



Cristina BOGZEANU

**ROLUL NATO ȘI AL UE ÎN MANAGEMENTUL
CRIZELOR DIN BALCANII DE VEST**

Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”
București, 2011

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

BOGZEANU, CRISTINA

Rolul NATO și al UE în managementul crizelor din Balcanii de Vest / Cristina Bogzeanu. - București : Editura Universității Naționale de Apărare "Carol I", 2011

ISBN 978-973-663-936-4

327.51 NATO
341.217 (4) UE

© Toate drepturile asupra prezentei ediții sunt rezervate
Universității Naționale de Apărare „Carol I”

- *Lucrarea a fost discutată în ședința Consiliului Științific al CSSAS*
- *Responsabilitatea privind conținutul revine în totalitate autoarei*

ISBN 978-973-663-936-4



THE ROLE OF NATO AND EU IN THE CRISIS MANAGEMENT IN WESTERN BALCANS

CUPRINS

Introducere	5
Capitolul 1. Conceptul de „management al crizelor” în spațiul euroatlantic	6
1.1. Viziunea NATO asupra managementului crizelor.....	6
1.2. Viziunea UE asupra managementului crizelor.....	13
Capitolul 2. Managementul crizelor din Balcanii de Vest. Implicarea NATO și UE	20
2.1. Scurtă caracterizare a crizei iugoslave.....	20
2.2. Intervenția NATO.....	21
2.3. Intervenția UE.....	25
2.4. Cooperarea NATO-UE în Balcanii de Vest.....	30
Capitolul 3. Securitatea în Balcanii de Vest. Tendințe actuale	32
3.1. Mediul de securitate în regiunea Balcanilor de Vest în prezent.....	32
3.2. Balcanii de Vest în prezent – securitate sub îndrumarea NATO și UE.....	39
3.3. Importanța Regiunii Balcanilor de Vest pentru Europa.....	44
3.4. Limite ale acțiunii NATO și UE în Balcanii de Vest.....	51
Concluzii și propuneri	58

Introduction • „Crisis management” concept in euroatlantic space * NATO’s vision on crisis management * EU’s vision on crisis management • **Crisis management in Western Balkans. NATO’s and EU implication** * A brief characterization of the Yugoslav crisis * NATO’s intervention * EU’s intervention * NATO-EU cooperation in Western Balkans • **Security in Western Balkans. Present trends** * The present security environment in Western Balkan Region * Western Balkans nowadays – security under NATO and EU lead * The importance of Western Balkan Region for Europe * Limits of NATO and EU actions in Western Balkans • **Conclusions and propositions.**

Abstract

The crises that marked the destiny of the Western Balkan Region in early ‘90s have had a notable impact on the development of crisis management concept both at EU and NATO’s level. These international organizations have been playing an important role in stabilizing, securitizing and modernizing Western-Balkan states.

The present study sets itself to analyze the evolution of NATO and EU crisis management concepts emphasizing the role of the events in Western Balkans.

This study also approaches the present turmoil in the region. In our opinion, Western Balkan crises haven’t been ended by the peace agreements as there are still political stalemates, tensed relations between states or between ethnic communities. In this regard, this study focuses predominantly on those entities which are most affected by these phenomena – Kosovo, Bosnia and Herzegovina, as well as on Serbia. Plus, they haven’t developed yet ways of self-government. In other words, they still need international intervention in order to function properly. The third chapter in this study is dedicated to the analysis of this issue. As main trends in examining these aspects we shall mention, first of all, the emphasis laid on EU’s role in Western Balkans nowadays. Regional Security Complex Theory is used to argue the importance of Western Balkans to the EU and the reasons for which it has taken the main responsibility for the democratic future and security of this region.

INTRODUCERE

Atunci când ne referim la crizele din Balcanii de Vest, avem în vedere un șir complex de evenimente care au afectat securitatea entităților din această regiune – conflictele ce au dus la destrămarea Iugoslaviei, tensiunile dintre comunitățile etnice, impasarile apărute în plan politic, economic sau social. Deși aceste evenimente au debutat imediat după colapsul URSS, în 1991, din anumite puncte de vedere, Balcanii de Vest este traversează și în prezent o perioadă de criză, ce își are rădăcinile în evenimentele din perioada 1991-1995. Deși stabilizate și cu o probabilitate aproape nulă de a cunoaște un alt conflict armat, statele din această regiune continuă să reprezinte provocări de securitate și să aducă în fața organizațiilor internaționale noi crize de gestionat. Criza politică din Bosnia-Herțegovina (BiH), divergențele cu privire la statutul Kosovo, precum și relația conflictuală dintre mișcarea secesionistă albaneză și autoritățile din Serbia sunt exemple elocvente în acest sens. De asemenea, relațiile pe care aceste state le întrețin unele cu altele sau cu organizații care reprezintă comunitatea internațională relevă caracterul complex al mediului european de securitate.

Lucrarea de față își propune să descrie și să analizeze succint crizele din Balcanii de Vest și modul în care ele au fost abordate de către NATO și UE. Regiunea a fost aleasă datorită relevanței pe care o are, din punctul de vedere al securității, pentru spațiul euro-atlantic. Din cauza proximității față de acesta, instabilitatea statelor din regiunea vest-balcanică ar antrena consecințe grave asupra securității statelor membre NATO și UE. De asemenea, în ciuda faptului că prezența și acțiunea comunității internaționale a fost concretizată prin intermediul unei serii lungi de organizații inter-naționale, am optat să ne limităm analiza doar asupra acțiunilor NATO și UE în această regiune, deoarece am luat în calcul rolul Alianței Nord-Atlantice de principal garant al securității în spațiul european și pe cel al UE de actor emergent de securitate. Mai mult, considerăm că modul în care acestea au operat și cooperat pentru managementul crizelor din Balcanii de Vest a reprezentat un prilej de a-și dezvolta capacitățile necesare unor astfel de acțiuni. Balcanii de Vest au însemnat, pentru ambele organizații, debutul în aplicarea acestui concept, care era mai mult sau mai puțin dezvoltat în documentele oficiale care stau la baza funcționării lor.

Capitolul 1 CONCEPTUL DE „MANAGEMENT AL CRIZELOR” ÎN SPAȚIUL EUROATLANTIC

De la finalul Războiului Rece, spațiul euroatlantic a fost marcat, din punctul de vedere al securității, de dinamica pe care au cunoscut-o NATO și UE, majoritatea statelor cuprinse în acest spațiu fiind incluse în aceste cadre instituționale. Ambele au dezvoltat și implementat de-a lungul timpului concepte de „management al crizelor”, influențând astfel și viziunile actorilor statali care le sunt membri sau parteneri. De asemenea, ideea de „management al crizelor” a evoluat, la nivelul NATO și UE, sub influența evenimentelor din Balcanii de Vest, viziunile, strategiile și procedurile aferente dezvoltându-se și rafinându-se în urma experiențelor din această regiune.

1.1. Viziunea NATO asupra managementului crizelor

Managementul crizelor reprezintă una dintre atribuțiile fundamentale ale NATO. Totuși, conceptul de management al crizelor s-a modificat de-a lungul timpului în funcție de riscurile și amenințările cu care alianța s-a confruntat de la înființare și până în contemporaneitate. Aceasta se datorează, în primul rând, faptului că mediul internațional de securitate a cunoscut schimbări majore, ceea ce a determinat necesitatea ca Alianța Nord-Atlantice și statele sale membre să se adapteze continuu la aceste mutații, pentru a-și putea asigura starea de securitate. Sintagma de management al crizelor a intrat în vocabularul politicienilor, strategilor, militarilor și al academicienilor după episodul crizei cubaneze a rachetelor din 1962. La baza popularității pe care a căpătat-o noțiunea a stat credința că președintele Kennedy rezolva-se respectiva criză, obținând o mare victorie, evitând, în același timp un război, dar și că principiile aplicate ar putea fi utilizate pentru rezolvarea altor crize¹. Practic, la acel moment, managementul crizelor presupunea aplicarea unei „rețete” care își dovedise eficiența în prealabil. Totuși, nu trebuie omis faptul că

¹ Hedley BULL, *Societatea anarhică*, Editura Știința, Chisinau, 1998, p. 198.

realitatea căreia i se aplică „rețeta” se poate schimba, generând necesitatea de a face modificări și în cadrul acesteia, pentru a avea rezultatele așteptate.

Totodată, atunci când această sintagmă este supusă analizei, nu trebuie să pierdem din vedere că managementul crizelor se face diferit, în funcție de natura acestora. Mai mult, chiar natura NATO, de alianță politico-militară, implică ideea că aceasta poate utiliza, pentru managementul crizelor mijloace militare și non-militare de soluționare a crizelor internaționale.

Putem aprecia că gândirea strategică a NATO a cunoscut trei mari etape: prima este legată de perioada din timpul Războiului Rece, cea de-a doua de perioada de după finalul Războiului Rece, iar cea de-a treia – după atacurile de la 11 septembrie 2001. Conceptul Strategic care a marcat existența NATO în timpul Războiului Rece² menționa că principalul obiectiv al Alianței era să împiedice agresiunea, iar forțele Alianței vor fi angajate doar dacă eforturile de a evita conflictul vor eșua (art. 2)³. Sunt, de asemenea, trasate principalele caracteristici ale viziunii NATO asupra managementului crizelor, caracteristici care vor tinde să rămână constante în evoluția conceptelor strategice dezvoltate la acest nivel. Este vorba despre dialog (art. 8)⁴, cooperarea cu alte state (art. 7)⁵ și menținerea capacității militare a NATO (art. 2)⁶.

După colapsul Uniunii Sovietice, mediul european de securitate s-a modificat, principala caracteristică a acestuia fiind finalul confruntării dintre est și vest, precum și dispariția pericolului unei confruntări militare masive, fostele confruntări fiind înlocuite cu inițiative de cooperare⁷.

Noțiunea de management al crizelor o găsim definită în Conceptul Strategic elaborat în noiembrie 1991, în contextul derulării războaielor din Fosta Iugoslavie. Conform acestui

² *Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area*, D.C. 6/1, 1949, http://www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc_files/DC_006_1_ENG_PDP.pdf.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Manualul NATO*, Ediția celei de-a 50-a aniversări, Biroul de informare și presă, Brussels, 1999, p. 67.

document, noul mediu politic și strategic al Europei (apărut după destrămarea URSS-ului) oferă oportunități de rezolvare cu succes a crizelor încă din faza lor incipientă. Pentru aceasta, NATO se bazează pe o abordare politică coerentă, fundamentată pe faptul că autoritățile politice ale Alianței aleg și coordonează cele mai potrivite măsuri pentru prevenirea sau rezolvarea unei crize. De asemenea, Conceptul Strategic din 1991 acordă o importanță deosebită dialogului și cooperării la nivelul întregii Europe, precum și celorlalte organizații regionale sau internaționale, care pot avea un rol în menținerea stării de securitate – Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa – CSCE⁸, Comunitatea Europeană, Uniunea Europei Occidentale, ONU⁹. Totodată, deosebit de important este faptul că acest document face distincție între pace, criză și război și acordă Alianței un rol în „managementul crizelor”, care este definit prin controlul politic asupra mijloacelor militare (articolul 32)¹⁰.

De asemenea, conceptul de management al crizelor este definit în termeni teritoriali, făcându-se referire la granițele statelor membre; astfel, conform articolului 35, „*alianții trebuie să fie capabili să apere frontierele Alianței, să oprească avansul unui agresor pe cât de departe posibil, pentru a menține sau restaureze integritatea teritorială a națiunilor aliante*”¹¹. Aceasta nu face decât să reafirme caracterul militar al Alianței, caracter care definește preponderent abordarea managementului crizelor, dar reprezintă și o reminiscență a abordării securității și apărării din epoca Războiului Rece, bazată pe împiedicarea agresiunii și pe apărare. Conceptul va evolua către necesitatea ca NATO să fortifice regiunile sau statele membre expuse unei amenințări¹².

Conceptul Strategic nu numai că păstra, în ceea ce privește managementul crizelor, abordarea din timpul Războiului Rece, dar

⁸ Din 1995, devine Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE).

⁹ The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 7-8 nov. 1991, art. 31-33, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Henning A. FRANTZEN, *NATO and Peace Support Operations. 1991-1999. Policies and Doctrines*, MPG Books, Ltd, Bodmin, Great Britain, 2005, p. 61.

este creat și în conformitate cu articolul 5 din Tratatul de la Washington (1949), conform căruia orice atac armat împotriva unuia sau mai multor state din Europa sau din America de Nord va fi considerat un atac împotriva tuturor¹³. În 1991, statele foste comuniste erau încă instabile, iar NATO nu putea exclude insurgențe violente asupra regimurilor sau chiar asupra Alianței. Mai mult, Conceptul Strategic a fost elaborat și pentru eventualitatea în care Uniunea Sovietică s-ar fi reîntors la comunism și la atitudinea ostilă, fiind croit astfel încât NATO să poată aborda amenințările care s-ar fi manifestat dacă schimbările din blocul sovietic nu s-ar fi îndeplinit până la capăt.

Pe de altă parte, în timp, NATO a dezvoltat și o dimensiune „non-articol 5” a managementului crizelor, care face referire nu doar la atacurile asupra unuia dintre aliați, ci și la situația în care conflictele izbucnesc dincolo de granițele Alianței, iar agresiunea nu vizează, în mod direct, un stat membru NATO. Această modificare în definiția managementului crizelor s-a făcut chiar înainte de elaborarea următorului Concept Strategic, în 1999; este vorba despre modificări conceptuale care au permis justificarea intervenției NATO în Balcanii de Vest la începutul anilor '90. Mai exact, în 1993, Comitetul pentru Planificarea Apărării a decis că sintagma în discuție ar trebui să ia în considerație atât scenariile de tip articol 5, cât și pe cele de tip non-articol 5, iar conceptul a devenit legătura politică către ideea de menținere a păcii și, mai târziu, pentru operațiile de menținere a păcii. Managementul crizelor a căpătat, atunci, o dimensiune politică, care justifica rolul NATO în operațiunile din afara granițelor proprii – *out-of-area operations*¹⁴. Este o abordare mult mai pragmatică a conceptului în discuție, pentru că se referă la folosirea forței militare pentru a pune capăt unui conflict care implică actori din afara granițelor.

Conceptul Strategic din 1999 menține principiile managementului crizelor din documentul precedent, dar aduce și câteva noutăți în acest domeniu. Este vorba, în primul rând, de noțiunea

de operațiuni de răspuns la crize, a cărei introducere a fost determinată de evenimentele din Balcanii de Vest (articolul 31)¹⁵. De asemenea, aceasta implică dubla accepțiune a managementului crizelor, justificând deopotrivă operațiunile efectuate în spiritul articolului 5, din Tratatul de la Washington, și pe cele de tip non-articol 5, care implică intervenția în afara teritoriului Alianței. De asemenea, managementul crizelor este conturat mult mai clar în cadrul acestui document, fiind inclus în rândul principalelor sarcini ale Alianței. Astfel, conform articolului 10, misiunile fundamentale ale NATO constau în: a) securitate; b) consultații; c) descurajare și apărare.

Managementul crizelor este parte componentă a ultimei misiuni menționate și este definit drept faptul de „a fi pregătit, de la caz la caz și prin consens, în conformitate cu articolul 7 din Tratatul de Washington, de a contribui la prevenirea eficientă a conflictelor și de a se angaja activ în managementul crizelor, inclusiv în operațiuni de menținere a păcii”¹⁶. Explicitarea mai clară a acestei sintagme este rezultatul intervenției NATO în Balcani, experiență care a dovedit nevoia unei clarificări conceptuale. De asemenea, în acest stadiu, putem identifica cel puțin două dimensiuni ale managementului crizelor – o dimensiune politică și una militară. Prima poate fi identificată în rolul autorităților politice ale NATO de a alege și coordona cele mai potrivite mijloace de prevenire sau răspuns la situațiile de criză (articolul 32), dar și în importanța acordată parteneriatului, dialogului și cooperării dintre Alianță și alte organizații internaționale cu atribuții în materie de securitate. Consiliul Parteneriatului Euro-Atlantic (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC) reprezintă cadrul politic în care NATO și partenerii săi se pot consulta pentru a crește gradul de încredere și transparență dintre ei; de asemenea, EAPC este și un cadru de dialog unde aceștia pot coopera în vederea prevenirii conflictelor și managementului crizelor.

¹³ The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949, accesat în variantă on-line la http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

¹⁴ Henning A. FRANTZEN, *op. cit.*, p. 62.

¹⁵ The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 24 April 1999, accesat în variantă on-line la http://www.nato.int/cps/en/SID-92E1F34E-F6D82D74/natolive/official_texts_27433.htm

¹⁶ *Ibidem*.

Totodată, în abordarea managementului crizelor, la nivel NATO, putem observa că acesta este tratat în legătură cu cel de prevenire a crizelor. Atunci când se face referire la această problemă, documentele precizează, în primul rând, faptul că NATO va încerca, în cooperare cu partenerii săi, să prevină escaladarea unei crize în conflict. Activitățile de management al crizelor sunt întreprinse atunci când cele de prevenire eșuează. Posibilitatea de consultare între statele membre NATO ocupă un loc deosebit de important în gestionarea crizelor deoarece permite acestora să identifice măsurile cele mai potrivite ce pot fi luate pe plan politic și militar, mai ales în situațiile de urgență în domeniul civil¹⁷.

Managementul crizelor a devenit instrumentul operațional al NATO pentru promovarea și menținerea stabilității atât în cadrul granițelor sale, cât și în afara acestora. Practic, conceptul include două componente principale: *Prevenirea Conflictelor* (cu ajutorul diplomației și desfășurării de forțe preventive) și *operațiuni de Răspuns la Crize*, așa cum au fost cele din Bosnia-Herțegovina sau din Kosovo¹⁸. De asemenea, gestionarea crizelor se poate face fie prin operațiuni de tip articol 5, de descurajare și apărare colectivă, fie prin operațiuni non-articol 5, în cadrul cărora se încadrează și operațiunile de stabilitate. Dintre acestea, pot fi enumerate următoarele: combaterea terorismului, controlul armamentelor, sprijinul operațiunilor antidrog, asistență umanitară, evacuarea necombatantilor, impunerea de sancțiuni, sprijinul militar al autorităților civile, operațiuni de căutare-salvare, demonstrația de forță, loviturile și raidurile, apărarea și menținerea ordinii constituționale, operații de menținere a păcii, prevenirea conflictului, restabilirea păcii, menținerea păcii, impunerea păcii¹⁹.

¹⁷ Teodor FRUNZETI, *Geostrategia*, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, București, 2009, p. 316.

¹⁸ Richard COHEN, Michael MIHALKA, *Cooperative security: New Horizons for International Order*, George C. Marshall European Center for Security Studies, The Marshal Center Paper, No. 3, April 2001, p. 25.

¹⁹ Teodor Frunzeti, *Soluționarea Crizelor Internaționale. Mijloace militare și nemilitare*, Institutul European, Iași, 2006, p. 144.

După Războiul Rece, NATO și-a concentrat atenția pe prevenirea și gestionarea crizelor cu rădăcini în tensiunile și antagonismele de natură etnică, naționalismul extremist, lupta politică internă, schimbarea politică inadecvată, problemele economice interne etc. După episodul 11 septembrie 2001, interesul s-a orientat pe terorism și armele de distrugere în masă, ca surse ale crizelor, dar și pe cooperarea interinstituțională, în special cu Uniunea Europeană.

În 2010, NATO a dat publicității un nou Concept Strategic (NCS), care dezvoltă definiția dată managementului crizelor în cadrul documentului din 1999. În primul rând, NCS face referire, în ceea ce privește managementul crizelor, la lecțiile învățate în timpul misiunilor derulate în Afganistan și în Balcanii de Vest, accentuând importanța pe care o are o abordare comprehensivă a crizei, nu doar din punct de vedere militar, ci și politic și civil. De asemenea, relevant este și modul în care se face referire la lecțiile învățate în timpul misiunilor din Balcanii de Vest. În 1999, Conceptul Strategic vorbea despre decizia de a respecta misiunile de răspuns la crize asumate în Balcanii de Vest, iar, în 2010, NCS menționează lecțiile învățate în Afganistan și Balcanii de Vest. Putem deduce atât apropierea de etapa finală a implicării NATO în cele două regiuni, cât și importanța pe care respectivele misiuni au comportat-o pentru dezvoltarea conceptului de management al crizelor la nivel NATO. Totodată, este de remarcat și accentul deosebit de pregnant pus pe dezvoltarea dimensiunii civile a managementului crizelor²⁰.

Prin urmare, putem considera că, în cadrul Alianței Nord-Atlantice, conceptul de management al crizelor a cunoscut o evoluție absolut necesară, fiind definit și asociat unei serii de măsuri, principii, proceduri, care să garanteze eficiența Alianței în asemenea situații. Intervenția NATO în soluționarea crizelor ce au urmat destrămării Iugoslaviei a demonstrat necesitatea acestei evoluții, dar și pe cea a adaptării continue a modului de gestionare

²⁰ Vezi *Conceptul Strategic pentru Apărare și Securitate al Statelor Membre ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord, adoptat de șefii de state și de guverne la Lisabona* (traducere a Conceptului Strategic NATO din 2010), în *Impact Strategic*, nr. 4 [37]/2010, pp. 7-13.

a crizelor la noile condiții impuse de schimbările petrecute în mediul internațional. Managementul crizelor presupune, așadar, activități de natură politică și militară, națională și aliată, de prevenire a conflictelor și de răspuns la crize și este aplicat în realitate pe baza principiilor cooperării și dialogului între statele membre NATO, dar și între Alianță și actorii statali și non-statali parteneri, precum și pe cel al menținerii capacității de apărare colectivă a alianței, a unei stări de pregătire continue care să poată asigura răspunsul eficient al aliaților.

1.2. Viziunea UE asupra managementului crizelor

În ceea ce privește abordarea conceptului de management al crizelor la nivelul UE, putem identifica o serie de particularități. Prima dintre ele constă în faptul că *Uniunea nu a reușit să formuleze un concept al managementului crizelor care să aibă consistența și coerența celui dezvoltat la nivel NATO*. Una dintre cauzele dificultăților întâmpinate pe această linie constă în specificul Uniunii Europene, ca organizație de integrare economică și politică, unde dimensiunea de securitate și apărare este relativ recentă și unde integrarea se face mai lent din pricina importanței implicațiilor suveranității.

Mai mult, această dimensiune a început să se concretizeze abia după eșecul UE de a interveni în criza ce a dus la destrămarea Iugoslaviei în anii '90. De fapt, întreaga istorie a PESC/PSAC²¹ poate fi văzută ca un efort de a crește coerența, de a dezvolta mecanisme și instituții care să permită UE o acțiune relevantă pe arena internațională. Totuși, acest lucru nu a echivalat cu o paralizie completă a UE în ceea ce privește acțiunea externă, aceasta având totuși un istoric consistent de misiuni derulate în afara granițelor sale, dar, de regulă, acestea au fost desfășurate în perioada ce a urmat apogeului crizelor, acestea fiind gestionate, în etapa lor cea mai acută, de alte organizații, precum NATO sau ONU.

²¹ Politica Externă de Securitate și Apărare/ Politica de Securitate și Apărare Comună – denumirea pe care Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA) o capătă în urma ratificării Tratatului de la Lisabona (2009).

O altă particularitate a intervenției UE în managementul crizelor rezidă în *importanța pe care o are cooperarea cu NATO. Alianța Nord-Atlantică a contribuit substanțial la dezvoltarea dimensiunii de securitate și apărare a UE, dar și la derularea în sine a misiunilor conduse de UE*, conform Acordurilor „Berlin +”, UE având posibilitatea de a recurge la capacitățile și resursele NATO pentru a derula propriile misiuni. În urma Tratatului de la Lisabona, s-au efectuat o serie de schimbări în plan instituțional și conceptual menite să îi crească capacitatea de a acționa independent și coerent pe arena internațională²². În 2009, tratatul ratificat de statele membre ale UE a stabilit crearea unui Centru de Operații în cadrul Statului Major al UE, care poate funcționa ca centru de comandă pentru misiunile conduse de aceasta. De asemenea, Uniunea poate folosi, în acest scop, și centrele de comandă din statele membre implicate într-o anumită misiune. Așadar, dimensiunea de securitate și apărare a UE este relativ nouă și s-a dezvoltat cu susținerea directă a NATO.

Totodată, tot specific UE este faptul că, *deși dimensiunea de securitate și apărare a căpătat o anumită notorietate, cel puțin printre cei care se dedică studiului problemelor de securitate, nu a constituit un punct esențial care să stea la baza nașterii UE*. Uniunea este, în primul rând, o organizație interguvernamentală de integrare economică și, mai apoi, politică. Conceptul de „management al crizelor” s-a impus, însă, cu stringență în vocabularul autorităților de la Brussels încă din primii ani de existență ai acestei dimensiuni. Imediat după 1999, după crearea și aplicarea PESA, UE a început să se afirme drept un actor strategic important pe scena mondială. Sub PESA, au fost conduse atât operațiuni civile și militare, ceea ce relevă eforturile UE de a avea o abordare comprehensivă asupra gestionării situațiilor de criză. Conflictelor ce au determinat destrămarea Iugoslaviei și implicarea UE în procesul de stabilizare post-conflict au marcat în mod decisiv modul în care conceptul de „management crizelor” este abordat la nivelul UE. Sunt dezvoltate deopotrivă capacități militare, în cadrul PESA,

²² Vezi Petre DUȚU, Cristina BOGZEANU, *Reforma instituțională a UE din perspectiva Politicii de Securitate și Apărare Comune*, Editura UNAp, București, 2011, pp. 36-71.

care să poată întreprinde acțiuni de răspuns la crize, și sunt asumate angajamente politice pentru prevenirea conflictelor. Evenimentele ce s-au petrecut în spațiul vest-balcanic au demonstrat, de asemenea, faptul că pentru a putea menține o pace durabilă în exteriorul granițelor sale, UE va trebui să identifice un mix optim de instrumente civile și militare pentru a aborda criza adecvat, în funcție de stadiul ei de dezvoltare – pre-criză, diferend, confruntare, refacere.

În ceea ce privește aspectele de securitate, am putea considera că acest caracter diferit al celor două organizații duce la viziuni complementare, care pot contribui în mod real la abordarea comprehensivă a securității din perspectiva dimensiunii militare și non-militare. Abordarea UE a managementului crizelor este diferită de cea a altor organizații internaționale, inclusiv de cea a NATO din cauză că acesta se face în cadrul Politicii Externe și de Securitate Comună a UE; spre deosebire de NATO, UE poate avea o proprie politică externă, ceea ce influențează considerabil implicarea acesteia în managementul crizelor deoarece Uniunea trebuie să ia în considerare nu doar propriile obiective politice, ci și celelalte interese și priorități ale UE și ale statelor sale membre, ceea ce a determinat dificultăți în crearea unei viziuni comune, coerente, unitare.

În cazul UE, managementul crizelor nu cunoaște o dualitate doar în utilizarea celor două instrumente – **civil și militar**, ci și în conceptualizarea răspunsului la criză. Acesta este bazat pe două strategii – gestionarea crizelor și prevenirea conflictelor. În ce privește gestionarea crizelor, UE definește acest concept astfel: *acțiuni inițiate pentru a preveni escaladarea pe verticală (intensificarea violențelor) și pe orizontală (răspândirea teritorială) a conflictelor violente existente*. Rezolvarea conflictelor are în vedere *acțiunile întreprinse, pe termen scurt, pentru a stopa un conflict violent*²³.

Însă, unicitatea modului în care managementul crizelor este abordat la nivelul UE nu se rezumă doar la atât. După cum am menționat mai sus, NATO a avut un rol deosebit de important în crearea și consolidarea dimensiunii de securitate și apărare a

²³ EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, International Crisis Group Report, No. 2, 26th June 2001, pp. 2-3.

Uniunii, iar relația NATO-UE a comportat și continuă să comporte o importanță deosebită pentru ambele organizații.

De asemenea, efortul de a îndeplini primul Obiectiv Global (2003) stabilit a dus la conștientizarea necesității unei forțe mobile, înalt specializate, cu grad mare de mobilitate și capabile să desfășoare acțiuni în condiții dificile. Crearea unor asemenea forțe a fost inclusă în Obiectul Global 2010. Prin urmare, au fost înființate **Grupurile de Luptă ale UE** (European Union Battle Groups – EUBG). Acestea sunt grupuri tactice de luptă, alcătuite din aproximativ 1.500 de persoane, dislocabile în 15 zile în zone îndepărtate și dificile. EUBG trebuie să poată îndeplini misiunile de tip Petersberg, misiunile stabilite prin Strategia Europeană de Securitate și de către Obiectivul Global 2010.

Un alt element care dă unicitate viziunii UE asupra managementului crizelor este componenta non-militară a acesteia, respectiv, **managementul crizelor cu ajutorul mijloacelor civile**. Aceasta vine pe fondul naturii organizației în discuție. UE nu a fost creată încă de la început, având integrată o dimensiune de securitate și apărare; inițial, comunitățile europene vizau integrarea economică și ulterior pe cea politică. Este drept, acestea au fost considerate instrumentele prin care s-a asigurat, pe continentul european, o perioadă de pace și prosperitate fără precedent. Prin urmare, UE avea deja dezvoltată o anumită expertiză în acest sens, în momentul în care și-a cristalizat dimensiunea de securitate și apărare.

Dar, în ciuda faptului că ideea de management al crizelor prin mijloace civile (Civilian Crisis Management – CCM) este una dintre cele mai uzitate sintagme atunci când se vorbește despre viziunea UE asupra managementului crizelor, ea nu a fost definită încă cu claritate. Totuși, unul dintre primele rapoarte referitoare la acest concept îl definea drept „*intervenția cu ajutorul personalului non-militar într-o situație de criză, care poate fi violentă sau non-violentă, cu intenția de a preveni intensificarea crizei și în scopul facilitării soluționării ei*”²⁴. De asemenea, același raport subliniază faptul că experții fac deosebirea între *prevenirea conflictului*

²⁴ Chris LINDBORG, *Abordarea europeană a managementului crizelor prin mijloace civile*, BASIC Special Report, 2002, p. 4, apud. Teodor FRUNZETI, *op. cit.*, p. 361.

(activități care se petrec înaintea actelor ostile) și *managementul crizelor* (intervenția după ce actele violente s-au produs). Totodată, aceeași sursă menționează faptul că procesul de construcție a păcii în perioada post-conflict este considerat unul dintre mijloacele de prevenire a crizelor ulterioare, făcând, prin urmare, obiectul CCM. Totuși, putem accepta ca definiție largă a CCM următoarea: „ansamblul instrumentelor și politicilor non-militare ale UE utilizate în managementul crizelor, conform PESA”²⁵.

Există patru domenii prioritare de acțiune²⁶ ale UE în ceea ce privește CCM, care au fost considerate repere în dezvoltarea capacităților civile ale UE de management al crizelor. Acestea²⁷ sunt:

a) **Poliția civilă** și-a asumat rolul de lider în îmbunătățirea capacităților UE de răspuns la crizele internaționale. Conform Consiliului de la Feira, se alcătuiesc Unități de Poliție Integrate – „forțe robuste, dislocabile rapid, flexibile și interoperabile, capabile de îndeplinire a sarcinilor executive în vederea restabilirii legii și ordinii în situații delicate”²⁸.

b) **Instituirea și consolidarea unui domeniu ce viza Statul de Drept (Rule of Law)** a fost inclus în cadrul acțiunilor prioritare în managementul civil al crizelor în urma experiențelor din Balcanii de Vest, în special a celei din Kosovo, care au demonstrat că este nevoie de anumite măsuri de sprijinire care să înlocuiască structurile statale aflate în colaps, concentrându-se asupra *legii, ordinii și sistemului penal*. Aceste măsuri de substituție constau în dislocarea personalului internațional, cum ar fi avocați, ofițeri de poliție, personal pentru administrarea penitenciarelor pentru a asigura implementarea principiilor statului de drept.

c) **Administrația civilă** constă în angajarea voluntară a experților capabili de a asigura o gamă largă de sarcini, cum ar fi

evidența proprie-tăților, alegeri, impozitare, servicii sociale, medicale și infrastructură. Și această linie prioritară de acțiune a fost stabilită în urma experiențelor din Kosovo, care au demonstrat că mediul social, etnic, cultural, economic, politic caracterizat de o evidentă complexitate implică acțiuni coordonate și la nivelul administrației locale.

d) **Protecția civilă** se referă la măsurile ce se impun a fi luate pentru asigurarea asistenței în timpul și după perioada de criză pentru a asigura necesitățile imediate de supraviețuire și protecție a populației afectate.

Uniunea a instituit două instrumente pentru a consolida cooperarea dintre statele membre în cazuri de criză și de urgență, fie ele naturale, industriale sau determinate de acțiunea umană – Mecanismul Comunitar de Protecție Civilă (MCPC) și Aranjamentele pentru Coordonarea Crizelor (ACC)²⁹. Prin urmare, viziunea UE cu privire la managementul crizelor este una deosebit de complexă pentru că include conceptul de CCM, concept specific doar UE, care nu are un echivalent în dicționarele de terminologie specifică ale ONU, OSCE sau a altor organizații regionale non-europene³⁰. Această complexitate poate fi privită atât ca un avantaj în managementul crizelor, dat fiind că permite Uniunii să aibă o abordare comprehensivă a crizei, dar poate constitui și un indice al unei carențe în ce privește modul de funcționare al acesteia. În acest sens, Teodor Frunzeti (2009) vorbește despre o „incorență structurală”³¹. Aceasta vine din arhitectura UE, structurată pe cei trei piloni – Comunitățile Europene, Justiție și Afaceri Interne și Politică Externă și de Securitate Comună. În momentul în care UE are de a face cu problema prevenirii conflictelor și managementul crizelor, este posibil ca domeniile ce se cer tratate (ajutor, asistență financiară, politică, măsuri militare) să nu fie cuprinse în cadrul

²⁵ Teodor FRUNZETI, *op.cit.*, p. 362.

²⁶ Acestea au fost identificate în cadrul Consiliului European de la Feira (2000).

²⁷ Agnieszka NOWAK (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper no. 90, Institute for Security Studies, European Union, Paris, June 2006, pp. 20-23.

²⁸ Santa Maria Da Feira European Council, 19-20 June 2000, Conclusions of the Presidency, Annex I, Appendix 4 – Concrete Targets for Police, 2. Rapid Deployment capability, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an1.

²⁹ Pentru detalii, vezi Constantin MOȘTOFLEI, Grigore ALEXANDRESCU, **Managementul consecințelor**, Editura Universității Naționale de Apărare “Carol I”, 2009, pp. 36-62.

³⁰ Renata DWAN, *Sarcini și capacități civile utilizate în operațiile UE*, apud. Teodor FRUNZETI, *op.cit.*, p. 362.

³¹ Teodor FRUNZETI, *Geostrategie*, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, București, 2009.

aceluiași pilon, iar deciziile să fie tergiversate. Abia la finalul anului 2009, cel de-al doilea și cel de-al treilea pilon au fuzionat, dar, chiar și în aceste condiții, viitoarele acțiuni de management al crizelor ar putea întâmpina o astfel de dificultate

Totuși, de remarcat este faptul că această componentă civilă a managementului consecințelor este mult mai amplu dezvoltată decât în cadrul NATO și că, pentru Uniunea Europeană, ea reprezintă o componentă cel puțin la fel de importantă ca și cea militară (care, în cazul UE, este mult mai puțin dezvoltată decât la nivelul NATO). De asemenea, la fel de important este și rolul pe care derularea evenimentelor din Balcanii de Vest l-au avut în dezvoltarea cadrelor conceptuale, juridice, politice, instituționale de management al consecințelor la nivelul celor două organizații. Influența lor a fost atât de mare încât putem vorbi despre o relație cu dublu sens. Pe de o parte, cele două organizații au avut un impact de netăgăduit asupra stabilizării și modernizării statelor vest-balcanice; pe de altă parte, evenimentele ce s-au petrecut în această regiune au reprezentat un aport substanțial la dezvoltarea cadrelor conceptuale, instituționale și politice de management al crizelor la nivelul celor două organizații, au contribuit la crearea unor mijloace de reacție care au putut fi aplicate cu succes și în managementul crizelor din alte regiuni ale lumii.

Așadar, dincolo de tragediile implicate de evenimentele ce au urmat destrămării Iugoslaviei, ele au avut un impact pozitiv asupra dezvoltării modului de abordare și gestionare a unor astfel de situații de către NATO și UE.

Capitolul 2 MANAGEMENTUL CRIZELOR DIN BALCANII DE VEST. IMPLICAREA NATO ȘI UE

2.1. Scurtă caracterizare a crizei iugoslave

Procesul de destrămare a Iugoslaviei a constituit cel mai tragic eveniment petrecut pe continentul european de la finalul celui de-al Doilea Război Mondial. Războiul de Secesiune al Iugoslaviei, cum mai este cunoscut în anumite lucrări de referință, a fost, de fapt, rezultatul unei combinații unice de factori, de cauze, care au determinat derularea evenimentelor în acest mod. De asemenea, în acest caz, nu putem vorbi despre o unică criză, ci despre un cumul de crize, o succesiune a lor care a condus, finalmente, la dispariția Iugoslaviei de pe harta politică a lumii și la înlocuirea ei cu șase state independente.

Crizele ce au dus la secesiunea Iugoslaviei au fost, din punctul de vedere al tipului de soluție și al modului de rezolvare, *crize de legitimitate*. Comunitățile etnice din Iugoslavia au identificat soluții alternative pentru o situație pe care nu o mai considerau acceptabilă, soluții ce au condus la reorganizarea completă din punct de vedere politic a regiunii.

De asemenea, evenimentele în discuție s-au constituit și într-o veritabilă *criză politică*, echivalând cu trecerea de la o fază de stabilitate a sistemului politic (stabilitate care a funcționat până în momentul căderii comunismului în Europa de Est) la o fază de instabilitate extremă³².

Ca formă concretă de manifestare, criza politică din Iugoslavia se încadrează cu precădere în definiția *crizei de autoritate* care „reprezintă o formă de manifestare a crizei politice în care statul, ca instituție centrală a sistemului politic, își pierde echilibrul centrului său de decizie precum și pârgurile sale executive. Acest aspect agravează toate celelalte componente ale crizei sociale, produce prăbușirea ordinii sociale sub șocul anarhiei și destrămării. În contextul crizei de autoritate, sunt favorizate fenomene de structurante precum extinderea conflictelor inter-etnice și interstatale; naționalism; descompunerea relațiilor economice; încălcarea legilor; creșterea corupției; agravarea condițiilor de trai; escaladarea violenței, crimei organizate; creșterea consumului de droguri etc.”³³.

Șirul de conflicte ce au dus la destrămarea Iugoslaviei pare a fi exemplul clasic pentru defînirea unei astfel de crize. Moartea lui Tito

³² Teodor FRUNZETI, *Soluționarea crizelor internaționale. Mijloace militare și nemilitare*, Institutul European, Iași, 2006, pp. 50-51.

³³ Teodor FRUNZETI, *op. cit.*, pp. 50-51.

(1980), reforma instituțională din 1974³⁴, criza economică gravă care începuse încă din 1965³⁵, efectele în plan social ale crizei economice, dizolvarea Ligii Comuniștilor și vidul politic lăsat în urmă (1990), tendința republicilor de a controla întreg procesul de tranziție postcomunistă care contrasta puternic cu eforturile prim-ministrului de la Belgrad de a controla situația au condus la apariția unei asemenea crize care a antrenat întreaga gamă de fenomene de structurante prezente în „rețeta” crizei de autoritate – *extinderea conflictelor inter-etnice* (care se manifestă în întreaga regiune și perpetuate de atunci și până în prezent; totuși, poate cel mai elocvent exemplu este cel al conflictelor din Bosnia-Herțegovina, unde toate cele trei comunități etnice au luptat una împotriva celeilalte); *folosirea relațiilor economice ca mijloc de coerciție* (spre exemplu, guvernul sârb a ordonat propriilor întreprinderi de a întrerupe toate relațiile economice cu partenerii sloveni, încă din 1989, după ce organizațiile naționaliste ale sârbilor din Kosovo au organizat un marș de protest împotriva atitudinii reținute a Sloveniei față de problema legată de statutul Kosovo); de asemenea, creșterea corupției, agravarea condițiilor de trai, escaladarea violenței sunt fenomene ce au marcat și continuă să marcheze destinul recent al statelor din Balcanii de Vest.

2.2. Intervenția NATO

NATO a intervenit militar pentru a stopa sau întrerupe conflictele din regiunea Balcanilor Vest în trei ocazii: în Bosnia-Herțegovina (1995), în Kosovo (1999) și în fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (2001). În prezent, NATO conduce o misiune de menținere a păcii – Forța din Kosovo (KFOR), ce are drept obiectiv menținerea unui mediu de securitate în care toți cetățenii, indiferent de originea lor etnică, să conviețuiască în pace și unde să se consolideze treptat democrația, cu toate implicațiile sale. NATO deține, de asemenea, cartiere generale, la Skopje și la Sarajevo, deși misiunile sale în aceste spații s-au încheiat sau au fost preluate de UE. Aceste reprezentanțe ale NATO continuă să acorde asistență în reforma apărării acestor state, pentru a atinge standardele statelor sale membre.

Deși, inițial, Alianța a avut un rol de susținere a interdicțiilor stabilite de ONU, conflictul din BiH a constituit și prilejul primei

³⁴ Prin aceasta, puterea reală era deplasată de la nivelul central către cel al republicilor și regiunilor; guvernului federal îi mai rămâne doar politica externă, iar președinției doar armata.

³⁵ Sabrina P. RAMET, *The three Yugoslavias. State Building and Legitimation, 1918-2005*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., USA, 2006, p. 263.

intervenții militare a NATO (*Operațiunea Deny Flight* - 1993). Deși nu a putut împiedica producerea masacrului de la Srebrenica, intervenția a avut o contribuție considerabilă în crearea și menținerea unui climat de stabilitate în Bosnia-Herțegovina. În 1995, NATO a pornit prima campanie aeriană (*Deliberate Force* – determinată de atacul sârbilor bosniaci asupra Sarajevo), acțiune ce a generat o serie de consecințe politice semnificative pentru BiH și reprezintă punctul de plecare al transformării post-Război Rece a NATO³⁶. Aceasta a constituit baza pentru derularea unor misiuni mai variate de către NATO, de tip non-articol 5, care depășesc atribuția primară a Alianței de a garanta securitatea colectivă.

Conflictul s-a terminat cu un Acord de Pace semnat la Paris, dar negociat la Dayton (Ohio, SUA). Documentul, semnat la 14 decembrie 1995, numit „Cadrul General al Acordului de Pace” a furnizat și cadrul politic și legal pentru acordul cu următoarea misiune Stabilisation Force a NATO (SFOR). Obiectivele acordului pe linia aspectelor militare ale instaurării păcii au fost: furnizarea unui mediu sigur; stabilirea unui stat unic și democratic în BiH; reconstrucția economiei; permiterea întoarcerii refugiaților la locuințele lor de dinaintea războiului³⁷. Același acord prevedea, în anexa referitoare la aspectele militare ale instalării păcii, faptul că se va stabili o *forță militară de implementare multinațională (IFOR)*³⁸, care va fi desfășurată în BiH cu scopul de a asigura îndeplinirea prevederilor acestui acord. Totuși, în ciuda naturii sale evident militară, IFOR a contribuit, pe cât posibil, și la îndeplinirea unor misiuni civile, a furnizat sprijin OSCE prin asistența în pregătirea, supravegherea și monitorizarea alegerilor din 1996. După finalizarea acestui scrutin, IFOR se încheie, iar locul îi este luat de *Stabilization Force (SFOR)*, care are, de asemenea, menirea de a susține implementarea Acordului de Pace de la Dayton. Ca și în cazul IFOR, SFOR putea recurge la forță militară, dacă aceasta era necesară pentru îndeplinirea misiunii sau pentru propria protecție. Principala misiune a SFOR era să contribuie la instalarea unui climat stabil, necesar pentru consolidarea păcii.

Prin SFOR, NATO demonstrează a fi înțeles importanța civilă a managementului crizelor. Deși era o misiune militară, SFOR a relevat

³⁶ Teodor FRUNZETI, Ion PANAIT, Paul Dănuț DUȚĂ, *Organizațiile internaționale și problema balcanică. Studiu de caz: Kosovo*, Editura Techno Media, Sibiu, 2008, p. 111.

³⁷ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 14.12.1995, Annex 1A. Agreement on Military Aspects of the Peace Settlement, disponibil on-line la http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=368.

³⁸ Ibidem, articolul 1.

percepția aliaților că, pentru o pace durabilă în BiH, este necesară implementarea totală a aspectelor civile din Acordul de la Dayton. Implementând partea militară a acestuia, NATO a creat un mediu sigur în acest stat, asigurându-se că el va constitui baza reconstrucției civile și politice. SFOR a fost încheiată în 2004, iar locul ei a fost luat de **EUFOR (Forța UE)**. Totuși, Alianța menține în BiH un stat major general, al cărui rol este de a sprijini autoritățile bosniace în domeniul reformei apărării și în pregătirea aderării la programul Parteneriatului pentru Pace (PfP).

Cea de-a doua intervenție marcantă a NATO în Balcanii de Vest este considerată parte a Războiului din Kosovo. Principala operațiune este **Allied Force**, al cărei obiectiv militar principal era „dezintegrarea și distrugerea structurii militare și de securitate pe care Slobodan Milošević a utilizat-o pentru a depopula și distruge populația majoritară albaneză din Kosovo”³⁹. Operațiunea, inițiată pe 24 martie 1999, a reprezentat una dintre cele mai controversate acțiuni ale NATO – bombardarea Iugoslaviei. Obiectivele principale constau în: oprirea verificabilă a tuturor operațiunilor militare desfășurate de forțele sârbe în Kosovo și încetarea violențelor și represiei în această provincie; retragerea din Kosovo a forțelor de poliție, armatei și a trupelor paramilitare sârbe; staționarea în Kosovo a unei prezențe internaționale; reîntoarcerea necondiționată și sigură a tuturor refugiaților; garanții credibile, ferme, că regimul Milošević este dispus să coopereze cu reprezentanții albanezilor din Kosovo pe baza acordurilor de la Rambouillet, pentru a găsi o soluție politică, în conformitate cu dreptul internațional și cu prevederile Cartei ONU.

La 5 iunie 1999, NATO și Iugoslavia au semnat o înțelegere prin care se ajungea la un compromis. Iugoslavia accepta să ofere o autonomie substanțială provinciei, să-și retragă trupele militare, paramilitare și de poliție de pe teritoriul acesteia, să permită întoarcerea refugiaților și prezența unor trupe de menținere a păcii sub egida NATO. Pe de altă parte, Iugoslavia a obținut garantarea integrității teritoriale, având Kosovo inclusă în componența sa. La 10 iunie 1999, Consiliul de Securitate ONU adoptă Rezoluția 1244 care stabilește măsurile imediate ce vor fi luate pentru încetarea violențelor. Pe lângă cele enumerate mai sus, Rezoluția prevedea, printre altele, și instalarea unei administrații

³⁹ Conform declarației lui William S. COHEN, făcută în Senatul Comitetului Forțelor Armate, pe 15 aprilie 1999, care se regăsește și pe pagina web a Operațiunii Allied Force Kosovo <http://www.defense.gov/specials/kosovo/>.

interimare – UNMIK. Ca urmare a acestei Rezoluții și a Acordului Tehnic-Militar încheiat de NATO cu Iugoslavia, la 12 iunie 1999, intră în Kosovo primele trupe NATO sub operațiunea de menținere a păcii **KFOR** (Kosovo Force). Mandatul inițial al acestei operațiuni cuprindea următoarele puncte: să împiedice reapariția ostilităților și amenințărilor împotriva Kosovo de către forțele iugoslave și sârbe; să stabilească un mediu de securitate stabil și să asigure siguranța și ordinea publică; să dezarmeze Armata pentru Eliberarea Kosovo; să susțină eforturile umanitare internaționale; să coordoneze și să sprijine prezența civilă internațională.⁴⁰ Prezența KFOR a fost un factor crucial care a contribuit la menținerea stabilității mediului de securitate din Kosovo.

După ce acesta și-a declarat independența, în februarie 2008, misiunile KFOR au fost revizuite. Aceasta continuă să funcționeze conform Rezoluției 1244, până în momentul în care ONU va decide aplicarea unei alte soluții. Noile misiuni se concentrează asupra susținerii dezvoltării structurilor de securitate profesionale, multi-etnice și democratice.

Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM) s-a confruntat, din ianuarie până în noiembrie 2001, cu un conflict între Armata Albaneză pentru Eliberare Națională și forțele de securitate ale Republicii Macedonia. Primele acțiuni ale albanezilor s-au petrecut la finalul anului 2000 și începutul lui 2001, de-a lungul graniței Macedoniei cu UNMIK. Forțele albaneze revendicau eliberarea etnicilor din aceste teritorii. Radicalii sperau să determine comunitatea internațională să redeschidă cazul albanez. Aceștia militau pentru crearea unei Albanii Mari care să reunească populația albaneză din regiune⁴¹.

În timpul conflictelor din FYROM, NATO a jucat un rol substanțial atât prin KFOR (care a fost utilizată pentru a întări controlul la granița dintre Kosovo și Macedonia), cât și prin operațiunea **Essential Harvest**, a cărei misiune era supravegherea dezarmării voluntare a

⁴⁰ Conform datelor furnizate de site-ul oficial al NATO http://www.nato.int/cps/en/nato/live/topics_48818.htm.

⁴¹ În Albania se găsesc 3 milioane de albanezi, în Kosovo, 90% din populație este alcătuită din etnici albanezi, Macedonia înglobează 500.000 de albanezi la granița cu Albania și Kosovo, în sudul Serbiei se găsesc 60.000 de albanezi și tot atâția în Muntenegru. În timpul confruntărilor armate ce au dus la destrămarea Iugoslaviei, regiunea a cunoscut o adevărată efervescență a naționalismului. În acest context, etnicii albanezi solicită crearea unei Albanii Mari care să înglobeze toți etnicii albanezi din vestul Balcanilor. Confruntările ce au avut loc în Macedonia în anul 2001 sunt cauzate, printre altele, și de acest fenomen.

rebelilor albanezi, ce constituia o pre-condiție esențială pentru începerea procesului de pace conform Acordului de la Ohrid⁴². NATO a jucat un rol deosebit de important în arbitrarea și supervizarea implementării unei amnestii, care a dus la transformarea Armatei de Eliberare Națională într-un partid politic, ce a intrat în guvern după alegerile din 2002.

Ulterior, autoritățile de la Skopje solicită NATO să continue rezultatele obținute prin operațiunea Essential Harvest – dezarmarea insurgenților pentru stabilirea condițiilor optime de implementare a păcii. Prin urmare, aceasta a fost continuată prin operațiunea *Amber Fox*, ce asigură protecția monitorilor internaționali care se ocupau cu implementarea procesului de pace în FYROM⁴³.

NATO demarează în decembrie 2002 *Operațiunea Allied Harmony*, ce făcea parte din efortul comunității internaționale de a minimiza, pe cât posibil, riscurile de destabilizare a statului. Operațiunea includea sarcini de acordare de sprijin pentru observatorii OSCE și UE, precum și cooperarea în cadrul parteneriatului pentru instaurarea și menținerea păcii în regiune. Pe 31 martie 2003, operațiunea este încheiată, responsabilitățile acesteia fiind preluate de *operațiunea UE Concordia*. Totuși, aceasta nu echivalează cu retragerea NATO din procesul de sprijinire a fostei republici iugoslave pentru integrarea euro-atlantică, perspectivă prevăzută încă din Acordul de Pace de la Ohrid. Alianța continuă să mențină doi reprezentanți, unul civil și unul militar, în cadrul Cartierului General de la Skopje, care continuă să ofere asistență autorităților în aplicarea reformei sectorului de securitate în conformitate cu standardele NATO.

2.3. Intervenția UE

Asemeni NATO, și UE a avut o prezență constantă în evenimentele ce s-au petrecut în ultimii douăzeci de ani în spațiul vest-balcanic. Misiunile UE s-au derulat, de regulă, în urma misiunilor NATO sau în paralel cu acestea, și au fost menite fie să continue eforturile începute de Alianța Nord-Atlantică, fie să le completeze. UE a derulat o gamă largă de misiuni în acest spațiu – militare și civile, dar a lansat și o serie de inițiative de natură politică, economică, socială menite să susțină aceste

⁴² Acordul a fost semnat pe 13 august între reprezentanții albanezi și guvernul FYROM, fiind mediat de SUA și de UE. Textul integral al acordului disponibil la http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp.

⁴³ Conform datelor furnizate de site-ul oficial NATO <http://www.nato.int/fyrom/home.htm>.

state pe drumul stabilizării, democratizării și al integrării euroatlantice. UE a lansat astfel de inițiative pentru toate statele vest-balcanice, dar misiuni militare și civile au fost derulate doar în Bosnia-Herțegovina, FYROM și Kosovo.

Spre exemplu, UE a oferit statelor vest-balcanice perspectiva integrării și le-a inclus în *Procesul de Stabilizare și Asociere (PSA)*, care constituie un cadru în care se poartă discuțiile dintre UE și statele Vest-Balcanice ce își doresc statutul de stat membru. Acest proces este pus în aplicare prin încheierea unor *Acorduri de Stabilizare și Asociere (ASA)* care sunt semnate între UE și fiecare stat candidat în parte. Acestea constituie angajamente politice, economice și sociale mutuale. Pe de o parte, pentru UE, ASA constituie principalul instrument prin care acționează asupra vieții economice, politice și sociale ale acestor state, le încurajează tranziția către economia de piață, promovează mai ușor inițiative de cooperare regională etc. De cealaltă parte, dincolo de perspectiva aderării care le este oferită, statele vest-balcanice beneficiază, prin PSA, de asistență economică și financiară, asistență pentru reconstrucție, dezvoltare și stabilizare, și de avantaje oferite de ASA, ce presupun drepturi și obligații pentru ambele părți contractante. Până acum, au fost încheiate ASA cu șase state vest-balcanice – FYROM, Croația, Albania, Muntenegru, Bosnia-Herțegovina și Serbia. În ceea ce privește Kosovo, un atare acord nu a putut fi încheiat din pricina problemei statutului său, care este încă un subiect de controversă. Totuși, acesta nu a fost exclus din procesul de extindere al UE, pentru că nu ar fi fost profitabil nici pentru Uniune, nici pentru Kosovo. Prin urmare, și acesta este prins într-un proces similar PSA – Mecanismul de Urmărire a Procesului de Asociere (Association Process Tracking Mechanism – STM), care a debutat în 2002, la inițiativa Comisiei Europene și care, astăzi, evoluează către un ASA.

Prima misiune derulată de UE sub PESC/PESA în Balcanii de Vest este *Misiunea de Poliție a UE (EUPM) din Bosnia-Herțegovina*, care a început în 2003 și este încă în derulare, deși, inițial, avea un mandat de trei ani. Misiunea lucrează în strânsă cooperare cu SFOR și este subordonată Înalțului Reprezentant al comunității internaționale în BiH. Această intervenție a UE este subsumată, prin urmare, conceptului de management al crizelor prin mijloace civile.

În prima parte a mandatului, EUPM a avut o abordare programatică, fiind elaborate cinci programe tematice, care erau menite să contribuie la realizarea principalei priorități strategice – crearea unei forțe de poliție care să combată crima organizată și corupția, viabilă din

punct de vedere financiar și capabilă să dezvolte un management performant la toate nivelurile. În ianuarie 2006, mandatul inițial al EUPM a expirat, dar a fost prelungit, concentrându-se, de această dată, pe trei direcții principale, care denotă faptul că EUPM își asumă un rol pro-activ în managementul crizelor din BiH: a) reforma structurilor polițienești; b) sprijinirea poliției locale în lupta împotriva crimei organizate; c) inspectarea structurilor poliției locale. Prin acestea, EUPM a avut o contribuție crucială pentru intrarea BiH într-o nouă fază a reconstrucției sale post-război – trecerea de la implementarea „Acordului de la Dayton” la procesul de integrare europeană.

Totuși, intervenția UE în Bosnia-Herțegovina nu a fost doar de natură civilă, ci ea a comportat și o importantă componentă militară, prin operațiunea *Althea*, care s-a derulat după încheierea SFOR. Raportul UE-NATO este, în acest caz, un aspect deosebit de important. *Althea*, alături de *Concordia*, misiunea militară a UE în FYROM, este derulată conform aranjamentelor „Berlin +”, care permit Uniunii să deruleze misiuni cu recurs la mijloacele și capacitățile NATO. Mai mult, forțele implicate în această operațiune condusă de UE sunt planificate să aibă aceiași mărime ca și SFOR, care a părăsit teatrul în același an în care *Althea* a debutat – 2004. În plus, mandatul *Althea* este similar operațiunii NATO – contribuția la construirea unui mediu de securitate stabil.

Acțiunea UE în Bosnia-Herțegovina este un exemplu relevant asupra conceptului de abordare comprehensivă a managementului crizelor, datorită faptului că se pot identifica patru axe distincte de acțiune, care sunt menite să rezolve principalele carențe ce caracterizează Bosnia. O primă axă poate fi identificată în **angajamentul politic** al UE prin încheierea *Acordului de Stabilizare și Asociere (ASA)*, dar și în faptul că *Înaltul Reprezentant în Bosnia-Herțegovina este aceeași persoană cu Reprezentantul Special al UE*, a cărui misiune este coordonarea diferitelor componente UE în acest stat pentru a construi o pace durabilă. Cea de-a doua axă a abordării constă în **angajamentul economic** al UE, prin *asistența financiară* pe care Comisia Europeană și statele membre le furnizează încă de la începutul conflictului, pentru construirea instituțiilor și asigurarea sprijinului tehnic în vederea armonizării cu standardele europene. Cea de-a treia axă se referă la **activitatea din domeniul poliției**, prin aplicarea conceptului de management al crizelor cu mijloace civile, iar a patra axă constă în **abordarea militară a securității Bosniei-Herțegovinei**, prin *Althea*.

FYROM și-a câștigat independența față de Iugoslavia, în 1991, pe cale pașnică. După ce macedonenii își aleg primul președinte, este votată

și o Constituție care afirmă calitatea Macedoniei de stat suveran, independent, civil și democratic și recunoaște egalitatea completă a tuturor macedonenilor și minorităților. Totuși, aceasta nu a putut împiedica manifestarea insurgențelor ce au marcat acest stat de-a lungul întregului an 2001. Comunitatea Europeană a recunoscut încă din 1991 că Macedonia îndeplinește toate condițiile pentru a fi recunoscută oficial, dar tergiversează să adopte ea însăși această poziție din pricina opoziției Greciei, care susține că noul stat format nu are dreptul să utilizeze numele de Macedonia și nici emblema Macedoniei antice pe steagul său. Aceasta ar putea fi considerată una dintre crizele ce au marcat destinul FYROM, dat fiind că Grecia chiar introduce un embargo comercial unilateral pentru Macedonia, care va avea un efect devastator asupra economiei acesteia din urmă. Macedonia este primită în ONU, în 1993, cu numele provizoriu de Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (FYROM).

Conflictul din 2001 nu au permis ca UE și Macedonia să aibă doar relații politice și economice. În noiembrie 2005, în urma invitației guvernului FYROM, Consiliul UE adoptă o acțiune comună pentru stabilirea unei echipe de poliție consultative a UE în FYROM, în perioada 15 decembrie 2005-16 iunie 2006, dar mandatul ei a fost extins, astfel încât, EUPAT nu este încă o misiune încheiată. Operațiunea cunoscută sub numele de *Echipe de Poliție Consultativă a UE (EUPAT)* are obiectivul de a sprijini în continuare dezvoltarea eficientă și profesională a serviciilor poliției, pe baza standardelor europene, mai ales că o reformă în acest domeniu era esențială pentru a atinge standardele europene.

Ca și în cazul BiH, intervenția UE are și o componentă militară, care este constituită, în acest caz, de misiunea *Concordia*, prima misiune militară derulată de UE, conform aranjamentelor „Berlin +”. Ea urmează operației NATO Allied Harmony. Obiectivul acesteia constă în sprijinirea implementării Acordurilor de la Ohrid, prin oferirea unei prezențe militare vizibile, mai ales în zonele cu potențial de instabilitate și tensiuni etnice, dar și prin sprijinirea organismelor internaționale implicate în procesul de monitorizare și prin asigurarea legăturii cu autoritățile macedonene, cu liderii locali și cu populația din zonă⁴⁴. Operația s-a derulat atunci când starea de securitate din FYROM era relativ stabilă, iar nivelul conflictualității se afla la un nivel foarte scăzut,

⁴⁴ Dumitru MATEI, Mircea MUDURA, Milica NEACȘU, *Operațiile Militare ale Uniunii Europene*, Gândirea Militară Românească, nr. 2, 2005, p. 70.

dar nu a fost redundantă. Forțele implicate au continuat acțiunile Allied Harmony de strângere a armamentelor deținute ilegal, iar existența unei prezențe militare vizibile a contribuit în mod evident la menținerea acestui nivel scăzut al conflictualității.

Imediat după ce misiunea Concordia a luat sfârșit, UE a lansat o misiune civilă în FYROM, sub numele de *EUPOL Proxima*, cu un mandat inițial de un an, cu scopul de a sprijini schimbările structurale pe termen lung în cadrul Ministerului de Interne. Faptul că ea a urmat misiunii militare vine din preocuparea NATO și UE de a nu crea o dependență a FYROM de prezența forțelor militare externe pe teritoriul ei. Așadar, imediat ce mediul de securitate a fost suficient de stabil, prezența militară a fost înlocuită cu una civilă, prin care se susține dezvoltarea capacităților naționale de asigurare a siguranței cetățenilor. EUPOL Proxima a luat sfârșit în 2005, dar cooperarea cu UE nu s-a oprit la această dată. La cererea guvernului FYROM, a fost inițiat un proiect de „twinning” care presupune funcționarea unei echipe a UE în cadrul Ministerului de Interne al FYROM. Aceasta face parte din faza post-conflict a managementului crizelor și face trecerea către procesul de integrare europeană a acestui stat.

În **Kosovo**, UE a avut o abordare bazată tot pe mijloace civile, dar, de această dată, ele nu au mai intrat în categoria acțiunilor de poliție civilă, ci în cea legată de statul de drept. Misiunea *EULEX Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo)* este cea mai mare misiune civilă a Uniunii și a fost lansată în 2008, fiind încă în curs de derulare. Aceasta a luat naștere ple-când de la premisa că autoritățile de la Priștina nu au experiența unei guvernări democratice, dat fiind că autonomia acestuia a fost suspendată pentru mult timp și că soluția cea mai viabilă de a menține un mediu de securitate stabil în Kosovo, de a susține dezvoltarea principiilor democrației și de a-l încuraja să meargă către integrarea euroatlantică este crearea unui stat democratic, multi-etic, capabil să se auto-guverneze, și să întrețină relații de cooperare și bună vecinătate cu statele din apropierea sa⁴⁵.

Totuși, în ciuda obiectivelor stabilite, EULEX este o misiune controversată. Prima dintre cauze se referă la problema statutului Kosovo. Acesta și-a declarat independența pe 17 februarie 2008, iar UE a fost unul dintre organismele care au salutat această decizie a autorităților kosovare. Misiunea PSAC în Kosovo este menită să pregătească, să

⁴⁵ Conform site-ului oficial al EULEX <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1458&lang=en>.

monitorizeze și să dezvolte instituțiile juridice și de poliție. Totuși, nu toate statele membre UE au și recunoscut independența acestuia, printre ele numărându-se și România. Mai mult, recunoașterea independenței este contrară chiar prezenței EULEX în Kosovo, care își propune să susțină noul stat în ceea ce privește statul de drept, ceea ce implică, în mod evident, faptul că această entitate nu are încă abilitatea de a se auto-guverna.

După cum menționam anterior, UE nu a abordat problema Balcanilor de Vest doar din prisma dimensiunii de securitate și apărare, deși aceasta era cea mai gravă dintre problemele acestor state. După ce regiunea a fost stabilizată și după ce NATO și UE și-au conturat din ce în ce mai clar o viziune comprehensivă asupra securității, au aplicat și o serie de instrumente politice care au contribuit și contribuie în continuare la menținerea stării de securitate, dar, mai ales, la prevenirea unui conflict armat.

2.4. Cooperarea NATO-UE în Balcanii de Vest

În primul capitol, vorbeam despre rolul deosebit de important pe care NATO l-a jucat în conturarea dimensiunii de securitate și apărare a UE. Aceasta a influențat considerabil modul în care cele două organizații se raportează la mediul de securitate și una față de cealaltă. Ariile lor de interes se suprapun într-o bună măsură, dat fiind că mare parte dintre membrii UE sunt și membri NATO. Mai mult susținerea pe care NATO a dat-o cristalizării dimensiunii de securitate și apărare, mai întâi în propriul cadrul instituțional, prin Identitatea Europeană de Securitate și Apărare, și ulterior prin includerea acesteia în cadrul UE, prin acordurile „Berlin +”, a determinat ca cele două organizații să perceapă mediul internațional de securitate în mod similar, iar abordările lor să fie complementare. Această tendință s-a conturat încă din momentul în care NATO și UE s-au implicat în managementul crizelor din Balcanii de Vest. Pentru ambele aceasta a constituit o primă experiență în acest domeniu, care a marcat modul în care ele se vor raporta la alte crize.

Alianța Nord-Atlantică și UE au cooperat eficient în managementul crizelor din Balcanii de Vest. Misiunile și operațiunile au fost astfel concepute încât să nu fie redundante. Misiunile NATO au fost militare și au fost derulate, de regulă, în momentele de apogeu ale crizei, sau când nivelul de conflictualitate era foarte înalt. UE a pus, însă, un accent mult mai mare pe mijloacele civile de management al crizelor, majoritatea misiunilor sale fiind de această natură. Totuși, Uniunea a reușit să deruleze cu succes primele sale misiuni militare, sub acordurile „Berlin

Capitolul 3

SECURITATEA ÎN BALCANII DE VEST.

TENDINȚE ACTUALE

+”. Balcanii de Vest au constituit și o ocazie de a testa funcționalitatea acestora.

Mai mult, misiunile militare, indiferent că sunt conduse de UE sau de NATO, își găsesc o continuitate în misiunile civile UE care, beneficiind de un mediu relativ stabil, cu un nivel de conflictualitate mult redus, pot contribui la edificarea unor state democratice, bazate pe principiile statului de drept, care să se poată auto-guverna și care să-și poată asigura ele însele securitatea, cel puțin în ce privește problemele interne care, acum douăzeci de ani, au dus la conflicte violente.

Prin urmare, ambele instituții și-au asumat roluri complexe în managementul crizelor din Balcanii de Vest și au cooperat, de regulă, eficient pentru a gestiona aceste crize. Totuși, dată fiind lipsa de experiență a ambelor instituții în această privință, relația de cooperare a fost adesea și subminată de curenți procedurale care, în anumite circumstanțe, puteau crea stări de instabilitate.

Totuși, am putea spune că rolurile NATO și UE în managementul crizelor din Balcanii de Vest au fost complementare, intervenția NATO făcându-se preponderent în virtutea puterii „hard” și a mijloacelor militare de management al crizelor, iar cea a UE în cea a puterii „soft” și a mijloacelor non-militare. Niciuna nu ar fi fost eficientă în absența celeilalte. Angajamentul celor două organizații în Balcanii de Vest continuă până în prezent, când majoritatea statelor s-au înscris pe calea integrării euroatlantice, singura soluție viabilă, în viziunea comunității internaționale, pentru a pune capăt definitiv tensiunilor din regiune. Totuși, în ciuda faptului că probabilitatea emergenței unui conflict armat în Balcanii de Vest este aproape nulă, nimeni nu poate considera că aceasta reprezintă un spațiu lipsit de conflictualitate. Statele sunt încă fragile, tensiunile etnice continuă să constituie o realitate de zi cu zi și antrenează efecte grave în plan social, politic, economic, în planul relațiilor care se stabilesc între aceste state și care se întâmplă adesea să fie tensionate.

Prezența comunității internaționale în această regiune, intervenția ei în atenuarea disensiunilor inter-etnice sau intraregionale rămâne o necesitate. Intervenția NATO și a UE în managementul acestor crize va putea fi considerată încheiată abia atunci când aceste state vor atinge un nivel de dezvoltare și democratizare care le va permite să capete statutul de state membre ale NATO și UE. Până atunci, intervenția lor în faza post-criză continuă și, de multe ori, sunt nevoite să intervină și anumite crize noi sau reiterate.

3.1. Mediul de securitate în regiunea Balcanilor de Vest în prezent

După cum am menționat anterior, prezența internațională în Balcanii de Vest, în special cea a NATO și a UE, a determinat stabilizarea acestora din punctul de vedere al securității, fără ca aceasta să echivaleze însă și cu absența completă a crizelor care, deși nu au, în genere, o natură militară, au impact considerabil asupra securității regionale.

În prezent, Croația, Muntenegru și FYROM sunt state candidate la UE, aflându-se însă în stadii diferite ale evoluției procesului de aderare. Dintre acestea, Croația se află cel mai aproape de momentul semnării unui tratat cu UE care să consfințească statutul de stat membru al acesteia. Albania, Bosnia-Herțegovina, Serbia și Kosovo sunt state potențial candidate. Totuși, deși înscrise pe calea aderării o parte dintre acestea întâmpină probleme serioase în ceea ce privește procesul de reconstrucție a statului. Serbia, Kosovo și Bosnia-Herțegovina sunt cele care se confruntă cu obstacole pe această linie. Aceasta duce la apariția a două fenomene în ceea ce privește nu doar securitatea la nivelul regiunii, ci și relațiile dintre statele ce o alcătuiesc, precum și între acestea și UE. Astfel, Croația, deși este considerată un motor al integrării europene în Balcanii de Vest și susține procesul integrării statelor din această regiune, privește acest proces doar la nivel individual, interesul acesteia fiind de a evita asocierea sa cu state care nu și-au finalizat încă procesul de reconstrucție națională⁴⁶. În al doilea rând, pentru prima oară în istoria politicii de extindere a UE, aceasta are două roluri – pe de o parte, de a contribui la reconstrucția efectivă a statelor și la menținerea securității și stabilității, precum și promovarea unor bune relații între statele vest-balcanice și, pe de alta, de a face ca această

⁴⁶ Jaques RUPNIK, *The Western Balkans and the EU: "The Hour of Europe"*, Chaillot Papers, June 2011, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2011, p. 35.

reconstrucție să apropie Balcanii de Vest pe cât de mult posibil de standardele europene.

Mai mult, la nivel intern, marea parte a statelor vest-balkanice se confruntă cu probleme legate de consolidarea instituțiilor, de corupție, crimă organizată, ce nu fac decât să contribuie la amplificarea obstacolelor către crearea unor state moderne, apropiate de standardele internaționale ale acestui concept. La toate acestea putem adăuga efectele crizei economice și financiare mondiale, unul dintre cele mai afectate state fiind chiar Serbia care, spre finalul anului 2010, a înregistrat cea mai înaltă rată a șomajului – 20 de procente⁴⁷. În plus, problemele legate de consolidarea instituțiilor, precum și cele care țin de buna guvernare constituie obstacole evidente în calea gestionării optime a efectelor crizei economice și financiare actuale.

În plus, există încă tensiuni de natură etnică sau religioasă în interiorul aceluiași state. Vorbim, în acest caz despre Bosnia și Herțegovina care traversează o gravă criză politică și despre Kosovo, unde rivalitatea dintre albanezi și sârbi, în nordul provinciei, este adesea tradusă în lupte de stradă. În cazul Bosniei și Herțegovinei, criza a fost generată, în primul rând, de disensiunile liderilor politici naționali ai celor două entități care alcătuiesc statul federal. Pe de o parte, putem vorbi despre un curent care susține menținerea statu-quo-ului (Federația Bosnia și Herțegovina, unde majoritatea populației este croato-bosniacă) și un altul care reclamă un grad mai mare de autonomie sau chiar secesiune (Republica Srpska, locuită majoritar de sârbi bosniaci). În plus, în Bosnia-Herțegovina, putem identifica o criză politică și la nivelul instituțiilor internaționale, care au nevoie deopotrivă de reformare (adaptare la noile realități interne ale Bosniei-Herțegovinei) și de menținere, dat fiind că, în acest caz, nu putem vorbi încă de un stat capabil să se auto-guverneze⁴⁸. În susținerea acestei idei, putem menționa

⁴⁷ Jacques RUPNIK, *The Western Balkans and the EU: "The Hour of Europe"*, Chaillot Papers, European Institute for Security Studies, Paris, 2011, p. 63.

⁴⁸ Pentru mai multe detalii despre natura, cauzele, tipul, desfășurarea și repercusiunile crizei politice actuale în Bosnia și Herțegovina, vezi Cristina BOGZEANU, *Bosnia-Herțegovina – impas politic și securitate. Repercusiuni asupra relației cu Uniunea Europeană*, în *Impact Strategic*, nr. 3/2010, pp. 50-63.

faptul că de la momentul ultimelor alegeri organizate în Bosnia și Herțegovina și până la formarea unui nou guvern a durat nu mai puțin de 15 luni (octombrie 2010-decembrie 2011), fapt cauzat, în principal, de interesele divergente ale celor trei comunități etnice ce alcătuiesc statul federal (sârbi, croați, bosniaci). Totuși, și după atingerea acestui compromis, este de așteptat ca tensiunile dintre cele trei comunități etnice să continue deoarece niciuna dintre părți nu a reușit să obțină ceea ce dorea⁴⁹. Prin urmare, Republica Srpska va continua să depună eforturi pentru a micșora puterea instituțiilor de stat centrale și să amenințe cu secesiunea, croații vor continua să încerce să creeze o a treia entitate în sânul statului federal, iar sârbi bosniaci să se confrunte cu ambele părți menționate, dat fiind că aceștia urmăresc menținerea statu-quo-ului.

Și în Kosovo putem vorbi despre conflicte inter-etnice și despre dificultăți în procesul de construcție a statului. În acest caz însă, chiar existența unui stat-Kosovo implică numeroase probleme. Kosovo și-a declarat independența pe 1 februarie 2008, independență care nu este recunoscută de Serbia în viziunea căreia acesta este o entitate aflată sub administrația ONU, dar făcând parte din teritoriul său național sub numele Provincia Autonomă a Kosovo și Metohiei. Disputa dintre mișcarea secesionistă albaneză și autoritățile de la Belgrad a dus la o împărțire a comunității internaționale în două tabere – una care cuprinde statele ce recunosc Kosovo ca stat independent și una care susține poziția Serbiei. Până la 1 decembrie 2011, 85 din cele 192 de state membre ale ONU au recunoscut independența Kosovo, inclusiv 22 din cele 27 de state membre ale UE⁵⁰. În prezent, Kosovo se află în continuare sub administrația ONU, căreia i s-a adăugat EULEX Kosovo. UNMIK este încă derulată conform Rezoluției 1244 (1999), fiind neutră din punctul de vedere al statutului Kosovo.

⁴⁹ *A New Bosnian government. Bosnia's December Surprise*, 30th September 2011, The Economist, <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/> 2011/12/new-bosnian-government.

⁵⁰ Conform paginii web oficiale a UNMIK, <http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx>.

În plus, disensiunile dintre albanezi și sârbi au escaladat până la lupte de stradă, făcând necesară intervenția trupelor NATO pentru restabilirea ordinii. Evenimentele din 2011, ce constituie de fapt o reaprindere a conflictelor etnice în Kosovo de Nord, au asigurat acestei entități un loc pe harta mondială a conflictelor așteptate în anul 2012⁵¹. Aceasta deoarece statutul Kosovo în relație cu Serbia nu a fost rezolvat prin Decizia Curții Internaționale de Justiție (CIJ) din 2010. Problema asupra căreia CIJ trebuia să acorde un răspuns era dacă „declarația de independență unilaterală a Instituțiilor Provizorii a Guvernului Kosovo este în concordanță cu dreptul internațional”⁵². Practic, CIJ a analizat doar legalitatea actului de declarație a independenței, dar nu și legalitatea actului de a secesiune și de crearea a unui nou stat. Aceasta implică un apel la dreptul de auto-determinare al popoarelor, a cărui exercitare, atunci când se alege varianta secesiunii, presupune nu doar exprimarea voinței de secesiune din partea celor care aleg această cale, ci și acordul statului din teritoriul căruia se încearcă a se face secesiunea, în virtutea principiilor suveranității și integrității teritoriale care stau la baza funcționării statelor moderne⁵³. Prin urmare, actul de declarație unilaterală a independenței nu este contrar normelor dreptului internațional, dar nu se poate crea un stat Kosovo, atât timp cât Serbia nu își exprimă acordul în acest sens, ignorarea poziției acesteia putând echivala cu crearea unui precedent periculos în acest sens. Acesta a constituit și unul dintre principalele argumente aduse de România în explicarea poziției sale – autodeterminarea nu se poate face decât în anumite condiții, implicând un acord

⁵¹ *World Conflict Map 2012*, Aviation Week Defence Technology International, January 2012, pp. 16-17, <http://gb.zinio.com/reader.jsp?issue=416204141>.

⁵² International Court of Justice, Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, 22 July 2010, p. 19, accesat în format on-line la <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.

⁵³ Pentru detalii, vezi *Conformitatea declarației de independență a instituțiilor de auto-guvernare din Kosovo. Poziția MAE român față de Avizul consultativ privind „Conformitatea cu dreptul internațional a declarației unilaterale de independență a instituțiilor provizorii de autoguvernare din Kosovo” al Curții Internaționale de Justiție*, <http://www.mae.ro/node/2167>; *Transcrierea emisiunii „Actualitatea în dezbateri” – Interviu cu Bogdan Aureescu, agentul României în procesul de la Haga cu Ucraina*, <http://www.mae.ro/node/2842>.

bilateral între statul din al cărui teritoriu se desprinde o nouă entitate, pe de o parte, și instituțiile entității nou create. Or, în cazul Kosovo, în mod evident, nu avem de a face cu așa ceva.

Ambele entități se așteptau ca acest aviz să le fie favorabil și să le faciliteze drumul către integrarea europeană. Totuși, concluzia CIJ – „adoptarea acelei declarații de independență nu a violat nicio regulă aplicabilă a dreptului internațional”⁵⁴ – pare să nu fi îndeplinit așteptările niciuneia dintre părți, problema celor doi actori regionali rămânând a fi rezolvată în cadrul negocierilor bilaterale. Tocmai aceste negocieri au determinat însă emergența luptelor de stradă în anul 2011⁵⁵.

Partea de Nord a Kosovo reprezintă un punct central al tensiunilor dintre acesta și Serbia deoarece este locuită, în majoritate de etnici sârbi, fapt ce este utilizat de Serbia ca justificare a pretențiilor sale asupra Kosovo. Dincolo de aceasta, Kosovo și, în special, partea sa de nord, are o importanță covârșitoare din punct de vedere cultural, istoric și civilizațional. Teritoriul cunoscut astăzi sub numele de Kosovo a fost locuit timp de aproape 800 de ani de către sârbi, perioadă ce a fost întreruptă de învingerea sârbilor de către turci (1389), teritoriul fiind ocupat de către aceștia și de albanezii de religie musulmană⁵⁶. Atunci, sârbii au părăsit regiunea și s-au concentrat preponderent în partea de nord a provinciei, unde se puteau adăposti în mănăstirile ortodoxe. Prin urmare, lupta ce s-a dat între sârbi și turci ocupă, în conștiința națională a sârbilor, un loc de o importanță imensă, fiind asociată cu ideea de luptă pentru libertate și independență

⁵⁴ Ibidem, p. 43.

⁵⁵ Acestea au avut loc în urma deciziei Serbiei de a nu recunoaște timbrele vamale ale Kosovo. Decizia guvernului sârb a determinat guvernul de la Priștina să impună o interdicere asupra importurilor din Serbia, ca o contra-măsură la embargoul impus de Belgrad asupra importurilor din Kosovo, valabil încă de la declararea independenței acestuia din urmă. Forțele de poliție kosovare au preluat controlul asupra celor două puncte de trecere a graniței cu Serbia, încercând, astfel, să exercite suveranitatea în partea de Nord, unde EULEX nu reușise să impună respectarea embargoului. Mai mult, trupele kosovare au întâlnit rezistența sârbilor, ceea ce a determinat intervenția trupelor NATO. Tot alianța a fost cea care a facilitat un acord între cele două părți, acord ce stipula și controlul KFOR a punctelor de trecere între cele două entități statale.

⁵⁶ O. N. MEHROTRA, *The Kosovo Crisis: Perception and Problem*, <http://www.idsa-india.org/an-oct8-9.html>.

națională. În cazul Serbiei, nu putem vorbi despre un atașament de natură economică în raport cu Kosovo, ci de unul cauzat de valoarea istorică, culturală și etnică a acestuia. Argumentația Serbiei la CIJ poate fi elocventă în acest sens – Kosovo constituie leagănul istoric al Serbiei și unul dintre pilonii esențiali ai identității sale⁵⁷. Bisericile ortodoxe sârbești de pe teritoriul Kosovo au fost obiectul unor atacuri extrem de violente în 2004, fiind astăzi singurele monumente culturale din Europa care au nevoie de protecția militară internațională⁵⁸. Cu alte cuvinte, Kosovo pentru Serbia este, în primul rând, un aspect al identității sale naționale. Și aceasta capătă o importanță cu atât mai mare cu cât violența evenimentelor din istoria recentă a celor două entități politice a avut și un puternic fundament de natură etnică și religioasă. Ambele comunități etnice manifestă atitudini ostile una față de cealaltă.

De asemenea, conform Planului Ahtisaari⁵⁹, Kosovo de Nord se bucură de un grad de autonomie considerabilă față de autoritățile de la Priștina⁶⁰. Astfel, deși Planul Reprezentativului ONU pentru stabilirea statutului Kosovo, Martti Ahtisaari, pune bazele unei organizări instituționale asimetrice în Kosovo, care, urmărind să creeze în Kosovo un stat multiethnic, a dat puteri substanțiale minorităților, printre care se numără și minoritatea sârbă⁶¹, a fost un factor determinant în transformarea regiunii de Nord a

⁵⁷International Court of Justice, Public Sitting held on Tuesday 1 December 2009, at the Peace Palace on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo, Verbatim Record, p. 32, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15710.pdf>.

⁵⁸International Court of Justice, Public Sitting held on Tuesday 1 December 2009, at the Peace Palace on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo, Verbatim Record, p. 34, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15710.pdf>.

⁵⁹ Pentru detalii referitoare la implicațiile Planului Ahtisaari pentru Kosovo și pentru statutul Kosovo-ului de Nord, vezi Gheorghe IORDACHE, Cristina BOGZEANU, *Considerații privind evoluția relațiilor dintre Uniunea Europeană și statele din regiunea vest-balcanică*, în Impact Strategic, nr. 1/2011, pp. 37-36.

⁶⁰ United Nations Office, The Comprehensive proposal for Kosovo Status Settlement, <http://www.unosek.org/docref/020707%20Decentralization-F.doc>.

⁶¹ Conform CIA Factbook, albanezii alcătuiesc 92% din populația Kosovo, restul acesteia fiind alcătuită din sârbi, turci, egipteni etc., <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html>.

provinciei într-o zonă situată în afara sistemului legal al Kosovo și în principala sursă de instabilitate în regiune, cu implicații substanțiale asupra securității regionale, asupra procesului de integrare europeană a Serbiei și a Kosovo, dar și asupra dezvoltării economice.

Cu alte cuvinte, chiar și după ce CIJ și-a făcut publică opinia asupra statutului Kosovo, relația dintre acesta și Serbia nu a cunoscut îmbunătățiri. Negocierile bilaterale dintre cele două entități s-au derulat în jurul unor aspecte tehnice, care nu implică interesele naționale complet opuse ale celor două. Prin urmare, Kosovo depune eforturi la nivel diplomatic pentru îmbunătățirea relației cu SUA și cu UE pentru a obține susținerea acestora în ceea ce privește recunoașterea sa de către alte state, precum și în ceea ce privește integrarea sa în diferite organizații internaționale. De cealaltă parte, Serbia încearcă să își valorifice relațiile pentru a împiedica recunoașterea unui statut al Kosovo ca stat independent și suveran, precum și acceptarea acestuia în organizații internaționale. Poziția Serbiei este susținută de Rusia și China, ambele membre permanente în Consiliul de Securitate al ONU, ceea ce face ca, atât timp cât acestea nu vor recunoaște Kosovo, acesta să nu va poată deveni membru al Organizației Națiunilor Unite.

În acest timp, liderii politici ai celor două state preferă să negocieze aspecte tehnice ale relației dintre ele (recunoașterea reciprocă a titlurilor universitare, acceptarea de către Serbia a cărților de identitate emise de Kosovo pentru a facilita libertatea de mișcare etc.), urmărind obținerea, respectiv, împiedicarea obținerii recunoașterii Kosovo la nivel internațional. Dincolo de repercusiunile asupra securității, acest fapt implică și un obstacol în calea procesului de reconstrucție a statului și de integrare europeană pentru Kosovo deoarece atenția instituțiilor din Kosovo nu se mai concentrează preponderent asupra reformării instituționale și a capacității de autoguvernare.

3.2. Balcanii de Vest în prezent – Securitate sub îndrumarea NATO și UE

Rolul jucat de NATO și UE în managementul crizelor ce au dus la destrămarea Iugoslaviei este de netăgăduit, la fel ca și importanța soluțiilor pe care le-au identificat pentru menținerea stabilității regionale în faza post-conflict. Totuși, Balcanii rămân un spațiu al crizelor care, deși au o amploare mai mică și un impact scăzut asupra securității UE, influențează în mod negativ mediul de securitate la nivel regional, ceea ce impune o serie de noi soluții.

O altă tendință actuală constă în scăderea ponderii intervenției SUA și a NATO în Balcanii de Vest și o europeanizare a prezenței internaționale în această regiune. Scăderea nivelului prezenței NATO în statele vest-balcanice poate fi justificată prin schimbarea priorităților în perioada ce a urmat atacurilor teroriste de la 11 septembrie 2001. Atunci, fenomenul terorismului internațional a fost definit ca principala amenințare la adresa întregii Alianțe, justificând, în opinia liderilor americani invocarea articolului 5 din Tratatul de la Washington. Prin urmare, atenția și resursele NATO au fost focusate în regiunea Orientului Mijlociu. Totuși, aceasta nu a echivalat și cu o absență totală a NATO din Balcanii de Vest. KFOR continuă să numere 5.500 de militari pentru a contribui la menținerea unui climat de securitate stabil și a libertății de mișcare a cetățenilor, indiferent de originea lor etnică, iar utilitatea acestor trupe a fost demonstrată din plin în timpul ciocnirilor violente ce au avut loc în 2011, când EULEX nu s-a dovedit capabilă să gestioneze tensiunile în creștere între etnicii albanezi și cei sârbi. Practic, indiferent dacă vorbim despre KFOR ca factor de stabilitate în regiune (vezi rolul jucat de aceste trupe în conflictele din 2011) sau despre susținerea dezvoltării Forțelor de Securitate ale Kosovo (Kosovo Security Force – KSF)⁶², NATO deține în continuare un rol deosebit de important în menținerea securității la nivelul Kosovo.

⁶² KSF este o forță înarmată la nivel scăzut, cu misiuni care nu pot intra în atribuțiile forțelor de poliție. Printre acestea, se numără intervenția în situații de urgență, îndepărtarea dispozitivelor explozive, managementul materialelor periculoase, stingerea incendiilor și protecția civilă, precum și participarea la operații în sprijinul păcii. Pentru detalii, vezi <http://www.nato.int/kfor/>.

UE este reprezentată în Kosovo prin EULEX, fiind, după cum am menționat în capitolele precedente, o misiune de natură civilă, având rolul de a susține dezvoltarea Kosovo în ceea ce privește statul de drept, în special în domeniile poliției, al vămilor și al justiției. În acest sens, sunt implementate, împreună cu autoritățile locale, o serie de reforme menite să apropie Kosovo din punct de vedere instituțional de standardele cerute de UE în acest sens. Alături de EULEX, funcționează două alte instituții de sorginte europeană – Reprezentantul Special al UE în Kosovo (EUSR) și Biroul de Legătură al Comisiei Europene (European Commission Liaison Office – ECLO). EUSR reprezintă legătura dintre Kosovo și UE, rolul lui fiind de a susține guvernul de la Pristina în ceea ce privește integrarea europeană și de a coordona toate instituțiile ce reprezintă UE în Kosovo; ECLO reprezintă Comisia Europeană, rolul acestuia fiind de a susține Procesul de Stabilizare și Asociere și de a finanța proiectele ce sunt menite să consolideze instituțiile, să contribuie la dezvoltarea economiei și la realizarea standardelor europene. Practic, UE are un set complex de instrumente prin care poate susține dezvoltarea și modernizarea Kosovo. Totuși, conflictele la granița dintre Kosovo și Serbia din cursul anului 2011 relevă faptul că EULEX nu a reușit negocierea unei demarcații clare între cele două entități, iar eșecul a rezultat în ciocniri violente dintre sârbi, pe de o parte, și trupele KFOR, pe de alta. În opinia noastră, evenimentele din Kosovo în 2011 demonstrează deopotrivă natura complementară a acțiunilor celor două organizații în Kosovo, dar și eșecul acestora în garantarea stabilității și securității în regiune.

În Serbia, situația este diferită, aici neputând fi vorba despre o prezență internațională în sine. Totuși, UE poate contribui la aplanarea tensiunilor cu Kosovo prin puterea sa soft, prin atractivitatea pe care proiectul în UE încă o are, în ciuda problemelor ridicate de criza economică și financiară mondială. Mai mult, UE condiționează acordarea statutului de stat candidat Serbiei de rezolvarea problemei cu Kosovo, ceea ce ar putea determina fie o predispoziție crescută către compromis, fie abandonarea proiectului integrării europene. Totodată, relevantă este și relația Serbiei cu Rusia dat fiind că aceasta susține poziția

primeia în divergențele cu Kosovo. În plus, Serbia a fost inclusă în proiectul South Stream, considerat un răspuns politic al Rusiei la eforturile europene de a construi ruta energetică Nabucco. Totuși, deocamdată, UE nu a invocat participarea Serbiei la South Stream în contextul procesului de integrare a acesteia; accentul a fost pus preponderent pe rezolvarea problemei legate de statutul Kosovo.

Spre deosebire de Kosovo, în Bosnia-Herțegovina, mult mai pregnantă este o instituție ce reprezintă comunitatea internațională per ansamblu și care, în acest caz, beneficiază de putere executivă. Nivelul acestor puteri a constituit, după cum am arătat anterior, una dintre cauzele crizei politice pe care aceasta o traversează. Implementarea prevederilor Acordului de Dayton a revenit, în absența unor instituții naționale stabile, unora create la nivel internațional. Consiliul pentru Implementarea Păcii (Peace Implementation Council – PIC) și, în special, grupul de control al acestuia reprezintă instituția care coordonează, menține și gestionează respectarea prevederilor din tratatul de la pace. Membrii acestuia reprezintă Canada, Franța, Germania, Italia, Japonia, Rusia, Marea Britanie, SUA, Președintele Consiliului UE, Comisia UE și Turcia. Principalul instrument prin care comunitatea internațională implementează reforme și menține unitatea statului este Biroul Înaltului Reprezentant (Office of High Representative – OHR), instituție internațională creată pentru a supraveghea implementarea aspectelor civile ale Acordului de la Dayton. Înaltul Reprezentant a fost, de asemenea, și Reprezentantul Special al UE în Bosnia și Herțegovina. Instituția Înaltului Reprezentant a fost, în ultimul timp, subiectul unor controverse aprinse, liderii Republicii Srpska considerând că acesta deține prea multe puteri legislative și, prin urmare, au solicitat închiderea acestuia. Funcția dublă de Înalt Reprezentant și Reprezentant Special al UE a fost creată tocmai pentru a facilita închiderea OHR și păstrarea doar a celei de-a doua funcții, aferentă UE, fără ca acesta să dețină și puterea executivă a OHR.

După reforma instituțională a UE realizată prin Tratatul de la Lisabona, se preconiza că mandatul OHR va fi preluat de Serviciul European de Acțiune Externe (SEAE), dar acest lucru nu a fost realizat încă. Motivele pot fi identificate fie în tendința liderilor

europeni de a se concentra asupra gestionării efectelor crizei economice (problema Balcanilor de Vest trecând pe un plan secund pe lista priorităților), fie din cauza importanței pe care bosniacii o atașează instituției OHR, ca instrument de menținere a statu-quo-ului. Într-adevăr, în urma reformei instituționale în domeniul PSAC, funcția de Șef al Delegației UE în Bosnia-Herțegovina coincide cu cea de Reprezentant Special al UE în BiH, fiind deținută de Peter Sørensen. Postul de Înalt Reprezentant este deținut în continuare de Valentin Inzko. Scopul schimbării modalității de cumul al acestor funcții a fost cu siguranță creșterea nivelului de coerență al acțiunii UE în BiH, care să justifice și să ofere credibilitate UE pentru a înlocui OHR. Totuși, în opinia noastră, acest proces nu va fi unul lipsit de obstacole, nici din punctul de vedere al cetățenilor bosniaci, nici din acela al procedurii în sine.

În primul rând, închiderea OHR echivalează cu o scădere considerabilă a implicării SUA în Bosnia și cu o creștere exponențială a prezenței UE, care, pentru adepții menținerii statu-quo-ului este sinonimă cu reforme realizate lent, cu prezența unei birocrății complexe, precum și cu pozițiile divergente ale statelor membre față de problemele ce ar trebui abordate și, implicit, cu accentuarea tendințelor de descentralizare sau chiar secesiune⁶³. În al doilea rând, este vorba despre condițiile stabilite de PIC pentru închiderea OHR⁶⁴, care, în situația în care guvernul Bosniei-

⁶³ Janusz BUGAJSKI, Heather A. CONLEY, Mihaela DAVID, Terry TOLAND, *A New Transatlantic Approach for the Western Balkans. Time for a Change in Serbia, Kosovo and Bosnia-Herzegovina*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2011, pp. 19-20.

⁶⁴ Lista, care e cunoscută sub numele de „5+2”, prevede că, pentru ca Biroul Înaltului Reprezentant să fie închis este nevoie ca: a) Rezolvarea acceptabilă și durabilă a problemei împărțirii competențelor între stat și celelalte entități guvernamentale; b) Rezolvarea acceptabilă și durabilă a proprietății apărării; c) Stabilirea statutului Districtului Brčko (singurul punct realizat până în prezent, provincia căpătând drept de auto-guvernare); d) Sustenabilitate fiscală; e) Consolidarea statului de drept (demonstrat prin adoptarea Strategiei Naționale pentru Crimele de Război, adoptarea Strategiei Naționale pentru Reforma Sectorului Juridic, adoptarea Legii asupra Străinilor și Azilului; f) Semnarea Acordului de Stabilitate și Asociere și o evaluare pozitivă a situației din Bosnia-Herțegovina de către Grupul de Control al PIC, care să ateste aplicarea completă a acordului de la Dayton; g) Declarația Grupului de Control al PIC.

Herțegovinei a fost paralizat pentru mai bine de un an, nu au fost încă atinse.

Alături de instituțiile menționate mai sus, UE derulează în Bosnia-Herțegovina și Misiunea Europeană de Poliție (EUPM), al cărei mandat a fost extins, în repetate rânduri, până la finalul anului 2011. EUPM a fost gândită inițial ca o contribuție în abordarea problemelor legate de statul de drept, iar spre final, a fost adaptată astfel încât să poată susține Bosnia în ceea ce privește lupta împotriva crimei organizate și corupției. De asemenea, tot în Bosnia-Herțegovina, UE continuă să deruleze o misiune militară – EUFOR Althea – misiune ce succede misiunea derulată de NATO – SFOR. Misiunea UE a fost prelungită, printr-o rezoluție a ONU, până pe 15 noiembrie 2012⁶⁵. Relevant în acest caz este și faptul că Althea este derulată conform Acordurilor „Berlin +” încheiate între UE și NATO, ceea ce înseamnă că UE se folosește de comandamentul NATO în Bosnia și Herțegovina; prin urmare, prelungirea Althea echivalează și cu extinderea perioadei prezenței NATO în acest stat. Totodată, în ciuda faptului că Rezoluția 2019/2011 a ONU prin care se prelungeste mandatul Althea recunoaște existența unui mediu de securitate relativ stabil în BiH, decizia aceasta presupune și faptul că prezența militară externă continuă să fie necesară atât în ceea ce privește securitatea, cât și pentru reforma forțelor militare ale BiH. De altfel, în condițiile crizei politice ce a marcat destinul recent al Bosniei și în contextul creșterii tensiunilor dintre comunitățile etnice ale acesteia, decizia de a prelungi misiunea EUFOR Althea este cu atât mai justificabilă.

Din expunerea de mai sus, putem aprecia că cele două organizații, NATO și UE, și-au menținut prezența instituționalizată în statele în care perioada post-conflict nu s-a încheiat complet, care nu și-au definitivat o formă de organizare la nivel statal care să permită încheierea oricăror diferende dintre comunitățile etnice interne sau dintre acestea și statele din vecinătate. De asemenea,

⁶⁵ UN Security Council, Security Council authorizes one-year mandate extension for European Union Multinational Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina. Resolution 2019 (2011) Urges Formation of Cabinet, End to Divisive Rhetoric, SC/10451, 16 November 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10451.doc.htm>.

prezența NATO valorifică în continuare instrumentele militare de management al crizei, inclusiv în această perioadă de post-conflict, iar cea a UE este axată preponderent pe utilizarea mijloacelor non-militare, păstrându-se astfel specificul intervenției fiecăreia dintre ele, specific definit chiar din perioada de maximă intensitate a conflictelor rezumată în primele capitole ale acestui studiu.

Numărul mare al misiunilor din aceste state, precum și complexitatea sarcinilor acestora este totodată un indice relevant pentru dificultatea de a identifica soluții de compromis acceptabile pentru toate părțile implicate în divergențele abordate. În același timp, după cum am putut observa, o mare parte din instituțiile internaționale sunt supuse unui proces de reformare sau au cunoscut o astfel de etapă, ceea ce relevă schimbarea contextului în care ele acționează. Această schimbare poate fi dată fie de o îmbunătățire a stării de securitate, fie de mutarea crizei într-un alt domeniu, așa cum se întâmplă în Bosnia și Herțegovina, unde criza politică ce se manifestă nu doar la nivelul relațiilor dintre entitățile ce alcătuiesc statul federal, ci și dintre aceste entități și instituțiile ce reprezintă comunitatea internațională. Totodată, nu trebuie să omitem că reformarea instituțiilor ce reprezintă comunitatea internațională poate fi și rezultatul reformelor ce au fost întreprinse la nivelul organizațiilor internaționale. Tratatul de la Lisabona (2009) și Noul Concept Strategic al NATO (2010) pot fi exemple elocvente în acest sens. În plus, importante sunt și efectele crizei economice și financiare mondiale, nu doar asupra țărilor vest-balkanice, ci și asupra statelor membre NATO și UE, ceea ce ar putea explica un nivel mai scăzut al intervenției acestora în Balcanii de Vest și în viitorul apropiat.

3.3. Importanța Regiunii Balcanilor de Vest pentru Europa

Evoluția evenimentelor recente ne indică nu doar menținerea Balcanilor de Vest în atenția Politicii Externe și de Securitate Comune a UE și NATO, ci și o tendință de diminuare a prezenței NATO și UE în Balcanii de Vest. Mai mult, în dinamica declarațiilor liderilor europeni, putem identifica o oscilație între tendința de a acorda o importanță considerabilă securității în

această regiune și cea de a minimiza rolul acestora pe scena europeană, precum și atitudini evazive în ceea ce privește viitorul acestor țări ca state membre ale UE.

Pentru a explica această atitudine aparent paradoxală, contradictorie, ne propunem să realizăm o analiză a relațiilor dintre NATO și UE, pe de o parte, și statele vest-balcanice, pe de alta din prisma securității regionale.

În contextul schimbării caracteristicilor mediului internațional de securitate după sfârșitul Războiului Rece, când Relațiile Internaționale au fost caracterizate deopotrivă de cooperare și de competiție între puteri, Barry Buzan și Ole Wæver au elaborat *Teoria Complexului Regional de Securitate (TCSR)*⁶⁶, considerând că aceasta ar putea constitui un instrument util pentru a putea explica Relațiile Internaționale (RI) în perioada menționată, dar și pentru a identifica posibilități de evoluție a mediului de securitate internațional și a relațiilor dintre state. Autorii compară două perspective asupra ordinii mondiale după finalul Războiului Rece – cea neorealistică și perspectiva globalistă. Prima dintre ele are o viziune de natură globală asupra sistemului internațional, analizând distribuția resurselor de putere în cadrul acestuia. Teritorialitatea și suveranitatea statală sunt concepte-cheie pentru acest mod de abordare a RI și securității și nu poate explica inițiativele de cooperare pe această linie și nici existența unei organizații de tipul UE. Perspectiva globalistă are tendința de a ignora statul, caracterul teritorial al acestuia în RI, punând accent pe abordările care acordă o mai mare importanță culturii, aspectelor transnaționale sau economiei politice internaționale. Ambele viziuni pot oferi explicații asupra evoluției mediului internațional de securitate, dar, pentru demersul nostru, utilă este cea de-a treia perspectivă redată de Buzan și Wæver – Teoria Complexului de Securitate Regional. Aceasta conține elemente din ambele viziuni prezentate anterior, dar își concentrează atenția asupra unui nivel mai mic de analiză.

⁶⁶ Barry BUZAN, Ole WÆVER, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2003.

Buzan și Wæver definesc Complexul de Securitate Regional (CSR) drept o substructură durabilă (nu permanentă!) a sistemului internațional cu o importantă componentă geografică ce este dată de tiparele de interdependență a securității stabilite în timp. Practic, statele dintr-un CSR sunt apropiate din punct de vedere geografic, iar securitatea lor este interdependentă într-o asemenea măsură încât se pot deosebi cu ușurință de regiunile de securitate din vecinătatea lor. Această interdependență ține de o serie de tipare istorice de tipul amicitie-inamicie, cooperare-confruntare ce caracterizează relațiile stabilite între state⁶⁷. Cu alte cuvinte, un complex de securitate regional poate fi definit ca un „grup de state ale căror percepții și preocupări majore de securitate sunt atât de interconectate încât problemele lor de securitate internațională nu pot fi analizate sau rezolvate independent”⁶⁸. Prin urmare, putem vorbi despre CSR unde tiparul este acela al relațiilor de cooperare (America de Nord, spre exemplu) și despre CSR unde tiparul este acela al confruntării (Orientul Mijlociu). În viziunea sursei citate, această interdependență dintre securitatea statelor ce alcătuiesc un CSR este determinată de consecințele structurii anarhice a sistemului internațional și al balanței de putere, pe de o parte, și, de cealaltă, al presiunii exercitate de proximitatea geografică.

În acest context, Europa ocupă un loc important fiind un CSR hiperinstituționalizat. Tiparul interacțiunilor dintre state poate fi interpretat ca fiind conflictual, dacă privim la istoria Europei înainte de UE sau ca unul de cooperare, dacă privim Europa după crearea UE. De asemenea, un CSR poate fi analizat din prisma relațiilor de putere dintre statele ce îl alcătuiesc, precum și din cea a polarității (poate fi unipolar, bipolar sau multipolar).

În cadrul acestui CSR – Europa, Balcanii de Vest pot juca rolul fie rolul unui CSR distinct de cel reprezentat de UE, fie pe cel al unui sub-complex de securitate al UE. În linii mari, sub-complexul are aceeași definiție ca și CSR, singura deosebire dintre acestea fiind că sub-complexul este parte a unui CSR mai amplu.

⁶⁷ Barry BUZAN, Ole WÆVER, *op. cit.*, pp. 40-51.

⁶⁸ Barry BUZAN, Ole WÆVER, Jaap de WILDE, *Securitatea. Un nou cadru de analiză*, Editura CA Publishing, Cluj-Napoca, 2011, p. 27.

Sub-complexele de securitate constituie tipuri aparte de interdependență în ceea ce privește securitatea, dar care fac parte dintr-un tipar mai extins care definește CSR per ansamblu. Totuși, după cum am văzut în subcapitolele precedente, tiparul de interacțiune în domeniul securității dintre aceste state este unul conflictual, iar cel al UE este de natură cooperativă. În același timp, trebuie să luăm în considerație eforturile comunității internaționale de a stabiliza, securiza și media între statele ce compun Balcanii de Vest, ceea ce, în timp, ar putea conduce la schimbarea tiparului de interacțiune într-un de tip cooperativ, ceea ce ar permite includerea acestora, fără dubiu, în CSR al UE.

De altfel, și acțiunea UE în ceea ce privește Balcanii de Vest lasă deschise ambele opțiuni. UE a derulat și continuă să deruleze misiuni de stabilizare sau misiuni civile de susținere a reformei statelor acestora pe calea modernizării. Astfel, în acest caz, Balcanii de Vest pot fi considerați un sub-complex de securitate regională al Europei. În plus, UE a implementat și Acorduri de Stabilizare și Asociere cu fiecare dintre ele, acestea fiind menite să aducă statele din Balcanii Occidentali mai aproape de Europa, de a introduce valorile, principiile și standardele europene în regiune. Ideea care a stat la baza acestor întreprinderi ale UE a fost aceea că securitatea UE este strâns legată de stabilitatea și securitatea Balcanilor de Vest. Aceasta cu atât mai mult în perioada ce a urmat Războiului Rece, când, în condițiile globalizării, riscurile și amenințările de securitate nu se mai opresc la granița dintre state. Criminalitatea organizată, terorismul internațional, proliferarea armelor de distrugere în masă au un caracter transnațional. Similar poate fi văzut și fenomenul migrației ilegale, care, în contextul unui eventual conflict în Balcanii de Vest, ar cunoaște cu siguranță o amploare considerabilă.

Procesul de Stabilizare și Asociere (PSA) este unul dintre cei mai importanți indici care ne duc către concluzia că Balcanii de Vest sunt un sub-complex de securitate al Europei, justificând implicarea acesteia pe multiplele dimensiuni ale securității. În plus, în favoarea faptului că UE a abordat Balcanii de Vest ca sub-complex de securitate european stă și faptul că aceștia au făcut obiectul unor acțiuni distincte, dedicate lor (PSA), dar și acela că

nu au fost incluși în Politica Europeană de Vecinătate (PEV), care vizează zone ce fac parte din alte complexe de securitate regională și care sunt caracterizate printr-o implicare mai slabă a UE în domeniul securității. PEV vizează statele din vecinătatea apropiată, față de care Uniunea are interesul de a le susține în ceea ce privește prosperitatea, stabilitatea și dezvoltarea democratică⁶⁹. Prin urmare, proximitatea Balcanilor de Vest față de spațiul european, precum și faptul că nu au fost incluși în PEV, ci în procese distincte contribuie la argumentarea faptului că aceștia reprezintă un sub-complex de securitate european. Totodată, la fel de evident și faptul că, deși pot fi stabilite legături între securitatea UE și cea a Balcanilor de Vest, statele din acest sub-complex reprezintă o categorie aparte, care se identifică printr-o serie de caracteristici pe care nu pe putem găsi la nivelul celorlalte state europene sau, cel puțin, nu la un nivel atât de amplu. Ne referim la problema tergiversării construcției de stat, la relațiile tensionate dintre state sau dintre comunitățile etnice din interiorul aceleiași formațiuni statale, la absența unei identități naționale comune și la tendința grupurilor etnice ce alcătuiesc populația unor state de a-și securiza valorile pe baza apartenenței religioase sau etnice etc.

Natura relațiilor dintre statele vest-balcanice, precum și evoluția lor diferențiată a făcut necesar ca UE să abordeze întregul sub-complex într-un mod care să le unească, dar care să fie și adaptat realității fiecărui stat în parte. Astfel, Balcanii de Vest au un stat membru al UE (Slovenia), 3 state candidate (Croatia, FYROM, Muntenegru) și 4 state potențial candidate. Dintre acestea, putem identifica un protectorat (Kosovo), un semi-protectorat (Bosnia și Herțegovina), un stat care își dorește aderarea la UE dar care, paradoxal, nu are aceeași poziție ca majoritatea statelor membre ale acesteia în ceea ce privește granița sa (Serbia). În acest context, Albania ocupă și ea o poziție specială dată nu doar de legătura cu populația albaneză din Kosovo, ci și de stagnarea acesteia în procesul de aderare, stagnare ce este determinată de disensiunile acute pe plan politic, la nivel intern, ce

⁶⁹ Pentru detalii, vezi pagina web oficială a Politicii Europene de Vecinătate, http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm.

a dus, implicit, și o implementare extrem de redusă a reformelor necesare pentru aderarea la clubul european⁷⁰.

Dificultatea de a încadra Balcanii de Vest în categoria complexelor sau în cea a sub-complexelor de securitate este determinată de faptul că aceștia sunt supuși unui proces de schimbare. Barry Buzan⁷¹ identifică patru astfel de opțiuni de a evalua impactul unei schimbări asupra unui CSR: a) **menținerea statu-quo-ului** (implică menținerea structurii esențiale a complexului – distribuția de putere și tiparul ostilității); b) **transformarea internă** (structura esențială a complexului se schimbă în contextul graniței sale exterioare, aceasta putând fi rezultatul integrării politice, al modificării decisive a distribuției puterii sau al alternanțelor majore în tiparul amicitie/inamicității); c) **transformarea externă** (structura esențială a unui CSR este schimbată prin expansiunea sau prin retragerea granițelor sale exterioare); d) **acoperirea** (implică acțiunea uneia sau mai multor puteri externe în complexul regional de securitate, având ca efect suprimarea dinamicii securității indigene).

La nivelul Balcanilor de Vest, putem identifica trăsături din toate opțiunile structurale aferente schimbării. Prima opțiune, cea a *menținerii statu-quo-ului*, este reprezentată prin păstrarea tiparelor de amicitie/inamicitate – conflictele dintre albanezi și sârbi derulate în Kosovo, cele dintre croați, musulmani, sârbi, desfășurate, în ultima perioadă de timp, mai ales, la nivel politic, din Bosnia și Herțegovina, precum și disputa dintre mișcarea secesionistă albaneză și autoritățile de la Belgrad sunt exemple elocvente în acest sens. Mai mult, și în ceea ce privește distribuția de putere, configurația Balcanilor de Vest a rămas constantă – Serbia continuă să joace rolul de principal pol de putere în interiorul acestui sub-complex, în ciuda influenței comunității internaționale, a obstacolelor pe care le mai are de depășit până la momentul aderării la UE sau a disputelor cu restul statelor cuprinse în acest spațiu.

⁷⁰ Commission Staff Working Paper, Albania 2011 Progress Report, Brussels, 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf.

⁷¹ Barry BUZAN, Ole WÆVER, Jaap de WILDE, *op. cit.*, pp. 29-30.

În cazul Balcanilor de Vest, schimbarea prin acoperire poate fi identificată prin o anumită influență a comunității internaționale în regiune, prin intervenția NATO, a UE, dar și a unor puteri regionale precum Rusia (prin susținerea poziției Serbiei în diferendul cu Kosovo și prin relațiile cu aceasta în domeniul energetic) sau Turcia. În mod evident, în prezent, UE deține cea mai mare responsabilitate pentru schimbarea tiparului interacțiunii dintre statele vest-balcanice, acestea aflându-se, în opinia noastră, într-un proces de tranziție de la un tipar bazat pe inamicitate pe unul fondat pe principiile cooperării. De asemenea, după ce această perioadă de schimbare prin acoperire se va încheia, țările vest-balcanice vor traversa, cel mai probabil, o fază a transformării interne, ce va surveni în urma integrării europene.

Totodată, faptul că acest sub-complex de securitate se află într-o perioadă de schimbare, de tranziție, în ceea ce privește statutul său în relație cu UE permite și existența unui discurs dual față de el din partea liderilor europeni. Astfel, pe de o parte, avem de a face cu o retorică ce susține viitorul european al Balcanilor de Vest și, de alta, cu una mai reticentă, mai precaută în acest sens.

Dincolo de aceasta, Balcanii de Vest pot fi văzuți și ca o oportunitate pentru UE, ca un „laborator” în care aceasta și-a testat eficiența Politicii Externe și de Securitate Comună, inclusiv a PESA/PSAC. După cum am demonstrat mai sus, PESA/PSAC a luat naștere în urma evenimentelor din această zonă, evenimente pe care UE nu a reușit să le gestioneze oportun, ceea ce a făcut necesară intervenția NATO. Totuși, ulterior, UE a derulat, de asemenea, misiuni civile și miliare, precum și prima misiune conform acordurilor „Berlin +”. Toate acestea par să confirme spusele ambasadorului Kai Eide conform căruia Balcanii sunt „laboratorul de securitate al Europei”⁷².

Însă, după cum menționam la începutul acestui sub-capitol, există și posibilitatea abordării Balcanilor de Vest ca un complex de securitate regional separat de cel european, ceea ce s-ar traduce în eforturi ale UE de a separa problemele de securitate ale Balcanilor de Vest, de a se decupla de la acestea, considerând-le

⁷² Barry BUZAN, Ole WÆVER, *op. cit.*, p. 391.

externe, fără legătură cu securitatea europeană. De altfel, dificultățile notabile întâmpinate de aceste state în procesul de aderare pot fi considerate justificări ale acestei abordări. În opinia noastră, sunt totuși prea puține argumente care să susțină această ipoteză, prin comparație cu cele identificate în favoarea ideii de sub-complex de securitate regional. Prin urmare, Balcanii de Vest reprezintă un sub-complex de securitate regională al Europei, al cărui statut se află însă în plin proces de schimbare, de evoluție.

În concluzie, interesul constant al UE față de Balcanii de Vest poate fi explicat prin faptul că aceste state fac parte din CRS european, securitatea UE și a țărilor vest-balcanice fiind interdependente.

3.4. Limite ale acțiunii NATO și UE în Balcanii de Vest

Comunitatea internațională a avut un rol deosebit de important în stabilizarea și instalarea unui climat de securitate în Balcanii de Vest. Între organisme care au reprezentat-o în această criză, NATO și UE au jucat un rol deosebit de important, asigurând, prin misiunile pe care le-a derulat fiecare și prin cooperarea lor, o abordare comprehensivă a crizelor vest-balcanice. Misiunile derulate de aceste organizații au facilitat depășirea perioadei de apogeu a crizelor, a momentului de maximă violență și au susținut aceste state pe calea modernizării.

Totuși, ritmul modernizării acestora este relativ lent, în ciuda expertizei și a finanțării de care au beneficiat țările ce fac parte din regiunea Balcanilor de Vest. Practic, în aceste state, NATO și UE și-au asumat responsabilități pe termen lung, ce nu se vor încheia decât în momentul integrării complete a acestora în UE. Aceasta deoarece momentului de apogeu al crizei i-a urmat o fază post-conflict, ce nu a fost încă depășită. Ca momente reprezentative ale acestei faze, pot fi enumerate tratatele ce au pus capăt conflictelor, dar și misiunile de menținere a păcii, precum și cele de susținere a reconstrucției post-conflict. Faptul că Bosnia-Herțegovina nu și-a definitivat încă o formă de organizare statală care să îi permită auto-guvernarea, că statutul Kosovo în relație cu Serbia nu este încă clarificat sau că Serbia are încă diferende legate de graniță relevă că această perioadă post-conflict nu a fost încă încheiată.

Dificultățile care au permis această stare a lucrurilor țin fie de organizațiile internaționale ce și-au asumat răspunderea pentru stabilizarea și modernizarea Balcanilor de Vest, fie de dinamica socială și politică internă a țărilor cuprinse în această regiune.

În ceea ce privește impactul acțiunii UE, putem susține că unul dintre cele mai importante puncte slabe ale acesteia este lipsa coeziunii statelor membre în ceea ce privește acțiunea concertată pe plan extern. PESC/PSAC rămâne, chiar și după Tratatul de la Lisabona, pilonul inter-guvernamental al UE, în cadrul căruia Uniunea poate acționa doar atunci când interesele statelor membre coincid sau, cel puțin, nu se contrazic. Cel mai recent exemplu în acest sens îl constituie atitudinea UE față de declarația de independență a Kosovo, în condițiile în care doar 22 din cele 27 de state membre ale acesteia au recunoscut independența acestuia. Excepțiile sunt Spania, Cipru, România, Grecia și Slovacia.

Toate aceste state au invocat în justificarea poziției lor față de statutul Kosovo necesitatea respectării dreptului internațional. Dar, în cazul tuturor, putem identifica și o serie de aspecte interne care ar fi afectate în mod negativ de recunoașterea statutului Kosovo ca stat independent. Astfel, în cazul Spaniei, putem aminti problemele legate de comunitățile autonome (bască și catalană); în ceea ce privește Ciprul, am putea vorbi despre identificarea de similitudini între cursul istoric al Ciprului și cel actual al Serbiei. În 1974, președintele Ciprului a vrut să unească Ciprul cu Grecia, în condițiile în care, în acest stat locuia și o importantă minoritate turcă. Forțele turcești au invadat partea de nord a țării noaptea de dinaintea anexării, ocupând mai bine de 37% din teritoriul inițial al statului, creând o nouă entitate cunoscută azi sub numele de Republica Auto-proclamată a Ciprului de Nord și recunoscută doar de Turcia. Grecia va susține, în mod evident, poziția Nicosiei. În plus, dincolo de rolul jucat în problema Ciprului, Grecia are probleme în ceea ce privește delimitarea graniței aeriene, maritime și teritoriale cu Turcia. La acestea, putem adăuga și disputa cu FYROM referitoare la dreptul celei din urmă de a se numi Macedonia. În ceea ce privește Slovacia, poziția ei nu este justificată doar de atașamentul față de normele dreptului internațional, ci și experiența unei astfel de secesiuni, dar agreată

mutual de ambele părți implicate. Ne referim la despărțirea Cehoslovaciei în două state distincte – Cehia și Slovacia – în 1993. Mai mult, Slovacia a cunoscut și dispute teritoriale cu Lichtenstein, ceea ce a făcut ca abia în 2009, să poată fi stabilite relații diplomatice între cele două părți. În cazul României, trebuie luată în calcul varianta în care crearea unui astfel de precedent în interiorul continentului european ar putea duce la apariția unor solicitări similare din partea unor minorități naționale care trăiesc pe teritoriul țării noastre, cum ar fi utilizarea lui de către facțiunea radicală a minorității maghiare din România pentru solicitarea independenței sau a unei autonomii politico-administrative a județelor cu populație majoritar maghiară⁷³.

Totodată, nu trebuie omis nici rolul jucat de Rusia în această problema, stat care deține un loc în Consiliul de Securitate al ONU și care a întâmpinat probleme similare în Cecenia, unde există o mișcare separatistă. Totuși, Balcanii de Vest nu au cunoscut încă, în acest sens, o evoluție similară celei din Caucaz, dat fiind că, în acea regiune, între mișcarea separatistă și statul din care se dorește a se face secesiunea au apărut conflicte violente și s-a făcut uz de forță militară.

Astfel, deși statele enumerate susțin poziția Serbiei, considerând declarația unilaterală de independență a Kosovo o încălcare a dreptului internațional, dar și un precedent periculos, UE s-a raliat poziției Statelor Unite ale Americii care consideră că procesul politic derulat în conformitate cu Rezoluția 1244 a ONU este încheiat și că independența Kosovo este singura soluție rezonabilă și fezabilă⁷⁴. Similar, Rezoluția Parlamentului European din 5 februarie 2009 menționează clar disponibilitatea UE de a oferi asistență în dezvoltarea economică și politică a Kosovo, prin oferirea unei perspective clare de integrare europeană, fapt valabil pentru întreaga regiune. În plus, încurajează statele membre să

⁷³ Vladimir PASTI, *Să recunoaștem statul Kosovo? Nu. De ce?* În Foreign Policy România, nr. 14, ianuarie/februarie 2008, pp. 65-66.

⁷⁴ Written Statement of the United States of America, Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-government of Kosovo, Request for an Advisory Opinion, April 2009, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15640.pdf>.

recunoască independența acestuia. În cealaltă tabără, pe lângă cele cinci state membre UE care nu recunosc Republica Kosovo ca independentă, se află și Rusia și China. Acestea susțin Serbia, care consideră că declarația de independență este, de fapt, un act de secesiune etnică, care subminează chiar fundamentele dreptului internațional. În plus, atât timp cât Rusia și China nu vor recunoaște independența Kosovo, acesta nu va fi primit în ONU sau în orice alt for, unde cele două au puterea să împiedice acest lucru. Totuși, în anul 2009, Kosovo a reușit să devină membru al Băncii Mondiale și al Fondului Monetar Internațional.

Susținut de comunitatea internațională, înregistrând progrese în ce privește instaurarea statului de drept, statul Kosovo rămâne, însă, unul controversat. La aceasta se adaugă o serie de vulnerabilități interne evidente. Securitatea pe teritoriul Kosovo continuă să fie asigurată de către comunitatea internațională, ceea ce face din acesta un spațiu stabil, fără a fi rezolvat însă problemele care subminează eforturile de instaurare a statului de drept. Este vorba, în speță, despre sărăcia populației, ratele ridicate ale șomajului, corupția la nivel înalt, rețelele de criminalitate organizată. Sunt tare care afectează întreg spațiul vest-balcanic, dar care, în Kosovo, devin cu atât mai nocive, cu cât statutul său este, încă, unul controversat, cu cât relațiile cu Belgradul rămân tensionate, iar relațiile dintre comunitățile etnice se mențin încordate.

Astfel, eficiența activității comunității internaționale poate fi subminată, chiar din interiorul ei, de disensiunile care se nasc între actorii internaționali-cheie, cu o influență considerabilă asupra politicilor din această regiune. Aceste disensiuni emerg din interesele distincte pe care aceștia le au referitor la aspectele economice, politice și de securitate ale statelor. Putem vorbi, așadar, despre o comunitate internațională divizată în ceea ce privește problema Kosovo.

Totodată, relevante sunt și carențele UE scoase la iveală de criza economică și financiară mondială, care a demonstrat că economiile unora dintre statele sale membre pot atinge pragul falimentului, punând astfel în pericol întreaga construcție europeană. Prin urmare, este de așteptat ca reticența acestora față

de primirea unor noi state, cu potențial conflictual să crească pe acest fond. Mai mult, în perioada crizei economice și financiare, țelul care a stat la baza creării UE – dorința de a construi o Europă armonioasă – a cunoscut unul dintre cele mai vizibile eșecuri. „Motoarele” economice ale UE – Germania și Franța – au impus măsuri de austeritate greu de suportat statelor membre grav afectate de efectele crizei (Grecia și Italia) ca o condiție pentru a le acorda ajutor financiar. Toate acestea au un impact considerabil asupra imaginii UE pe arena internațională, precum și asupra credibilității sale, inclusiv în relația cu statele din Balcanii de Vest. Criza de credibilitate pe care UE o traversează în prezent poate justifica și atitudinea mai reticentă a populațiilor statelor aflate în curs de aderare. Croația este un exemplu elocvent în acest sens. Astfel, cea mai evoluată țară din Balcanii de Vest în ceea ce privește procesul de integrare europeană a avut o participare de doar două treimi la referendumul pentru acceptarea/ respingerea aderării la UE. Rezultatul de 43% de voturi pentru înseamnă că doar o treime din populația croată și-a exprimat clar acceptul pentru aderare⁷⁵.

Spre deosebire de cazul enunțat mai sus, în Bosnia-Herțegovina, comunitatea internațională întâlnește un alt fel de limite, generate de poziția comunităților etnice față de organismecele acesteia. Cel mai elocvent exemplu constă în criza politică cu care aceasta se confruntă. Situația a debutat în septembrie 2009, când Înalțul Reprezentant a impus un set de legi, uzitând puterile Bonn⁷⁶, legi pe care premierul Republicii Srpska le-a respins, amenințând că va retrage toți reprezentanții sârbi din guvern, dacă măsurile vor fi implementate. Criza nu a fost determinată de natura legilor, ci de lupta pentru autoritatea de impune legi dintre OHR și premierul Republicii Srpska. Retragerea sârbilor din instituțiile de stat ar atrage după sine și o criză constituțională, prin blocarea oricărei activități legislative.

⁷⁵ *Croatia and the EU. Slouching towards Brussels*, The Economist, 23rd January 2012, http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/01/croatia-and-eu?fsrc=nlw%7Cnew%7C1-23-2012%7Cnew_on_the_economist.

⁷⁶ Permit acestuia să acționeze în locul guvernului, să impună legi și să demită oficiali.

O situație similară întâlnim și în Kosovo, unde Serbia nu agreează prezența EULEX, fiind de părere că acesta ar trebui să rămână sub administrarea UNMIK⁷⁷, conform Rezoluției 1244 a ONU, considerând că aceasta este mult mai puțin implicată în guvernarea efectivă a acestuia⁷⁸. Pe de altă parte, și albanezii din Kosovo sunt reticenți față de prezența acestei misiuni, considerând că le subminează suveranitatea. În plus, situația politică, socială și economică a Kosovo impune în mod necesar prezența comunității internaționale pentru asigurarea mediului stabil de securitate, iar perspectiva integrării europene, pare, în aceste condiții, a fi foarte îndepărtată.

În același timp, rolul celor două organizații este, în acest caz, limitat de modurile diferite în care comunitățile etnice din Bosnia-Herțegovina se raportează la prezența și puterile acesteia pe teritoriul național, dar și de diferențele dintre comunitățile etnice. Sârbii bosniaci se tem că autonomia Republicii Srpska va fi subminată de acțiunea comunității internaționale, ceea ce va duce la slăbirea acestei entități și chiar la dizolvarea ei. Astfel se explică reticența lor puternică față de eforturile comunității internaționale de a construi un stat puternic, crescând funcționalitatea instituțiilor la nivel central. Pe de altă parte, Bosniacii se tem că BiH nu va putea funcționa în conformitate cu Acordul de la Dayton, fără supraveghere internațională, pentru că Republica Srpska va continua să blocheze funcționarea instituțiilor statului. În plus, aceștia se tem și de faptul că Republica Srpska va încerca să ducă la capăt amenințările de secesiune, dacă nu va fi controlată de comunitatea internațională sau dacă Bosnia-Herțegovina nu va deveni un stat suficient de puternic. Această ipoteză este, totuși, puțin realistă, întrucât nici măcar principalii susținători ai Republicii Srpska – Serbia și Rusia – nu agreează această variantă.

⁷⁷ UN Interim Administration Mission in Kosovo – stabilită de Consiliul de Securitate prin Rezoluția 1244 (1999). Obiectivul misiunii este de a asigura condițiile pentru o viață pașnică și normală a locuitorilor Kosovo și să contribuie la stabilitatea regională a Balcanilor de Vest. UNMIK este condusă de Reprezentatul Special al Secretarului General al ONU și are, conform Rezoluției 1244 (1999), puteri executive civile. Pentru detalii, vezi <http://www.unmikonline.org/>.

⁷⁸ Jelena OBRADOVIC, *Kosovo: one year on*, February 2009, ISS Opinion, European Institute for Security Studies, p. 2.

CONCLUZII ȘI PROPUNERI

Toate acestea se întâmplă deoarece Balcanii de Vest sunt caracterizați de disensiuni acute între state sau între comunitățile etnice ce locuiesc aceste state, de dificultăți de a identifica soluții de compromis acceptabile pentru toate părțile implicate în aceste conflicte, ceea ce face ca obținerea unor state auto-governabile să fie încă un deziderat. În plus, divergențele la nivel politic tergiversează și implementarea reformelor necesare pentru a îndeplini condițiile de stat membru al UE și, implicit, momentul aderării.

Un alt obstacol în calea eficienței acțiunii organizațiilor internaționale, în special în ceea ce privește UE, se referă la fenomenul cunoscut sub numele de „oboseala extinderii” în ce privește UE. S-a pus problema dacă UE are capacitatea instituțională de a absorbi o regiune caracterizată de o populație relativ mare, dar și de un grad crescut de sărăcie și minată de vulnerabilități interne grave precum corupția, atitudini discriminatorii din punct de vedere etnic, criminalitate organizată. Prima parte a acestei probleme a cunoscut o încercare de rezolvare prin semnarea Tratatului de la Lisabona, prin care profilul instituțional al UE este adaptat numărului actual de state membre și care se va mula mult mai bine pe o Uniune care va include și regiunea Balcanilor de Vest. Dar, realitatea din Balcanii de Vest și tendințele de evoluție a relațiilor dintre statele din această regiune, pe de o parte, și UE, pe de alta, nu reflectă încă o îmbunătățire în acest sens, cel puțin nu în contextul crizei economice și financiare curente.

Cea de-a doua parte a acestei probleme, cea constituită de vulnerabilitățile interne și de impactul pe care ele le vor avea asupra întregii comunități europene, după momentul aderării acestor state, se cere rezolvată în timp. Eforturile statelor vest-balkanice de a întruni condițiile *aquis-ului comunitar* vor contribui și la rezolvarea acestor chestiuni. În plus, nu trebuie să trecem cu vederea prezența comunității internaționale, care susține dezvoltarea unor structuri statale moderne în Balcanii de Vest. Totuși, în acest caz putem vorbi despre un cerc vicios, dat fiind că putem vorbi despre două probleme care se potențează reciproc. Crizele politice împiedică realizarea *aquis-ului comunitar*, iar eșecul reformelor menite să ducă la realizarea *aquis-ului comunitar* favorizează existența unui mediu intern conflictual.

Șirul de crize ce au marcat sud-estul Europei comportă o importanță complexă. Prima este dată de conturarea unor caracteristici fundamentale ale mediului european de securitate. Conflictul etnic continuă să constituie una dintre amenințările la adresa securității euro-atlantice în perioada post-Război Rece și, deși crizele de această natură au fost mult atenuate, iar nivelul lor conflictualitate a fost scăzut până la aproape de anulare, există încă puseuri în acest sens, care fac ca activitatea NATO și UE în spațiul vest-balcanic să continue să constituie o necesitate.

În al doilea rând, conflictele acestea au determinat conceperea unor seturi de operațiuni, de baze juridice, de procese politice, inter-instituționale și de cooperare cu privire la managementul crizelor internaționale. Crizele din Balcanii de Vest au determinat decizia SUA de a renunța la izolaționism și de a se implica în Europa, într-un conflict ale cărui atrocități șocau întregul continent și ale cărui urmări puteau constitui o serioasă sursă de amenințare pentru securitatea spațiului euro-atlantic. Deși controversate din punctul de vedere al legitimității lor, operațiunile și misiunile NATO au avut un rol crucial în restabilirea păcii în Balcani, în condițiile în care Consiliul de Securitate al ONU decisese să trimită în teren doar trupe însărcinate cu menținerea păcii, deși, în acea regiune, nu exista o stare de pace de menținut, ci una profund conflictuală, violentă, care antrena ample repercusiuni asupra populației civile. Prin urmare, oricare ar fi fost motivele care au justificat decizia SUA de a declanșa misiunile în Balcani, fie că au fost duse în numele intereselor naționale, fie au urmărit țeluri umanitare, intervenția militară a NATO a fost crucială. Deși mult mai puțin apreciată, și intervenția UE a avut un rol extrem de important. Criticile îi sunt, probabil aduse pentru incapacitatea ei inițială de a interveni în conflict, datorată lipsei capacităților. Totuși, Uniunea a dovedit că, prin cooperare cu NATO, poate asigura o prezență militară utilă și eficientă și că poate acționa și în complementaritate cu alianța, prin aplicarea mijloacelor civile în managementul crizelor, ceea ce asigura, de fapt, ducerea la îndeplinire a obiectivelor care au animat ambele organizații – transformarea statelor din Balcanii de Vest în state stabile, predictibile din punctul de vedere al securității, democratizate, care să nu mai prezinte riscuri pentru entitățile din proximitatea lor. Astfel, crizele din Balcanii de Vest au însemnat nu doar necesitatea ca NATO și UE să intervină pentru restabilirea securității în regiune, ci și ocazia pentru acestea de a-și îmbunătăți

sistemul de management al crizelor, fiecare dintre ele dezvoltându-se în acest sens după intervenția din Balcani.

În ciuda limitelor descrise mai sus, rolul NATO și UE în democratizarea și modernizarea Balcanilor de Vest este de netăgăduit. Statele în discuție, deși au în continuare resurse de putere reduse și sunt minate de o serie de vulnerabilități interne, la care se adaugă multiple diferențe inter- și intra-statale, constituie astăzi, în linii mari, o regiune stabilă din punctul de vedere al securității, în care un conflict armat este aproape imposibil. Aspirația lor comună către integrarea în NATO și UE constituie poate cel mai de preț succes al comunității internaționale, dat fiind că aceasta echivalează, practic, cu dezvoltarea unei culturi a cooperării, cu inculcarea, în comportamentul, clasei politice a principiilor democrației.

Cu alte cuvinte, NATO și UE au reușit să implementeze principiul liberalismului, ale cărui baze fuseseră puse încă de Kant și care a fost reafirmat de către SUA, cel al păcii democratice. Conform acestuia, democrațiile nu luptă între ele. Acesta a fost și continuă să fie principalul obiectiv al acțiunii comunității internaționale în această regiune. Prin eliminarea surselor de conflict dintre statele vest-balcanice, se va asigura un mediu stabil și sigur pe termen lung, atât pentru regiunea în discuție, cât și pentru spațiul UE, în proximitatea căruia se află. Integrarea completă a Balcanilor în UE nu înseamnă înglobarea unor surse de risc și amenințare la adresa securității UE, ci garantarea faptului că atare surse de risc și amenințare nu vor mai exista în apropierea imediată a granițelor comunitare. În interiorul acestor granițe, statele vest-balcanice își vor putea dezvolta cultura cooperării, fundamentul rezolvării pe cale amiabilă a diferendelor dintre ele, iar, prin cetățenia europeană, tensiunile interetnice ar putea fi atenuate. Desigur, aceasta este o variantă de tipul „cel mai bun caz posibil” deoarece, până acum, evoluția evenimentelor din Balcanii de Vest a demonstrat că tensiunile inter-etnice sunt greu, dacă nu chiar imposibil de depășit. Mai mult, cetățenia europeană are un potențial extrem de mic de a amortiza diferențele identitare ce caracterizează această regiune⁷⁹.

De asemenea, deosebit de important este și faptul că, treptat, prezența NATO a scăzut în această regiune, responsabilitatea pentru Balcanii de Vest fiind asumată în primul rând de UE. Aceasta se explică

atât prin apariția unor noi zone de conflict, a unor noi crize ce impuneau acțiunea Alianței, cât și prin natura intervenției NATO care este, în primul rând militară. Prin urmare, odată ce intervenția militară pentru separarea părților nu a mai fost necesară, era nevoie de continuarea procesului de management al crizelor pe linia reconstrucției post-conflict, a clădirii statului de drept, a susținerii dezvoltării unor state auto-governabile, pentru care UE avea instrumentele necesare. Totuși, prezentul studiu a demonstrat că încă putem vorbi despre crize în Balcanii de Vest, ceea ce ar face necesară o reorientare a UE în ceea ce privește această problemă. Spre exemplu, identificarea unei instituții internaționale adaptate realității etnice și politice din Bosnia-Herțegovina ar putea constitui una dintre prioritățile UE în acest sens. Mai mult, chiar și o înlocuire sau o amendare a Acordurilor de la Dayton, conform cărora Bosnia și Herțegovina continuă să funcționeze s-ar putea dovedi utilă deoarece impasul politic, atitudinile ostile dintre liderii celor trei comunități etnice din Bosnia dovedesc din plin că acesta nu mai corespunde realității interne a Bosniei și nici aspirațiilor cetățenilor ei.

Similar, ar putea fi făcute schimbări și în abordarea problemei Kosovo. Aceasta deoarece, de la declarația de independență a acestuia, am asistat la o escaladare a tensiunilor dintre albanezi și sârbi, precum și între autoritățile de la Priștina și cele de la Belgrad, în ciuda faptului că, în mod constant, au fost duse negocieri între cele două părți cu privire la statutul Kosovo în relație cu Serbia. Problema centrală a acestora a fost aceea că, dată fiind inflexibilitatea Serbiei și a Kosovo cu privire la statutul celui din urmă, negocierile s-au purtat pe marginea unor aspecte tehnice, ce nu constituie problema centrală a diferendului. Astfel, extinderea treptată a agendei negocierilor ar putea fi o posibilă soluție. De asemenea, obținerea unui acord în ceea ce privește Kosovo de Nord ar constitui un factor pentru a pune capăt ciocnirilor dintre albanezi și sârbi. Utilă ar fi, în ceea ce privește Kosovo, și atingerea unei poziții comune a statelor membre ale UE în ceea ce privește independența acestuia. Aceasta nu doar ar asigura un plus de coerență acțiunii UE, ci ar putea contribui și la susținerea uneia dintre cele două variante posibile – recunoașterea la nivel internațional sau negarea acestui statut.

⁷⁹ Pentru implicațiile cetățeniei europene, vezi Alexandra SARCINSCHI, Cristina BOGZEANU, *Europa: granițe, cetățenie, securitate*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2009, pp. 12-15, 28-31.

EDITURA UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE „CAROL I”

Redactor: Cristina BOGZEANU

Tehnoredactor: Marioara PETRE-BĂJENARU

Bun de tipar: 05.02.2012

Hârtie: A4

Format: A5

Coli tipar: 3,875

Coli editură: 1,9

Lucrarea conține 62 pagini

Tipografia Universității Naționale de Apărare „Carol I”

CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ȘI SECURITATE

Șoseaua Pandurilor, nr. 68-72, sector 5, București

Telefon: (021) 319.56.49, Fax: (021) 319.55.93

E-mail: cssas@unap.ro, Adresă web: <http://cssas.unap.ro>

0162/145/2012

C. 207/2012