
Politica UE în anii '90	163
Politicile UE față de Karabahul de Munte	167
<i>Planurile Europene de acțiune în Armenia și Azerbaidjan</i>	167
<i>Jocul de-a neutralitatea al UE</i>	170
<i>UE, Franța și Grupul OSCE de la Minsk</i>	172
<i>Politica diasporei armene</i>	174
<i>Reprezentantul Special al UE</i>	176
<i>Lipsa de proiecte europene</i>	178
<i>În așteptarea păcii: UE în Karabahul de Munte</i>	181
<i>UE și apropierea dintre Turcia și Armenia</i>	182
Resentimentele Azerbaidjanului	185
Concluzii	187
Capitolul VI. Concluzii. Implicarea și reticența UE	190
Politicile UE față de conflicte	190
<i>Politicile UE față de Transnistria</i>	191
<i>Politicile UE față de Abhazia și Osetia de Sud</i>	192
<i>Politicile UE față de Karabahul de Munte</i>	193
Politica de nivel înalt sau de nivel redus în managementul conflictelor	195

<i>Autonomia instituțională</i>	196
<i>Focalizarea UE pe politici de nivel redus</i>	197
<i>Intervenția din umbră a UE</i>	200
<i>Influențele externe asupra UE</i>	202
Observații colaterale	204
<i>Stimuli externi</i>	204
<i>Diviziunile din cadrul UE</i>	207
<i>Frânarea în carusel</i>	209
Managementul conflictelor după Tratatul de la Lisabona	211
Direcții de cercetare viitoare	213
Remarci finale	215
Indice de nume	217

Politica externă a Uniunii Europene și conflictele post-sovietice

Uniunea Europeană este încă pe cale să devină un actor cu drepturi depline pe scena politicii externe.

Dificultățile acestui proces sunt foarte vizibile, dar insuficient explicate în politicile UE față de spațiul post-sovietic.

Această carte examinează implicarea și ne-implicarea sau non-intervenția UE în rezolvarea acestora, acordând o atenție deosebită rolului său în conflictele post-sovietice din Caucazul de Sud și R. Moldova: Abhazia, Osetia de Sud, Karabahul de Munte și Transnistria. Lucrarea de față explică modul în care politica externă a UE a afectat aceste conflicte, dar mai important este ceea ce relevă intervenția UE în aceste conflicte despre UE în sine. Bazându-se pe o serie de cercetări amănunțite făcute pe teren, autorul arată că reticența UE de a se implica în conflictele post-sovietice provine dintr-o relație dihotomică între instituțiile UE și unele state membre care doresc să evite anumite antagonisme cu actori externi precum Rusia sau care au alte priorități. Nicu Popescu susține că acest fapt demonstrează că instituțiile europene folosesc politici de „intervenție din umbră”, prin care urmăresc să aibă un rol mai important în spațiul post-sovietic, dar o fac prin acțiuni relativ anonime, necontroversate și depolitizate, pentru a evita o opoziție vizibilă a Rusiei.

Explorând o serie de chestiuni legate de UE în calitate de actor al politicii externe, această carte urmărește politica de intervenție în

conflicte a instituțiilor europene, folosind date originale empirice, legate de procesul de elaborare a deciziilor în UE, și va fi de interes pentru studenți și cercetători în domeniile politicii europene, rezolvării conflictelor, politicii externe și politicii post-sovietice.

Nicu POPESCU este fost director de program la Consiliul European pentru Relații Externe din Londra și consilier al Prim-Ministrului Republicii Moldova.

Cuvânt-înainte

Experiența mea privind rezolvarea conflictelor m-a făcut să trag o serie de învățăminte. Iată doar câteva dintre ele. În primul rând, cred cu convingere că orice conflict poate fi soluționat. Pacea este doar o chestiune de voință. De asemenea, cred că acestea pot fi rezolvate doar cu sprijinul populației locale. Totuși, cei din exterior pot ajuta. Ei nu pot rezolva nemijlocit conflictele, ci pot media între părțile implicate, oferi asistență pentru a alina suferințele oamenilor de rând și reprezenta un stimulent pentru o pace solidă. Și, mai presus de toate, cred în abilitatea Uniunii Europene de a contribui la rezolvarea unor asemenea conflicte și în responsabilitatea acesteia de a fi o forță a binelui.

Războaiele din anii '90 din Balcani ne-au arătat că UE nu poate nici să modifice geografia, nici să se ascundă după uși încuiate de lumea care o înconjoară. Dacă UE vrea să trăiască într-o lume pașnică, trebuie să fie proactivă și să privească înainte. Am văzut efectele pozitive ale intervențiilor UE în Balcani și în Aceh, Indonezia, dar am văzut și cum ocolirea adevărului, lipsa de unitate și chiar inacțiunea comunității internaționale, inclusiv a UE, au dus la prelungirea mai multor conflicte.

Uniunea Europeană are o responsabilitate enormă privind menținerea păcii globale și a securității umane. Suntem responsabili atât față de cetățenii noștri, cât și față de cei din regiunile afectate de război. Avem responsabilitatea de a acționa – de a preveni violența, de a rezolva conflictele și de a ajuta la reconstrucția regiunilor afectate. Și această responsabilitate începe de acasă, din Europa. Eurobarometrele, care sondează opinia publică la intervale regulate, ne arată că publicul sprijină o Uniune care privește spre exterior: mai

mult de două treimi favorizează ideea unei politici externe comune a UE. Avem cea mai mare piață comună din lume, cele mai mari bugete de asistență, zeci de mii de persoane implicate în menținerea păcii, active în toată lumea, și un corp de 50.000 de diplomați. Asistăm și la o implicare internațională crescândă în rezolvarea conflictelor din Balcani. Am văzut cum putem face o diferență reală dacă dăm dovadă de calitate de lider și dacă renunțăm la introspecție, în schimbul unei implicări serioase alături de restul lumii. Dar pentru aceasta este nevoie de unitate, de curaj, de viziune și de o mai mare coerență.

Astăzi se întâmplă mult prea des ca în cadrul Uniunii Europene să avem viziuni divergente asupra a ceea ce ne face bine la nivel colectiv. În realitate, binele comun este deseori prezent doar în discursurile oficiale. Dacă noi, cei din Uniunea Europeană, nu suntem capabili să avem rezultate mai bune în termenii unor poziții unite și ferme, nu putem deveni parteneri credibili și de nădejde. Dacă acesta este destinul nostru, de ce ne-ar lua cineva în serios ca Uniune? Dacă nu putem fi o forță cu adevărat puternică în slujba binelui în vecinătatea noastră, cum am putea aspira să devenim o asemenea forță la scară globală?

Membrii Uniunii Europene nu s-au descurcat atât de bine pe cât ar trebui în abordarea problemelor care reprezintă provocări comune pentru ei. Este un fapt bine cunoscut că în fazele timpurii ale cooperării politice europene, politica externă nu reprezenta o arie în care guvernele erau pregătite să își delege suveranitatea. Nu este niciodată ușor. Există mai multe exemple dureroase privind aceste dificultăți timpurii. Am asistat la multe dintre ele în vremea destrămării Iugoslaviei. Mai de curând, am revăzut acest proces în contextul campaniilor din Irak și – într-o mai mică măsură – din Afganistan. Timp de mai mulți ani, o parte a problemei a fost cea instituțională. A fost greu, dacă nu imposibil, să trasăm un cadru politic extern și securitar comun, atâta vreme cât instituțiile specifice au fost insuficiente și labile.

Astăzi însă, suntem într-o altă situație. Mașinăria oarecum fragilă a cooperării în domeniul politicii externe și de securitate a fost

întărită odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în decembrie 2009. Acum, Uniunea Europeană are instrumentele potrivite pentru a dirija o politică externă și de securitate comună. Va avea și mai puține scuze pentru inacțiune pe viitor. Desigur, ar putea fi nerealist să ne așteptăm ca membrii Uniunii să fie întotdeauna de acord. Totuși, aceste noi acorduri instituționale ar putea fi o trambulină către o adevărată uniune politică europeană, care va fi capabilă să aibă o mai mare contribuție la rezolvarea problemelor majore contemporane.

A merge mai departe înseamnă a învăța din trecut. Cartea de față reprezintă un ghid fundamental al politicilor UE de gestionare a conflictelor din spațiul post-sovietic. Lucrarea se focalizează asupra politicilor UE legate de conflictele din Abhazia, Osetia de Sud, Transnistria și Karabahul de Munte și explică o mare parte a interacțiunilor dintre instituțiile UE, statele membre, Rusia și statele post-sovietice. De asemenea, ea dezvăluie dinamica și tensiunile elaborării politicilor la nivel european, fie în timpul Războiului Ruso-Georgian din 2008, fie în trimiterea misiunii UE de asistență la frontieră în Ucraina și R. Moldova, fie în interacțiunile în general ambigue cu Rusia.

Aceasta nu este o carte bazată pe cercetări efectuate într-un birou călduros și confortabil. Nicu Popescu a cutreierat regiunile afectate de conflicte, a luat pulsul procesului intern de elaborare a politicilor de la Bruxelles și a vorbit cu multe persoane care contează în procesul de rezolvare a conflictelor – de la președinți și mediatori, până la soldați și refugiați. Cartea privește deseale valsuri dintre UE și partenerii săi externi – Rusia, Georgia sau R. Moldova – și arată cum încearcă aceste state să se folosească de prietenii lor din cadrul Uniunii pentru a influența acțiunea politică externă a UE într-o direcție sau alta. De asemenea, ea ne vorbește de felul în care UE își extinde competențele de politică externă prin tactica pașilor mici, metodă pe care Nicu Popescu o numește „dozaj”.

În ansamblu, cartea ne prezintă în detaliu cât de mult a progresat UE pentru a deveni un actor în managementul conflictelor, dar și cât de dificil și de contradictoriu este în continuare acest proces.

Cartea explică, de asemenea, ce a întreprins UE, ce nu a reușit să facă și care sunt implicațiile de amploare ale proiectului european de politică externă în forma sa actuală. În sfârșit, este la fel de util faptul că lucrarea revine apoi într-un plan mai general spre a trage învățămintele necesare pentru politica externă a UE.

Martti AHTISAARI,
ex-președinte al Republicii Finlanda,
laureat al Premiului Nobel pentru Pace

Mulțumiri

Primele mele mulțumiri sunt adresate celor care sunt rareori menționați sau citați în această carte – oamenii care trăiesc în zonele de conflict analizate – studenți, țărani, șoferi de taxi, refugiați, pensionari, profesori, asistenți sociali, precum și politicieni, diplomați, soldați, polițiști și forțe de menținere a păcii. Ei m-au motivat să privesc aceste conflicte și politicile europene în domeniu nu ca pe o serie abstractă de pași politici, ci ca pe niște mișcări ce au schimbat sau nu au reușit să schimbe realități din teren și viețile oamenilor ce trăiesc în acele zone de conflict.

Cartea de față nu ar fi fost posibilă fără sutele de interlocutori, colegi și prieteni cu care am discutat aceste probleme de-a lungul vremii. Cea mai mare recunoștință o am față de toți acei oficiali, experți, jurnaliști și alții care și-au petrecut timpul discutând probleme legate de UE și de managementul conflictelor. Printre aceștia sunt: Arzu Abdullayeva, Anna Abrahamian, Martti Ahtisaari, Tea Ahvlediani, Leyla Aliyeva, Lyndon Allin, Farda Asadov, Predrag Avramović, Serghei Bagapș, George Bălan, Ghiorghii Baramidze, Paulo Barroso-Simoes, Jean-Yves Berthault, Carolyne Brown, Victoria Bucătaru, Eugen Carpov, Victor Chirilă, Nika Citadze, Dato Ciocia, David Darciașvili, Murat Djioev, Remi Duflot, George Dura, Per Eklund, Bjorn Fagerberg, Mark Fawcett, Vlad Filat, Vasâl Filipciuk, Sabine Fischer, Patricia Flor, Sabine Freizer, Arcil Ghegheșidze, Valeriu Gheorghiu, Raphael Glucksmann, Ghiorghii Goghia, Kaha Gogolașvili, Heather Grabbe, Ryan Grist, Eva Gross, Adrian Guelke, Maxim Gunjia, Terhi Hakala, Jacqui Hale, Carl Hallergard, Gottfried Hanne, Hilde Hardeman, Carl Hartzell, Da-

mien Helly, Paruyr Hovhannisian, Tabib Husseynov, Beata Huszka, Adriaan Jacobovits de Szeged, Kestutis Jankauskas, Diana Janse, Bidzina Iavahişvili, Vova Kahalia, Kaupo Kand, Serghi Kapanadze, Denis Keefe, Alison Kerr, Ivliane Haindrava, Elene Hoştarıa, Batal Kobahia, Dora Konig, Daniel Korski, Tamuna Kovziridze, Liana Kvarcelia, Alex Kuhl, Daniel Kunin, Maxim Kuzovlev, Stanislav Lakoba, Angus Lapsley, Iurie Leancă, Mark Leonard, Robin Liddell, Valeri Liţkai, Raul de Luzenberger, Vlada Lâsenko, Karen Madoian, Denis Matveev, Serghei Markedonov, Peter Mihalko, Marianne Mikko, Hugues Mingarelli, Mişa Mirzeişvili, Kalman Mizsei, Sofia Moreira de Sousa, Igor Munteanu, Tofig Musaev, Oazu Nantoi, Klaus Neukirch, Ghia Nodia, Ghergana Noutceva, Craig Oliphant, Louis O'Neill, John O'Rourke, Victor Osipov, Rasa Ostrauskaite, Zygimantas Pavilionis, Veaceslav Pituşcanu, Olaf Poeschke, Tevan Poghosian, Andrei Popov, Jonathan Powell, Kristi Raik, Andrew Rettman, Eugen Revenco, Gergely Romsics, Alex Rondeli, Maria van Ruiten, Miheil Saakaşvili, Stepan Safarian, George Saghin, Dmitri Sanakoev, Dirk Schubel, Peter Semneby, Stefan Schleuning, Stas Secieru, Serghei Şamba, Serghei Şirokov, Vasili Şova, Mira Sovakar, Ion Stăvilă, Pirkka Tapiola, Ghia Tarkhan-Mouravi, Richard Tibbels, Viorel Ursu, Marius Vahl, Jacques Vantomme, Ernest Vardanian, Grigol Vaşadze, Andrii Veselovskâi, Liliana Viţu, Radu Vrabie, Tom de Waal, Alan Waddams, Michael Webb, Annika Weidemann, Fredrik Wesslau, Gunnar Wiegand, Andrew Wilkens, Andrew Wilson, Nicholas Whyte, Temuri Iakobaşvili, Zeinep Ianasmaian, Alexandros Yannis, Vladimir Iastrebeac, Paata Zakareişvili, Levon Zourabian şi mulţi alţii.

Această carte a evoluat din disertaţia mea doctorală de la Universitatea Central-Europeană din Budapesta(CEU). Sunt profund îndatorat CEU şi lui Erin Jenne, care m-a încurajat şi m-a ajutat să gândesc problemele discutate în carte într-o manieră sistematică. Sunt, de asemenea, îndatorat lui Michael Emerson, Dov Lynch şi Bruno Coppieters. Prin comunicarea cu ei am ajuns la joncţiunea

acestor două mari teme – politica externă a UE și managementul conflictelor.

De-a lungul anilor am fost invitat de o serie de instituții, toate acestea lăsându-și amprenta asupra cercetării mele și ajutându-mă să dezvolt și să rafinez ideile din această carte. Mulțumesc Institutului UE pentru Studii Securitare din Paris, Centrului de Studii Politice Europene (CEPS) din Bruxelles și Universității Queens din Belfast. Am beneficiat, de asemenea, de finanțarea generoasă a Institutului pentru o Societate Deschisă și a Compagnia San Paolo. Aceste instituții nu au sprijinit în mod direct redactarea acestei cărți; totuși, cooperarea mea cu ele mi-a îmbogățit semnificativ gândirea și experiența în zonele de conflict. Mulțumiri speciale tuturor colegilor mei din Consiliul European pentru Relații Externe (ECFR) din Londra. ECFR mi-a oferit amestecul potrivit dintre un mediu intelectual stimulant și flexibilitatea de a-mi lua ceva timp liber pentru a lucra la acest manuscris.

Le sunt, de asemenea, foarte recunoscător celor care au citit și au comentat întreaga lucrare sau unele părți al acestei cărți: Peter Balazs, Bruno Coppieters, Elena Gnedina, Tabib Husseynov, Dov Lynch, Michael Merlingen, David Phinnemore, Nathalie Tocci și trei recenzori anonimi. Fără dubiu, îmi asum responsabilitatea pentru orice eroare sau neajuns.

Recunoștința mea profundă către Elena Gnedina, pentru implicarea ei intelectuală constantă și pentru sfaturile din timpul redactării acestei cărți. Ochiul ei critic și sugestiile creative m-au ajutat să lămuresc multe dintre ideile din manuscris. În sfârșit, le sunt foarte îndatorat părinților mei, Nicolae și Vera, care au așteptat cu nerăbdare finalizarea acestei cărți. Această carte le este dedicată.

Noiembrie 2010

Lista abrevierilor

- PCA Preferințele Comerciale Autonome
- PESC Politica Externă și de Securitate Comună (numele dinainte de
Tratatul de la Lisabona)
- CSI Comunitatea Statelor Independente
- CSDP Politica de Securitate și de Apărare Comună (numele de
după Tratatul de la Lisabona)
- SEAE Serviciul European de Acțiune Externă
- PEV Politica Europeană de Vecinătate
- PESA Politica Europeană de Securitate și Apărare (numele dinainte
de Tratatul de la Lisabona)
- EUBAM Misiunea Europeană de Asistență la Frontieră în
Ucraina și Republica Moldova
- RSUE Reprezentantul Special al Uniunii Europene
- EU SSR Misiunea UE de Reformare a Sectorului Securitar
- SGP Sistemul Generalizat de Preferințe
- ONU Organizația Națiunilor Unite
- OSCE Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
- CPS Comitetul Politic și de Securitate
- RELEX (DG) Directoratul General pentru Relații Externe,
Comisia Europeană
- UE Uniunea Europeană
- URSS Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste

Capitolul I

Introducere

Integrarea europeană a fost concepută în anii '50 în mare parte ca un exercițiu de rezolvare a conflictelor. Mijloacele de acțiune erau de natură economică, dar obiectivul declarat era mai degrabă politic: pacificarea Europei. Odată cu avansarea integrării și cu scăderea potențialului de conflict în Europa de Vest, preocuparea Uniunii Europene față de conflicte a devenit din ce în ce mai externalizată. Din Balcani până în Orientul Mijlociu și din Caucazul de Sud până în Vestul Saharei, Uniunea Europeană este înconjurată de conflicte ce afectează securitatea europeană (Strategia Europeană de Securitate, 2003). UE nu are altă variantă decât să acționeze, deoarece „în vecinătatea sa și mai departe, UE nu se poate rezuma la sferile economice și politice, ci trebuie să fie capabilă să garanteze stabilitatea, să prevină conflictele și să gestioneze crizele ce bat la ușă” (Comisia Europeană, 2004a). Într-un mediu dificil, UE a devenit tot mai activă în managementul conflictelor dimprejur, chiar dacă au fost și ezitări. Acțiunile UE au mers însă mână în mână cu eșecurile, ambele fiind la fel de revelatoare în ceea ce privește calitatea UE de actor în politica internațională.

Principalul obiectiv în vecinătate este de a consolida un inel de state bine guvernate, prospere și democratice. Tratatul de la Lisabona chiar stipulează că UE „va cultiva o relație specială cu statele vecine”, caracterizată de relații apropiate și pașnice, bazate pe cooperare (Tratatul de la Lisabona, 2007). Dar UE nu poate face mare lucru în vecinătatea sa estică fără a avea o politică față de conflictele secesioniste din Transnistria, Abhazia, Osetia de Sud și Karabahul de Munte. Este greu să mizezi pe o bună guvernare și pe instituții de stat funcționale atunci când unele din cele mai sărace state euro-

pene investesc masiv în armată și nu dețin controlul unor secțiuni importante de graniță. În aceste zone, contrabanda și corupția înfloresc, oamenii se radicalizează, escaladarea tensiunilor este o posibilitate plauzibilă și creșterea cheltuielilor de apărare a fost deseori spectaculoasă. Această situație a persistat de aproape două decenii. Războiul din august 2008 din Georgia a evidențiat cu tragism un fapt contrar opiniei populare: aceste conflicte nu sunt „înghețate”, ci doar soluționarea lor. O mai bună analogie ar fi aceea cu un râu înghețat: gheața de la suprafață poate părea imobilă, dar sub aceasta apa continuă să curgă (B. Fall, 2006). Uneori, erup la suprafață, ducând la o nouă vărsare de sânge, precum în Abhazia în 1998 sau în Osetia de Sud în 2008. Aceste zone de conflict pot fi invizibile pe harta lumii, dar sunt fenomene politice reale ce afectează dezvoltarea politicii externe și securitare europene, precum și relațiile dintre UE și aproape toți partenerii săi din Europa lărgită: Rusia, Ucraina, R. Moldova, Georgia, Azerbaidjan, Armenia și Turcia.

Odată cu lansarea Politicii Europene de Vecinătate (PEV) în 2003, UE a pus în aplicare o serie de instrumente de politică internațională menite să influențeze rezolvarea conflictelor în aceste zone tulburi. UE a numit Reprezentanți Speciali (RSUE), a lansat misiuni de gestionare a conflictelor, s-a implicat în tratativele de pace și a discutat posibilitatea de a trimite forțe de menținere a păcii. Aceste măsuri au mers mână în mână cu politicile mai ample ale UE, precum oferirea asistenței financiare, liberalizarea comerțului, facilități de obținere a vizelor, parteneriate în domeniul energetic și includerea în anumite agenții și programe europene a tuturor vecinilor Uniunii. În ansamblu, UE a desfășurat mai multe misiuni, cu peste 400 de persoane implicate, și a cheltuit sute de milioane de euro în managementul conflictelor din spațiul post-sovietic.

Totuși, lista tot mai lungă a acțiunilor politice internaționale ale UE este contrabalansată de o listă paralelă a acțiunilor potențiale ale UE, care în final nu s-au materializat. Printre acestea s-au aflat eșecurile Uniunii de a trimite forțe de menținere a păcii în R. Moldova și în Karabahul de Munte și monitori la granița Georgiei, sau de a

concepe vreo politică cât de cât coerentă față de Karabahul de Munte. În ciuda unei Politici Europene de Securitate și Apărare (PESA) ce se dezvoltă rapid și a angajamentelor declarative la nivel înalt pentru a stabili o prezență puternică a UE în vecinătate, nivelul de implicare al UE în rezolvarea conflictelor din R. Moldova și din Caucazul de Sud nu este remarcabil. Deseori a pălit în comparație cu alte angajamente ale UE în rezolvarea conflictelor, nu doar în Balcani, ci și în Africa Subsahariană și în Orientul Mijlociu.

Cum se explică intervenția UE în conflicte?

Valoarea adăugată a UE în rezolvarea conflictelor internaționale se datorează parțial mărimii sale. O uniune de jumătate de miliard de oameni care a reușit să mențină o Europă pașnică în ultimii șaiszeci de ani și care acum asigură mai mult de jumătate din asistența globală pentru dezvoltarea regiunilor sărace și afectate de conflicte poate deveni teoretic o adevărată forță globală a binelui. Nicio țară europeană nu ar fi în stare să influențeze singură procesele de rezolvare a conflictelor precum o face Uniunea Europeană. De aceea, întrebarea dacă și cum intervine UE în managementul conflictelor în lume la scară mondială are relevanță pentru viețile a sute de mii de victime ale conflictelor teritoriale.

Conflictele moderne nu pot avea o soluție pur militară, deoarece necesită o paletă variată de instrumente pentru managementul conflictelor, incluzând ajutoare economice substanțiale, operațiuni civile în zonele de conflict, reforme judiciare și misiuni de administrare a frontierelor. Teoretic, UE este singura în măsură să ofere o asemenea abordare integrată a managementului conflictelor, în care capacitățile militare și civile pot fi împletite cu asistența economică, cu concesiile comerciale și sprijin pentru dezvoltarea instituțiilor. Acest lucru este și mai pregnant după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care aduce laolaltă instrumentele de politică externă a UE care operaseră anterior de o manieră separată și uneori în competiție.

Această carte nu presupune că intervenția UE în rezolvarea conflictelor este sau va fi întotdeauna pozitivă. De fapt, UE, ca și orice alt

actor, poate întreprinde acțiuni care să pericliteze soluționarea conflictelor (Diez et al., 2008) și mulți vor susține că exact asta a făcut în Cipru sau în Kosovo. Mai mult, această carte nu presupune că toate statele membre ale UE ar trebui să lase o politică externă comună a UE să vină înaintea politicilor lor naționale. Totuși, toate statele membre ale UE și-au exprimat determinarea certă de a construi o politică externă și de securitate comună a Uniunii și să contribuie la rezolvarea conflictelor învecinate prin acțiuni comune. Tratatul statelor Uniunii Europene afirmă în preambul că statele membre sunt „dedicate implementării unei politici externe și securitare comune, incluzând un cadru progresiv pentru o politică de apărare comună... prin aceasta întărind identitatea europeană și independența sa, în vederea promovării păcii, a securității și a progresului în Europa și în lume” (2008). Performanțele UE în acest domeniu au o relevanță atât în plan practic, cât și în cel teoretic. De aceea, această carte încearcă să evalueze modul în care UE acționează în calitate de manager al conflictelor.

O serie de întrebări empirice s-au aflat la originea acestei cercetări. Date fiind ambițiile globale ale politicii externe europene, de ce decide UE să se implice în anumite conflicte din vecinătate, dar în altele nu? De ce și în ce condiții decide UE să se implice în managementul conflictelor? Ce determină intensitatea și forma pe care o iau eforturile UE de rezolvare a conflictelor? Care este impactul politicilor europene de management al conflictelor? La fel de important pentru înțelegerea UE este să explici opusul: de ce și în ce condiții decide UE să nu se implice în conflicte? Ce determină non-intervenția UE? Care sunt mecanismele și motivațiile statelor membre de a bloca acțiunea comună a UE, atunci când nu le sunt afectate interesele naționale vitale?

Politicile europene de management al conflictelor sunt un fenomen insuficient teoretizat, mai ales atunci când se ajunge la explicarea neimplicării în conflictele din vecinătatea estică a UE. Ca referire la aceste lacune, unele dintre întrebările ce merită puse sunt: de ce s-a implicat UE în rezolvarea conflictelor din Transnistria, Abhazia și Osetia de Sud, dar nu și în Karabahul de Munte? Mai detaliat, de ce UE a trimis echipe de asistență la frontieră în R. Moldova și Georgia,

dar a evitat chiar și o discuție serioasă despre trimiterea unor forțe de menținere a păcii, cel puțin înainte de războiul din august 2008?

Această cercetare mai scoate la lumină procedurile interne din UE, formulând întrebări precum: Care este relația dintre instituțiile UE și statele membre în politica externă a UE? Ce determină implicarea UE în conflicte? Este politica UE față de conflictele separatiste doar legată de interesele statelor membre care domină politica internațională a Uniunii? Contează instituțiile supranaționale în inițierea, modelarea și implementarea politicilor europene în rezolvarea conflictelor? Dacă acestea contează, când, cum și în ce condiții aceste instituții vor fi mai importante decât interesele statelor membre ale UE? Pot fi de folos teoriile generale ale integrării europene pentru a explica politicile UE de management al conflictelor? Care este balanța dintre cooperare și competiție între diverșii actori ce operează în cadrul UE și al statelor membre atunci când se ajunge la politici ale UE de management al conflictelor?

Literatura

Deși politica internațională este unul dintre cele mai populare subiecte ale studiilor actuale despre Uniunea Europeană, aceasta rămâne insuficient teoretizată. Eforturile teoretice privind politica externă a UE sunt „subțiri”, în comparație cu eforturile dedicate aspectelor interne ale integrării europene. Dat fiind caracterul unic al UE ca entitate, s-a spus că nu este deloc surprinzător că nu a apărut o teorie generală care să explice procesul european de elaborare a politicilor externe (K. Smith, 2004: 12). Philippe Schmitter, unul dintre pionierii teoriei integrării europene, chiar a susținut că:

„toți cercetătorii integrării regionale... înțeleg acum că nicio teorie unică nu va fi capabilă să explice dinamica și să prezică finalitatea. UE este deja cea mai complexă unitate politică inventată de om și va deveni și mai și, până va ajunge la starea sa maximă de expansiune – oricare ar fi aceasta”.

(Schmitter, 2004: 69)