

Relatiile dintre SUA, Uniunea Europeana si OSCE: contributii la securitatea internationala

Cercet. St. Dr. Florin Abraham

Institutul National pentru Studiul Totalitarismului, Bucuresti

flabraham@yahoo.com

1. Preambul

Sfarsitul razboiului rece si transformarile majore din sistemul international dupa 1989/1991 au schimbat întregul camp al agendei teoretice în domeniul relatiilor internationale. Teoria realismului nu a putut explica si prevedea cooperarea între statelor rivale, colapsul si expansiunea aliantelor, unificarea puterilor divergente, o relativa stabilitate în interiorul sistemului international. Ca o reactie la acest "faliment" al teoriei relatiilor internationale s-a produs ascensiunea teoriilor institutionaliste, care sustin ca unica sursa de stabilitate si securitate în sistem o constituie institutiile internationale. În conceptia lui John J. Mearsheimer, institutiile sunt „un set de reguli dupa care statele coopereaza si se afla în competitie unele cu altele”; cu toate acestea, ele nu prezinta garantii de asigurare a securitatii si stabilitatii internationale dupa perioada razboiului rece. Atât activitatile de mentinere a pacii, cât si tehnica concertului puterilor functioneaza dupa alta logica decât cea a securitatii colective. Robert O. Keohane si Lisa L. Martin îi raspund lui Mearsheimer, ajungand la un compromis: institutiile sunt o creatie a statelor si prin urmare, ele raman valoroase în comportamentul lor international. Acestea sunt cateva consideratii teoretice preliminare de la care ar putea porni o discutie despre rolul institutiilor si organizatiilor internationale. Înainte de a studia relatiile dintre NATO, EU si OSCE în domeniul securitatii mai trebuie sa realizam o observatie preliminara, dar esentiala: toate aceste trei organizatii își au originea în epoca sistemului bipolar specific razboiului rece, ele cautandu-si relevanta într-un sistem multipolar, cu numeroase tendinte anarhice.

2. Caracteristici ale relatiilor internationale dupa 1990

Cea mai importanta mutatie geopolitica dupa colapsul sistemului comunist o reprezinta translatarea pivotului interesului strategic american din Europa în Orientul Mijlociu si Caucaz, ca urmare a transferarii în aceasta zona a centrului de conflict mondial. Marea Neagra devine mult mai importanta, dupa ce aceasta capata valentele unei mari euro-atlantice, iar Europa de Sud-Est se întinde, din punct de vedere geostrategic, pana în Caucaz si zona Marii Caspice. În plus, Europa de Sud-Est intra în logica stabilizarii Orientului Mijlociu largit, concept care include Balcanii de Vest si Marea Neagra.

Din punct de vedere politico-militar epoca post-razboi rece determina prevalenta riscurilor asimetrice (terorism, trafic de arme, droguri, fiinte umane) asupra celor clasice. Prin disparitia echilibrului central dintre cele doua superputeri, se poate vorbi despre redobandirea suprematiei armelor conventionale asupra celor nucleare (cu consecinte directe pentru sporirea statutului militar si politic al unor tari ca Germania si Japonia) iar, pe de alta parte, la independenta conflictelor si echilibrelor locale si regionale, dominate din ce în ce mai mult de actori locali/puteri regionale. Evenimentele de la 11 septembrie 2001, si cele care au urmat în aceeași logica, au ridicat probleme foarte importante în legatura cu tipul de conflicte si de armament, schimbând în acest fel si obiectivele institutiilor internationale.

3. Diferente între politica europeana de buna vecinatate si strategia de securitate americana privind zona Europei de Sud-Est si a Orientului Apropiat Extins

a) Politica europeana

Politica europeana de buna vecinatate se refera la relatiile Uniunii Europene cu tarile din Europa de Est (Rusia, Ucraina, Belarus si Republica Moldova), din regiunea Mediteranei (Algeria, Egipt, Iordania, Israel, Liban, Libia, Maroc, Siria, Tunisia si Autoritatea Palestiniana) si din Caucazul de Sud (Armenia, Azerbaidjan si Georgia), tari care nu sunt considerate ca eligibile pentru a deveni membru al Uniunii, chiar daca ele apartin tot familiei culturale europene sau au legaturi intime si traditionale cu aceasta (ex. pentru moment Turcia nu este inclusa în politica de

2

vecinatate a UE, ci în politica de aderare, în timp ce Moldova sau Ucraina sunt incluse în politica de vecinatate).

Principalele instrumente ale acestei politici sunt cooperarea si integrarea economica, ajutorul pentru dezvoltare, asistenta în procesul de democratizare si constructie a statului de drept, dialogul, consultarea si concertarea politica, precum si parteneriatul general sau în diverse domenii. Scopul principal este de a evita excluderea acestor tari din zona economica europeana si crearea de noi linii de demarcatie în "Marea Europa". Este vizata, de asemenea, realizarea unei armonizari de sistem politic si a unei interoperabilitati economice si sociale între UE si statele din vecinatatea sa estica si sudica, susceptibile a se integra unui concept larg de spatiu

cultural european.

În aceste țări UE încurajează reformele în domeniile politic, economic și social, rezolvarea disputelor bilaterale pe calea negocierilor și cu respectarea dreptului internațional (în special a Cartei ONU), cooperarea transfrontalieră (inclusiv prin crearea de euro-regiuni) și implementarea standardelor europene în materia instituțiilor democratice, statului de drept și a drepturilor omului (cu un accent special asupra drepturilor minorităților).

Două concepte fundamentale promovate, în acest context, de UE sunt cel al “securității democratice” (potrivit căruia dezvoltarea democrației – la nivel național și internațional – exclude războiul dintre statele care o adoptă ca sistem de organizare) și cel al “securității prin dezvoltare” (potrivit căruia stabilitatea și securitatea statelor crește direct proporțional cu creșterea nivelului lor de dezvoltare economică). Ambele concepte se înscriu în doctrina priorității acordate “soft security”, se bazează pe efortul identificării “solidarității de interese” și sunt propulsate prin “strategia proiectelor comune”. La acestea se adaugă principiul potrivit căruia consolidarea securității trebuie operată exclusiv în condițiile respectului pentru drepturile omului iar nu pe seama limitării libertăților civile. Pentru evaluarea progreselor, UE monitorizează țările incluse în politica de vecinătate.

Strategia de Securitate Europeană, adoptată de către Consiliul European în decembrie 2003 identifică zona Caucazului de Sud ca una din regiunile în care UE ar trebui să manifeste un interes sporit. Se are în vedere dezvoltarea unui Plan de Acțiune pentru sprijinirea democrației în această zonă. În acest context se analizează posibilitatea lansării unui Pact de Stabilitate pentru Caucazul de Sud. UE insistă pentru retragerea forțelor militare ruse din Caucazul de Sud (ca și din Transnistria) și, totodată, pentru acordarea unui statut de autonomie regiunilor separatiste din zonă, în cadrul statelor din care fac parte în prezent.

b) Strategia de securitate americană

În privința strategiei de securitate a Statelor Unite, adoptate în decembrie 2002, prioritară este contracararea rețelelor teroriste la nivel global. Toate celelalte ținte sunt subordonate acestui obiectiv. Pentru SUA solidaritatea contează numai în măsura în care se traduce într-o politică de susținere și în capacități de sprijin pentru strategia lor de securitate. Această strategie se bazează pe conceptele unipolarismului, unilateralismului – în cele două variante ale sale și anume „singuri, dacă se poate, împreună dacă este necesar” (opțiunea Bush) sau „împreună, dacă se poate, singuri, dacă este necesar” (opțiunea Clinton) – și al atacului nu doar preventiv (care tinde la neutralizarea unei agresiuni iminente, a unei amenințări), ci și anticipativ (care tinde la excluderea unei posibilități de agresiune chiar dacă pericolul este improbabil și, deci, nu a ajuns a fi o amenințare certă). În consecință, este preferată „hard security” (securitatea bazată pe dreptul forței iar nu cea bazată pe forța dreptului) și se acceptă ca prețul securității poate consta în limitarea drepturilor și libertăților civile. Refuzând orice scuza pentru terorism, SUA refuză și orice explicație pentru acest fenomen. În consecință, acțiunea sa vizează cu prioritate, dacă nu exclusiv, simptomele iar nu cauzele terorismului. Deși SUA apreciază importanța preluării propriului său model de organizare și propriilor sale valori în statele aliate, ele se bazează mai mult pe interoperabilitatea militară, politică și instituțională cu acestea, decât pe armonizarea sau coeziunea economică și socială cu ele. Ca principala amenințare la adresa securității în privința căreia nu se mai (poate) face distincție între aspectul intern și cel internațional, terorismul este definit ca o realitate tridimensională reunind terorismul propriu-zis, corupția și crima organizată. Recent, politicile americane privind relațiile bilaterale cu statele din regiunea Mediteranei și a Orientului Mijlociu li s-a adăugat strategia abordării globale a așa-numitului „Marele Orient Mijlociu” („Greater Middle East”). Ideea fundamentală a acestei inițiative este cea a cooperării

3

țării din zonă în ansamblul lor, cu SUA în două planuri paralele: a) dezvoltarea democrației interne; b) lupta împotriva terorismului internațional, lupta care include combaterea fundamentalismului islamic, precum și a statelor suspectate de proliferarea armelor de distrugere în masă sau de susținerea organizațiilor teroriste (Iranul și Siria). Unii analiști apreciază că strategia „Marelui Orient Mijlociu” ar urmări, de fapt, impunerea unei pax americane în regiune, precum și crearea condițiilor pentru prelungirea sine die a prezentei militare americane în Orientul Mijlociu.

În relația cu Rusia, Statele Unite susțin integrarea economiei Federației Ruse în economia globală, mai ales prin intermediul Organizației Mondiale a Comerțului. De asemenea, se dorește o relație de parteneriat strategic pentru combaterea terorismului islamic. Se mizează pe colaborarea cu Rusia în Transnistria, dar și în Abhazia, Osetia de Sud și Nagorno-Karabah, pentru combaterea corupției și crimei organizate. SUA exprimă critici repetate în ceea ce privește deficitul și reculurile procesului democratic din Rusia, dar sunt gata să treacă peste aceste

obstacole spre a facilita colaborarea în lupta antiterorista. Ele știu că Rusia nici nu poate castiga, nici nu este interesată într-o confruntare directă cu America, însă înțeleg că fără simpatia sau cel puțin neutralitatea Kremlinului, implicarea americană în Asia Centrală și zona Golfului Persic (Afganistan, Irak etc.) risca să devină un război fără sfârșit.

În relația cu țările din Asia Centrală și Caucaz, SUA au în vedere dezvoltarea cooperării cu țările respective pentru a fructifica rezervele de energie din zona Marii Caspice. În acest caz securitatea energetică pare a fi principala miză a jocului. Se are în vedere realizarea ei prin diversificarea și securizarea traseelor de transport a hidrocarburilor caspice. Întrucât regiunile respective aparțin de teritoriul fostului imperiu sovietic și sunt privite de Moscova ca o parte a necesarei și legitimei sale sfere de influență, problema capătă și conotații geopolitice. Cooperarea pe care SUA o propune țărilor respective este, de aceea, percepută la Moscova ca o încercare a reducerii influenței rusești și a instalării controlului american la frontiera rusească. Din cele de mai sus se constată că în gândirea americană eficiența este criteriul legitimității și justității acțiunilor internaționale, transformările democratice fiind terapia de recuperare după socul intervenției în forță, iar nu soluția care conduce spre obiectivul de securitate globală urmărit. În plus, securitatea globală (adesea descrisă ca acțiune de eliberare sau democratizare) este privită ca o misiune de care SUA se simte direct responsabilă și care implică atât inițiativa lor unilaterală cât și instaurarea unei ordini americane care să-i garanteze succesul.

Tabel: Comparatie între poziția UE și SUA față de Europa de Est, Orient, Caucaz și Balcani

Nr.

crt.

Regiuni /

țări vizate

Poziția Uniunii Europene Poziția Statelor Unite

1.

Rusia

- respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, domniei legii și a drepturilor omului și consolidarea pluralismului, toleranței, justiției, solidarității și nediscriminării

- cooperare economică mai strânsă

- perspective pentru un parteneriat politic implicând consultări și

- concertări în ceea ce privește strategiile regionale și globale

- parteneriat strategic pentru combaterea terorismului islamic

- retragerea trupelor rusești din

Transnistria și Caucaz

- liberalizarea pieței ruse

2. Belarus - strategie graduală de creștere a

condițiilor pentru alegeri libere și

corecte în vederea restabilirii

democrației

- susținerea societății civile

- izolarea Belarus pe plan internațional

- susținerea partidelor de opoziție

3.

Ucraina

- respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității,

- domniei legii și a drepturilor omului

- emanciparea națională în raport cu

Rusia

- integrarea în sistemul de securitate

4

- și consolidarea pluralismului,

tolerantei, justitiei, solidaritatii si nediscriminarii

- cooperare economica mai stransa
- perspective îndepartate de integrare în UE

euro-atlantic

- încurajarea democratiei si întarirea statului de drept

- parteneriat strategic

4.

Republica

Moldova

- respectarea demnitatii umane, libertatii, democratiei, egalitatii, domniei legii si a drepturilor omului si consolidarea pluralismului, tolerantei, justitiei, solidaritatii si nediscriminarii

- cooperare economica mai stransa

- perspective incerte de integrare în UE

- sustinerea stabilizarii, securizarii si democratizarii

- rezolvarea diferendului transnistrean prin federalizarea Moldovei

- retragerea trupelor ruse din

Transnistria

5.

Caucazul

de Sud

- sprijinirea democratiei

- cooperare economica mai stransa

- integrare regionala

- rezolvarea conflictelor înghetate prin federalizare

- integrarea zonei în politica de buna vecinatate a UE

- dezvoltarea cooperarii pentru a fructifica rezervele de energie din zona

Marii Caspice

- retragerea trupelor ruse

- rezolvarea conflictelor înghetate prin federalizare

- integrarea în sistemul de securitate euro-atlantic

6.

Orientul

Mijlociu

- parteneriat politico-economic

- acorduri de liber schimb

- rezolvarea conflictului israelopalestinian prin recunoasterea

dreptului la autodeterminare a

poporului palestinian pe baza

principiului „pace contra teritorii”

- rezolvarea conflictului israelianopalestinian prin crearea unui stat

palestinian independent sub conditia

prealabila a democratizarii societatii si

autoritatii palestinieni, precum si a

renuntarii la actiunile de lupta cu caracter terorist

- realizarea unui parteneriat cu Marele Orient Mijlociu pentru democratizare si lupta împotriva terorismului (inclusiv împotriva statelor care prolifereaza arme de distrugere în masa sau sprijina organizatiile teroriste)
- acorduri de liber schimb

7.

Balcanii de Vest

- încheierea de acorduri bilaterale de stabilitate si dezvoltare
- sustinerea în contextul multilateral al Pactului de Stabilitate pentru Europa de SE, a cooperarii si integrarii regionale
- întarirea securitatii prin consolidarea democratiei, dezvoltare economica, cooperare si integrare
- oferirea unei perspective de principiu privind integrarea în UE
- garantarea securitatii prin respectul principiului inviolabilitatii frontierelor
- mentinerea protectoratelor internationale în regiune pana la asigurarea unei dezvoltari suficiente a structurilor de autoguvernare si a democratiei
- autodeterminarea internationala a Kosovo si, eventual a Muntenegrului
- asigurarea unei largi autonomii pentru comunitatile albaneze
- asigurarea stabilitatii si securitatii la nivel regional prin realizarea unui echilibru între comunitatile albaneze si cele slave, precum si între comunitatile musulmane, ortodoxe si catolice, sub supraveghere internationala
- dezangajarea militara americana si preluarea unor sarcini militare sporite

5

asociat cu respectul dreptului la identitate a minoritatilor nationale mergand pana la autodeterminarea interna a acestora de catre UE

Sintetizand disonantele dintre cele doua abordari identificam diferente în viziunile de securitate europeana si americana. Conceptia americana este determinata de dimensiunea sa universalista, fiind preponderent geopolitica („securizare prin interventie” – eventual în parteneriat). Definierea europeana a securitatii este puternic influentata de statutul de putere regionala al Uniunii Europene si de puternicul sau caracter social. Ca atare, conceptele europene

de securitate sunt mai largi, incluzand inclusiv problemele sociale („securizare prin integrare”). A doua mare diferenta între viziunea de securitate americana si cea europeana se refera la ritmul de securizare a unei zone: în timp ce strategia anglo-americana este dinamica, ofensiva, adesea cu un continut revolutionar, bazata pe formula succesiunii „interventie + securizare militara + democratizare + parteneriat”, conceptia europeana este gradualista, prudenta, sintetizata în formula succesiunii „parteneriat + democratizare + integrare + securizare civila”.

4. Institutiile în cautarea unei identitati: ONU, OSCE, Consiliul Europei

Discutiile despre rolul OSCE fac parte din cadrul general al încercarilor de reformare si a altor institutii internationale: ONU, Consiliul Europei. De fapt, negocierile pentru reformarea acestora sunt legate de procesul mai amplu de redistributie a puterii si legitimitatii la nivel regional si global dupa sfarsitul razboiului rece.

Recentul summit al ONU (14-16 septembrie 2005) s-a soldat cu un esec pentru ca statele dau întelesuri diferite conceptului de „reforma”: unele puteri doresc sa-si mentina prestigiul international prin mentinerea unei structuri restranse a Consiliului de Securitate, în care sa aiba drept de veto, iar altele nu doresc crearea unui sistem international multilateral. Alte puteri emergente considera necesara „democratizarea ONU” prin includerea lor în Consiliul de Securitate. Deoarece ONU este o institutie aparuta în urma unui conflict mondial, ca si Liga Natiunilor, inspirate de o viziune pacifist-universalista asupra lumii, reforma reala a Natiunilor Unite nu va putea fi realizata decat în momentul unei reechilibrari a raporturilor reale de putere la nivel global. Reforma ONU ar putea începe în momentul în care Statele Unite vor ajunge la concluzia ca rolul de „jandarm al lumii” devine prea costisitor, acceptand astfel o partajare a influentei si responsabilitatilor la nivel global si regional.

Consiliul Europei, o organizatie aparuta înaintea Comunitatilor Europene, transformate în Uniunea Europeana, a traversat dupa sfarsitul razboiului rece o criza de identitate. Prin extinderea Consiliului Europei în zona Europei Centrale si de Est, ulterior în Caucaz, institutia de la Strasbourg a jucat un important în democratizarea acestui spatiu. Consiliul Europei a fost folosit ca o avangarda pentru democratizarea statelor care urmau sa intre în Uniunea Europeana si NATO. Extinderea NATO si a UE în Est a ridicat problema relatiei cu Consiliul Europei. La summit-ul sefilor de stat si de guverne ai Consiliului Europei de la Varsovia din 16-17 mai 2005 sa ridicat problema relatiei dintre UE si CoE. Astfel, în perspectiva realizarii „Marii Europe” politice, si rolul Consiliului Europei este pus serios sub semnul întrebării.

CSCE a aparut în contextul destinderii relatiilor Est-Vest, ca o metoda de a închide litigiile nesolutionate la sfarsitul celui de al doilea razboi mondial. Rolul OSCE parea sa fie important la începutul anilor `90 în masura în care institutia pan-europeana avea potentialul de a se transforma într-o organizatie dotata cu instrumente, în afara celor strict diplomatice, pentru mentinerea pacii si securitatii în Europa. Largirea dimensiunilor ei precum si functionarea dupa principii unanimitatii (deci Federatia Rusa are drept de veto) a redus influenta internationala a acesteia.

Transformarea OSCE într-o institutie viabila pe termen lung este îngreunata de mai multi factori:

în domeniul drepturilor omului se afla în concurenta cu Consiliul Europei, care este o institutie cu o mai mare traditie. Apartenenta acelorasi state la Consiliul Europei si OSCE ar putea ridica problema legitimitatii existentei a doua institutii cu misiuni în mare parte similare. OSCE

6

este avantajata în competitia cu CoE de statutul de membru al SUA, care sunt interesate de gestionarea Marelui Orient Extins si prin intermediul acestei institutii;

folosirea mijloacelor diplomatice preventive a determinat, pana în acest moment, mai degraba mentinerea conflictelor înghetate decat solutionarea lor. OSCE este lipsita de instrumentele unei organizatii de aparare. Prezenta misiunilor OSCE în zona conflictelor înghetate a determinat scaderea încrederii în capacitatea acestei institutii de a asigura politici de securitate efective. Cauza principala a slabiciunii OSCE se afla în faptul ca este o institutie bazata de unanimitatea deciziilor. Nu s-a constituit nici o forta de mentinere a pacii sub mandat OSCE.

Organizarea interna a OSCE prezinta înca numeroase ambiguitati si slabiciuni. Trecerea de la statutul de state „participante” la „state membre” ar putea creste relevanta internationala a OSCE.

5. În loc de concluzii: potentiale evolutive

Analiza principalelor organizatii si institutii internationale ne indica faptul ca putem vorbi de o inflatie a acestora, unele dintre acestea existand în virtutea inertiei, si a dorintei birocratiei diplomatice de a se perpetua. OSCE se afla în cautarea relevantei politice, într-un spatiu de la

Vancouver la Vladivostok. Acest spatiu este însa prea divers, cu surse multiple de conflict, pentru a putea fi gestionat de o singura organizatie internationala.

OSCE a urmat un proces similar cu al altor organizatii, încercand sa se democratizeze prin constituirea unei Adunari Parlamentare. Cautarea rolului OSCE în arhitectura de securitate europeana este îngreunata de avansul spre Est a unor organizatii si institutii mult mai puternice, care au si componenta de aparare, nu doar pe cea de securitate:

Largirea Uniunii Europene a determinat includerea în randurile sale a unor state care au folosit OSCE ca o metoda de a se apropia de Occident, dar care acum nu mai au nevoie de un asemenea vehicul. Politica de vecinatate a UE este un mijloc-alternativa la OSCE, prin intermediul relatiilor bilaterale cu statele din Estul Europei si bazinul Marii Negre. Simpla apartenenta la OSCE a unui stat nu poate fi de aceea o antecamera a UE, deoarece Uniunea încearca sa implementeze politici si mecanisme proprii, într-un cadru bilateral, nu multilateral;

NATO s-a extins foarte mult în ultimul deceniu, iar largirea si mai mare este privita de numerosi analisti ca un mijloc de disolutie. De aceea, se doreste utilizarea Parteneriatului pentru Pace în relatiile cu statele din zona Caucaziana. Delocalizarea unor baze militare americane în Romania si Bulgaria este considerata, în acest moment, ca rezultatul unui acord între SUA si Federatia Rusa pentru încetinirea extinderii NATO si în Caucazul de Sud. De asemenea, la insistenta SUA, în cadrul noului concept de securitate al NATO din 1999 s-a inclus posibilitatea interventiei si în afara granitelor statelor membre. Astfel încat gestionarea potentialelor conflicte militare din spatiul de la Vancouver la Vladivostok poate fi realizata prin intermediul asanumitelor „coalitii de vointa”, din randul statelor NATO (de ex. Afganistan si Irak).

OSCE este importanta pentru Federatia Rusa, deoarece este o institutie în care are drept de veto. Întrebarea esentiala este daca existenta unor institutii în care marile puteri au drept de veto creeaza premisele unei reorganizari pe baze multipolare a sistemului international? Dupa parerea mea nu se va întâmpla acest lucru, daca raportul de putere reala nu se schimba. Eu cred ca trebuie sa ne moderam asteptarile din partea institutiilor internationale care își bazeaza activitatea doar pe metoda diplomatiei preventive. OSCE nu va putea deveni o institutie considerata cu adevarat relevanta de catre statele occidentale atata timp cat nici un conflict nu a fost solutionat prin intermediul acesteia. Ramane de vazut daca rolul OSCE de institutie care mentine statu-quo-ul, prin formatele de negocieri multilaterale, în conflictele înghetate este suficient pentru a o mentine în functiune.

Cred ca OSCE trebuie mentinuta pentru monitorizarea activitatile electorale si a celor din domeniul drepturilor omului, a minoritatilor în special. Problema trecerii de la nivelul democratiei electorale la democratia functionala si statul de drept este o alta arie de actiune pentru OSCE. De asemenea, întarirea dialogului politic, prevenirea rapida a conflictelor, controlul armamentelor si reconstrucia institutiilor democratice sunt alte cateva domenii în care OSCE își gaseste