

**POZIȚIA UE FAȚĂ DE CRIZELE ȘI EVENIMENTELE
INTERNAȚIONALE: PESC DE LA TEORIE LA PRACTICĂ**

SANDA CINCĂ*

Abstract. *This article aims to examine the functioning of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the context of the external challenges that have arisen over the last 25 years and to show how „common“ is this European policy. To test the „common“ term of this policy, we will analyze some concrete cases of the international political crisis and events, to which the EU had to adopt a common vision and a political response. The conclusion is that there is a common cooperation/coordination that results in a common vision, but the Member States retain the right to have a different position from the official position of the European Union on the external issues, according to their interests (political, economic or strategic).*

Keywords: *CFSP, the Iranian nuclear dossier, independence of Kosovo, „Arab Spring“, the crisis in Ukraine, the refugee crisis.*

În contextul schimbărilor apărute în arhitectura de securitate europeană și internațională la începutul anilor '90, Uniunea Europeană (UE) s-a confruntat cu necesitatea de a adăuga proiectului de integrare europeană și o dimensiune de politică externă și de securitate. Demersurile inițiate în acest sens au dus la articularea unei politici externe și de securitate comună (PESC) în cadrul Tratatului de la Maastricht (1993), dezvoltată prin următoarele tratate, cea mai amplă revizuire și completare fiind adusă prin Tratatul de la Lisabona (2010). Ulterior, în vederea asumării unui rol mai coerent pe scena internațională, dar și pentru a putea răspunde crizelor de pe continentul european care au apărut în vecinătatea granițelor sale externe, UE a creat o strategie externă de securitate („Strategia Solana“ din 2003), iar în 2016 a lansat Strategia Globală pentru PESC a UE.

Ideea lansării și dezvoltării unei politici comune în sfera securității a provocat una dintre cele mai aprige controverse între liderii europeni, deoarece era percepută drept o amenințare la adresa suveranității naționale. Pe de o parte interguvernamentalității susțineau o cooperare în cadrul unor instituții comunitare fără constrângeri și transfer de suveranitate, iar de cealaltă parte federaliștii/suprana-

* Cercetător științific drd. la Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale „Ion I. C. Brătianu“ al Academiei Române.

Rev. Șt. Pol. Rel. Int., XIV, 4, pp. 67–78, București, 2017.

ționaliștii acceptau cedarea de suveranitate din partea statelor în favoarea unor autorități internaționale superioare. Statele membre au căzut, în final, de acord asupra consultării politice pe probleme externe într-un cadru comun, fără transfer de suveranitate și crearea unor instituții (Consiliul European, Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă) pentru asigurarea coerenței acțiunilor externe ale UE și susținerea unei viziuni politice comune. Cu toate acestea, statele membre își rezervă dreptul de a avea o poziție diferită cu privire la probleme externe față de poziția oficială a Uniunii Europene, în funcție de interesele naționale.

Scopul acestui articol este de a arăta cum funcționează PESC în contextul apariției unor crize politice internaționale și cât de „comună” este această politică. Pentru a testa termenul „comun” cuprins în sintagma PESC a UE ne vom opri asupra unor situații concrete în care UE a fost nevoită să adopte o viziune comună sau să ofere un răspuns politic. Deși Comunitatea Europeană, ulterior UE, nu a rămas impasibilă față de anumite evenimente politice europene sau internaționale (precum războiul din Golf din 1991 sau crizele din Balcani de la începutul anilor '90), pe când PESC abia se contura, ne vom opri asupra acelor crize și evenimente apărute după lansarea Strategiei europene de securitate din 2003 (în contextul atentatelor din 11 septembrie și decizia SUA de a porni războiul împotriva terorismului, moment în care au existat primele disensiuni politice privind acțiunea externă între statele membre ale UE cu privire la implicarea/neimplicarea în războiul din Irak din 2003), adoptarea Tratatului de la Lisabona și crearea SEAE. Prin urmare, ne vom opri asupra următoarelor crize și evenimente internaționale: dosarul nuclear iranian (2003-2015), independența Kosovo din 2009, „Primăvara Arabă” începută în 2010 (conflictul din Libia și războiul din Siria), criza din Ucraina (2014), încheind cu recenta criză a refugiaților apărută în 2015.

Prin cazurile concrete pe care le vom expune încercăm să arătăm că statele membre păstrează elementul „hard power”, își mențin capacitatea de a vota prin unanimitate acolo unde e reclamat interesul național, dar și că oricare membru se poate abține de la vot fără a fi obligat ulterior să adopte decizia luată. Situația paradoxală apare atunci când, în ciuda neobligativității respectării hotărârii, statul cu pricina trebuie să accepte că decizia devine angajantă pentru Uniune.

Dosarul nuclear iranian

Criza nucleară din Iran a fost declanșată în anul 2003 în urma dezvăluirilor despre existența unui program nuclear secret al Iranului inițiat în anul 2002 care încălca înțelegerea cu Autoritatea Internațională pentru Energie Nucleară. Dosarul nuclear iranian a fost considerat de către comunitatea internațională drept cel mai grav caz de proliferare nucleară alături de cazul Coreei de Nord.

Odată cu descoperirea instalațiilor nucleare iraniene și în lipsa unor relații diplomatice dintre SUA și Iran, UE s-a văzut nevoită a negocia cu Iranul. Această necesitate a dus, la sfârșitul anului 2003, la constituirea formatului „E3” (Franța, Marea Britanie și Germania) în afara PESC, dar căruia i s-a alăturat Înalțul

Reprezentant al UE (Javier Solana la acea vreme)¹. Din punct de vedere diplomatic, Uniunea Europeană a susținut un dialog atât „critic“ cât și „constructiv“ cu administrația Rafsanjani și totodată a dezvoltat relații comerciale și economice cu Republica Islamică Iran, prin intermediul câtorva state membre (Marea Britanie, Germania, Franța și Italia). Relațiile bune s-au datorat pe de o parte dorinței iraniienilor de a reduce dependența de Statele Unite, Uniunea fiind considerată un posibil salvator în fața ostilității americane, și pe de altă parte interesului manifestat de europeni față de resursele energetice ale Iranului.² Experiența relațiilor bune ale UE cu Iranul, dar și interesele statelor membre mari, au determinat Uniunea să devină principalul negociator în soluționarea crizei nucleare iraniene. Criza nucleară iraniană este un caz de politică externă în care interesele marilor state membre au avut o importanță covârșitoare în conturarea unei intervenții unitare a UE. Interesele celor trei mari puteri europene – Germania, Franța și Marea Britanie – de a interveni în soluționarea dosarului nuclear iranian sunt extrem de diverse: de la relații comerciale bune la dorința de a prezerva regimul internațional al neproliferării, de la preocupările privind credibilitatea Uniunii ca actor important pe arena internațională la dorința de a evita o nouă ruptură în rândul statelor membre. În urma vizitei miniștrilor de Externe ai celor mari trei puteri din cadrul UE, Iranul a acceptat să suspende activitățile de îmbogățire a uraniului, angajându-se în acest sens prin semnarea unui Protocol Adițional la Tratatul de Neproliferare.

Începând cu anul 2005, Iranul a fost izolat pe scena internațională din cauza politicii sale nucleare reluate odată cu alegerea președintelui Mahmoud Ahmadinejad. În acest context, având în vedere faptul că două dintre principalele trei puteri ale UE (Franța și Germania) împărtășeau aceleași interese economice în Iran, interese ce ar fi putut fi amenințate de un potențial conflict militar, era evident ca orientarea PESC în această chestiune, prin activitatea Înaltului Reprezentant, să fie mult mai pașnică decât cea a SUA. Poziția UE pare a fi și în această chestiune de relații externe modelată de jocul intereselor puterilor majore.

După ce diplomația europeană nu a reușit să producă rezultate diplomatice tangibile în mod independent, cazul a fost înaintat Consiliului de Securitate al ONU în februarie 2006. Formatul de negociere a fost extins la „E3 + 3“ (E3 + SUA, China și Rusia) sau P5 + 1 (cei cinci membri permanenți ai Consiliului de Securitate al ONU și Germania). Poziția UE în dosarul nuclear iranian începând cu anul 2006 a oscilat între poziția inițială europeană și alinierea politicilor UE la politicile formulate de Washington, după ce UE a emis sancțiuni împotriva Iranului.

La începutul anului 2012, SUA și UE și-au consolidat măsurile împotriva Iranului prin sancțiuni economice unilaterale împotriva sectoarelor petrolier și bancar, măsuri care au cauzat probleme economiei iraniene. În ciuda încercărilor

¹ Moritz Pieper, „Taking Stock of the „Common“ in the European Union’s Common Foreign and Security Policy, Chapter 15, în Jaap de Zwaan, Martijn Lak, Abiola Makinwa, Piet Willems (editors), *Governance and Security Issues of the European Union. Challenges Ahead*, Published by t.m.c. asser press, The Hague, The Netherlands; Produced and distributed for t.m.c. asser press by Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2016, p. 279.

² Mohammad Sahimi, „Iran’s Nuclear Program. Part I: Its History“ la www.payvand.com/news/03/oct/1015.html, accesat la 12.09.2017.

diplomatice iraniene de a demonstra că programul lor urmărește scopuri pașnice, Iranul a rămas sub embargo economic internațional impus de Consiliul de Securitate al ONU.³

Constatăm că odată cu apariția SEAE după adoptarea Tratatului de la Lisabona, diplomația europeană a revenit în negocierile nucleare cu Iranul. Echipa de negociere a SEAE a fost condusă de Înalțul Reprezentant al UE. Ulterior, în iulie 2015, UE a negociat un acord nuclear cu Iranul. Creat inițial ca un mecanism ad-hoc care să răspundă rapid prin diplomația de criză din afara structurilor formale ale PESC, formatul E3 s-a dovedit a fi un instrument util în diplomația UE. În acest caz, politica externă a UE ar putea să nu fi fost la fel de comună așa cum a avut în vedere tratatul inițial, dar a reușit să aducă recunoașterea UE ca actor diplomatic la nivel mondial.⁴

În ciuda puterii de care beneficiază marile state membre, Uniunea nu ar fi fost capabilă să vorbească cu o singură voce dacă nu ar fi existat interese pentru întreaga UE de a soluționa cazul iranian. Abordarea unitară a Uniunii a fost în principal determinată de interese economice, geostrategice și de securitate, dar probabil că cel mai crucial aspect care trebuie avut în vedere a fost oportunitatea pe care Iranul o reprezenta pentru revitalizarea PESC. Acțiunea unitară a Uniunii în această criză internațională s-a datorat convergenței intereselor statelor membre, dar trebuie avut în vedere și un alt factor, anume puterea relativă a actorilor. Statele membre mari pot altera preferințele celorlalte state membre ale UE.

Negocierile privind politica nucleară iraniană sunt frecvent invocate ca fiind un succes pentru diplomația europeană proactivă, atât de către teoreticieni cât și de către practicieni⁵.

Independența Kosovo

În cele ce urmează vom vedea cum a funcționat conceptul de politică externă comună, având suportul Înalțului Reprezentant, în cazul crizei din provincia Kosovo. Este o problemă de politică externă în care statele membre ale UE și-au rezervat dreptul de a avea o poziție diferită față de poziția oficială a Uniunii cu privire la recunoașterea independenței provinciei.

În anul 2009, etnicii albanezi din Kosovo și-au proclamat unilateral independența. Față de această situație statele europene au acționat diferit: state precum Anglia, Franța sau Germania au recunoscut independența, însă țări precum Spania, Cipru, România, Slovenia sau Grecia (invocând argumente naționale sau interese economice) s-au declarat împotriva. Care a fost, însă, poziția oficială a UE? Putem identifica o viziune comună? Sau mai mult, a fost ea obținută? Responsabilitatea susținerii poziției UE în cadrul Consiliului de Securitate al ONU, potrivit art. 19

³ Emily B. Landau, Ephraim Asculai, „Iran’s Nuclear Program and Negotiations with the EU-3”, în *Strategic Assessment*, Volume 8, No. 3, November 2005, la http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/Landau-Asculai_English_final_for%20site.pdf, accesat la 12.09.2017.

⁴ Moritz Pieper, *op. cit.*, p. 279.

⁵ T. Sauer, „The EU as a coercive diplomatic actor? The EU-3 initiative towards Iran”, în J. A. Koops, G. Macaj (eds), *The European Union as a diplomatic actor*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, pp. 103-119.

din Tratatul de la Lisabona, i-a revenit Înaltului Reprezentant. În această criză, soluția oficială adoptată de UE a fost decizia de a trimite Misiunea de sprijinire a statului de drept în Kosovo (prima acțiune concretă de politică externă a UE post-Lisabona). Decizia a fost adoptată cu unanimitate de către statele membre, deci și de către acele state care refuzaseră recunoașterea independenței Kosovo, acestea contribuind cu trupe în Misiunea UE din Kosovo.

Interesul fundamental al UE față de Balcanii de Vest era menținerea stabilității acestei zone, cu perspective de aderare la UE, de aceea, liderii europeni erau hotărâți să nu accepte nicio soluție care să mențină tensiunea în zonă și nici să încurajeze partiția altor teritorii. Însă nerecunoașterea Kosovo de către unele state întărește poziția Rusiei în Balcani, ceea ce UE nu agreează. UE și-a exprimat clar poziția că sprijină aderarea Kosovo la UE, dar este nevoie de un acord comun al țărilor membre UE în ceea ce privește recunoașterea independenței acestei provincii, căci doar în acest fel poate fi începută o relație constructivă UE-Kosovo.

În urma progreselor înregistrate de Kosovo în parcursul spre integrarea europeană, Parlamentul European a adoptat, în primăvara anului 2013, două rezoluții: una prin care îndeamnă statele membre UE care nu au recunoscut independența Kosovo să facă acest lucru cât mai curând; iar cea de-a doua, care privește situația Serbiei, îndeamnă Consiliul European să confere Serbiei un termen clar pentru începerea negocierilor în vederea integrării europene. Cele două rezoluții intervin în contextul în care negocierile dintre Serbia și Kosovo începute sub auspiciile UE privind normalizarea relațiilor stagnează. La momentul 2009 era dificil de preconizat ce se va întâmpla, însă un lucru era sigur: modul în care se poziționa UE față de această situație reprezenta un test pentru politica externă comună.

UE și crizele din Libia și Siria / „Primăvara arabă“

O provocare politică majoră la care a fost supusă PESC a venit din vecinătatea sudică a UE, revoltele populare din țările din Africa de Nord, care au cuprins și Orientul Mijlociu. Criza s-a răspândit din Tunisia începând cu anul 2010 și s-a extins în Egipt, Libia, Siria, Yemen, constituindu-se în ceea ce mass media occidentală a numit-o „Primăvara arabă“.

La acel moment UE traversa cea mai gravă criză financiară din istoria ei, care a avut ca efect și reducerea bugetelor din sectorul apărării. Deși Tratatul de la Lisabona fusese adoptat, UE nu-și consolidase instrumentele politice pentru a răspunde adecvat crizei care se propaga. În plus, percepțiile și interesele diferite ale statelor membre față de această zonă împiedica UE să ofere un răspuns politic ferm, concret, ci doar un sprijin ferm pentru schimbările democratice din acea regiune. În contradicție cu discursul său normativ și cu parteneriatele pe care statele europene le aveau cu regimurile autoritare din regiune, reacția UE față de „primăvara arabă“ s-a dovedit a fi doar o politică comună. SEAE, aflat încă în faza de început, se dovedea a fi nepregătit pentru crizele care prelungeau Primăvara Arabă. Răspunsul SEAE și al Comisiei Europene a constat în principal în direcționarea ajutorului de urgență prin intermediul instrumentelor disponibile ca

parte a politicii de vecinătate a UE și înființarea „Fundației Europene pentru Democrație“ (EED). Altfel spus, UE s-a focusat pe cei „3M“: bani, mobilitate și piețe (*Money, Mobility and Markets*).⁶

În cazul conflictului din Libia, două instituții responsabile ale PESC, Înalțul Reprezentant și președintele Consiliului European, au avut poziții comune. La nivel declarativ, Președintele Consiliului European declara, la 11 martie 2011, că UE oferă sprijin pentru înlăturarea dictatorului Gaddafi de la putere, asigură tranziția spre democrație, acordă protecție civililor, cere încetarea acțiunilor militare și promitea că UE va asigura ajutor umanitar și economic Libiei. Totodată sublinia că o intervenție militară de orice fel în conflictul libian nu este oportună în acest moment⁷. În același timp, Înalțul Reprezentant își exprima susținerea și disponibilitatea de a căuta soluții la problemele cetățenilor libieni, construirea unui viitor democratic și întărirea dialogului între UE și Libia. Aceste declarații însă, nu l-au împiedicat pe colonelul Gaddafi să suprimă prin mijloace militare insurgenții.

Ulterior, la 17 martie 2011, cei doi oficiali europeni dădeau o declarație comună, salutând o rezoluție a Consiliului de Securitate al ONU, iar la 21 martie 2011, UE lua măsuri restrictive asupra Libiei: interzicerea zborurilor în spațiul aerian libian, precum și embargo-ul asupra armelor.⁸

Ca și în alte situații, poziția UE față de conflictul libian este un exemplu de acțiune comună coerentă, dar fără a avea o poziție unitară când s-a pus problema unei intervenții militare ca răspuns la conflictul din vecinătatea sa sudică. Majoritatea liderilor UE au refuzat să susțină o intervenție militară în sprijinul rebelilor și a civililor loviți de trupele lui Gaddafi, cu excepția Franței, Marii Britanii și Italiei care au format o alianță bazându-se pe sprijinul NATO și al SUA din punct de vedere logistic. NATO a intervenit inițial în Libia prin operațiuni de supraveghere, iar ulterior s-a implicat printr-o operațiune cu scopul de a impune embargo-ul asupra armelor și a zonei de interdicție aeriană dar și pentru protecția civililor. În octombrie 2011, trupele NATO s-au retras. De remarcat este faptul că din 28 state membre NATO doar 14 au contribuit efectiv cu capacitate militară în atacul aerian, dintre care doar cinci state europene: Marea Britanie, Franța, Italia, Norvegia și Danemarca. Pe de altă parte, însă, aceasta a fost prima campanie NATO în care Marea Britanie și Franța, și nu SUA, au fost cele care au preluat conducerea. Astfel, Franța și Marea Britanie au lăsat impresia că statele europene se pot mobiliza și prelua o parte din responsabilități. Din punct de vedere politic, cazul Libiei a arătat cum pot afecta misiunile veto-urile naționale asupra folosirii activelor militare și cum țările europene pot avea păreri divergente. Germania, spre exemplu, putere europeană cu o capacitate militară superioară pe continentul european nu s-a implicat în Libia. Dacă Germania ar refuza în cadrul unei operațiuni să pună la dispoziție capacitățile sale, specializarea țărilor europene devine un dezavantaj.⁹

⁶ Moritz Pieper, *op. cit.*, p. 278.

⁷ „Londra și Parisul susțin o intervenție militară în Libia, UE se opune“, la <http://www.evz.ro/detalii/stiri/gaddafi-zdrobeste-revolta-ue-se-fereste-sa-intervina-923813.html#ixzz2bwaUbW5Y>, accesat la 30.07.2017.

⁸ Adrian Sereș, «Criza Libiei și reacția Organizației Națiunilor Unite», 27/04/2012, la <http://geopolitics.ro/criza-libiei-si-reactia-organizatiei-natiunilor-unite/>, accesat la 8.08.2017.

⁹ „N.A.T.O în relație cu UE. Lecția oferită de războiul din Libia“, la <http://geopolitics.ro/n-a-t-o-in-relatie-cu-ue-lectia-oferita-de-razboiul-din-libia/>, accesat la 30.07.2017.

Asemănător scenariului planificării prin PSAC al gestionării crizelor din Balcani de la mijlocul anilor '90, și de astă dată reținem inadecvarea capacităților de securitate și de apărare ale UE. Așadar, diviziunile dintre statele membre, lipsa unei viziuni strategice și a unei planificări operaționale slabe a coaliției europene în criza libiană au dovedit cât de slabă este Politica de Securitate și Apărare Comună.¹⁰ Documentele politice ale UE la acea vreme nu reflectau o gândire și o politică strategice, o observație care s-a adeverit odată cu izbucnirea violențelor în Siria în același an.

Referitor la cazul sirian, au existat negocieri diplomatice între UE, reprezentată de Înalțul Reprezentant al UE, Catherine Ashton, și Consiliul Național sirian, dar nu a existat nicio poziție comună între statele membre cu privire la modul de angajare într-un conflict civil care s-a transformat repede într-un război transnațional. Mediarea UE a fost și de această dată lipsită de viziune strategică și nu a avut impact. Dincolo de a emite declarații în sprijinul inițiativei Ligii Arabe, de a susține eforturile trimisului special al ONU și de a saluta eforturile de a înființa „o platformă unitară [...] pentru o viziune comună a UE privind viitorul Siriei“, UE a fost un actor pasiv față de conflictul sirian.¹¹ Singurul text cadru pentru discuțiile pentru pace rămâne comunicatul de la Geneva din 2012. Atacurile aeriene împotriva Statului Islamic din 2015 au făcut parte din politicile externe unilaterale ale statelor membre și a arătat doar diviziunile destul de adânci între statele membre în privința politicilor siriene. Ca reacție la atentatele teroriste din noiembrie 2015 de la Paris, Franța a recurs la atacuri aeriene invocând articolul 42 alineatul (7) din Tratatul de la Lisabona – care prevede clauza de apărare reciprocă, similară articolul 5 al NATO – fiind folosit pentru prima dată. Invocarea a fost o solicitare franceză de asistență bilaterală către alte state membre ale UE care nu poate compensa lipsa politicii UE pentru Siria din ultimii ani.¹²

Criza din Ucraina

O altă provocare care pune în discuție funcționalitatea politicii externe a UE a reprezentat-o criza din Ucraina. Parteneriatul Estic lansat în anul 2008 a formulat abordări integrative pentru vecinii estici ai UE, între care și Ucraina. Mijloacele de obținere a unui nivel gradual regional de integrare s-au datorat unei armonizări mai strânse a pieței. Proiectele comerciale interregionale, au devenit, totuși, un obstacol în relațiile UE-Rusia. Rusia a avut propriile sale idei despre integrarea pieței în acest spațiu ex-sovietic din care face parte și Ucraina. Federația Rusă susține Uniunea Economică Eurasiatică lansată oficial în ianuarie 2015 care vine să întărească Uniunea Vamală Euroasiatică creată în anul 2010 și „spațiul economic unic“ intrat în vigoare în anul 2012, în contra-pondere explicită pentru proiectele economice europene.

¹⁰ J. Howarth, „The Lisbon Treaty, CSDP and the EU as a security actor“, în Telò M, Ponjaert F (eds) *The EU's foreign policy. What kind of power and diplomatic Action?*, Ashgate, Farnham, 2013, p. 65.

¹¹ Moritz Pieper, *op. cit.*, p. 279.

¹² *Idem.*

Astfel, Ucraina a devenit un fel de *casus belli* între aceste două modele de integrare. Izbucnirea crizei din Ucraina a dus la transferarea tratatelor comerciale din cadrul Comisiei Europene în cadrul politicii externe și de securitate a UE. Ucraina își dorea o asociere mai strânsă cu UE și un viitor european. După izbucnirea protestelor *Euromaidan*, din iarna anului 2013, Ucraina a așteptat medierea europeană. Deziluzie însă. UE nu a performat în managerierea acestei crize. Incapacitatea UE de a găsi un limbaj comun privind criza declanșată de ne semnarea Acordului de Asociere cu UE, precum și politicile rusești impuse Ucrainei au fost criticate atât de Moscova, cât și de Washington. Remarcile venite din partea Secretarului adjunct de Stat pentru Afaceri Europene și Eurasiatice al Statelor Unite, Victoria Nuland, în legătură cu diviziunile interne din sânul UE, legate de abordarea neadecvată a crizei ucrainene și a relațiilor ruso-europene au devenit emblematice.¹³ Statele membre ale UE au căutat să medieze situația în cadrul „Formatului Weimar” (format din miniștrii de externe ai Germaniei, Franței și Poloniei pe de o parte și oficialii de la Kiev pe de altă parte) dar o politică externă comună europeană a fost absentă. Înaltul Reprezentant Catherine Ashton a vizitat Ucraina pentru a-și exprima solidaritatea cu protestarii Euromaidan, dar o poziție comună a PESC nu a fost posibilă încă de la început datorită divizărilor stricte dintre statele membre în ceea ce privește percepția naturii și a originii conflictului. Singura reacție notabilă comună a fost adoptarea sancțiunilor UE împotriva Rusiei, hotărâre generată de anexarea ilegală a Crimeii de către Rusia în martie 2014. Aceste sancțiuni au vizat piața rusească de capital și bunurile cu dublă utilizare, și a impus interdicții de călătorie și bunuri. În lipsa punerii în aplicare a Acordului de la Minsk privind reglementarea conflictului din estul Ucrainei, și în lipsa unei revizuirii strategice a procesului de utilizare și ridicare a sancțiunilor UE asupra Rusiei, aceste măsuri restrictive au fost prelungite și au dus la înghețarea relațiilor dintre UE și Rusia. Criza din Ucraina a demonstrat că modul de acțiune al UE în cadrul relațiilor regionale depășește cu mult managementul politicii sale de vecinătate, dar a devenit un test crucial pentru PESC a UE.¹⁴

Criza migrației

Percepția asupra politicii externe a UE poate fi, de asemenea, evaluată și în legătură cu fluxul masiv de migranți și refugiați dinspre Africa de Nord și Orientul Mijlociu (regiunea MENA) spre Europa din vara anului 2015 care s-a amplificat în următorii ani, determinând o adevărată criză, fără precedent în sânul UE.

Ca o consecință a războiului în Siria, a dezintegrării structurilor de guvernare din Irak și susținerii extremismului islamic în regiune, milioane de oameni au fugit mai întâi în taberele de refugiați din țările vecine, apoi spre Europa. Această criză a migrației nu cerea doar luarea de măsuri în domeniul migrației. În absența unei politici comune a UE în materie de migrație și a neluării în calcul a faptului că amploarea unui asemenea fenomen ar afecta spațiul Schengen al UE și ar ridica

¹³ Moritz Pieper, *op. cit.*, pp. 282-283.

¹⁴ *Idem.*

probleme la frontierele externe ale UE, acestea s-au extins și asupra domeniului politicii externe. Contradicția inerentă între libera circulație a persoanelor ca una dintre cele patru libertăți ale pieței interne și *Sistemul Dublin*¹⁵ pentru solicitanții de azil s-a prăbușit într-un moment în care răspunsurile de politică externă trebuiau găsite pentru a rezolva cauzele fundamentale ale migrației.

Guvernele europene și-au dat seama de nevoia de a aborda violența și instabilitatea în Orientul Mijlociu și Africa de Nord ca răspuns concret la o amenințare care putea afecta stabilitatea mecanismelor UE. Diplomația de criză practică de UE cu Siria, Irak și țările vecine a început să fie combinată cu eforturile de modificare a mecanismelor existente care, în mod tradițional, au aparținut domeniului Justiție și Afaceri Interne. Prin urmare, UE a fost nevoită să îmbunătățească politicile din domeniu pentru a oferi răspunsuri tuturor instituțiilor și instrumentelor politice (Ajutor pentru dezvoltare în cadrul Comisiei, coordonarea politicilor migrației din cadrul Consiliului, diplomație și gestionarea crizelor în cadrul SEAE a UE). Dar evenimentele nu au așteptat ca UE să-și consolideze propria PESC. Trebuiau găsite urgent răspunsuri coerente și creative, atât la nivelul voinței politice cât și la cel al solidarității europene. Singurul răspuns important al UE la nivel politic în domeniul migrației a fost *Acordul UE-Turcia privind gestionarea imigranților dinspre Orientul Apropiat* încheiat în martie 2016, dar acesta nu a oferit o soluție completă pentru diminuarea efectelor crizei.

Cazurile pe care le-am expus demonstrează că în anumite situații interesul național prevalează în fața celui comunitar. Aceste exemple susțin ideea că statele membre pot avea poziții diferite față de poziția oficială a Uniunii Europene cu privire la problemele de politică externă și demonstrează totodată caracterul interguvernamental al PESC.

Concluzii finale

Prin crearea PESC și impunerea unor obiective ambițioase la nivel internațional, UE a creat niște așteptări: o diplomație colectivă care să depășească capacitățile instituționale, instrumentele și resursele pe care le deține. Acest aspect a fost descris de către Christopher Hill, ca fiind prăpastia dintre așteptări și posibilități (*capability-expectations gap*)¹⁶. Decalajul dintre promisiuni și acțiuni a fost evidențiat de mai multe ori în istoria PESC, începând cu evenimentele din Iugoslavia de la începutul anilor '90, criza din Irak, Kosovo, Irak, Ucraina etc.

Problema care se pune este aceea dacă există cu adevărat niște interese colective europene în domeniu care să le transcedă pe cele ale statelor membre, care

¹⁵ Se referă la regulamentele Dublin II și Dublin III (din iulie 2013) care stabileau responsabilitatea statului membru de examinare a aplicării pentru obținerea azilului. Conform regulamentului, statul membru în care migranții au intrat pentru prima oară în UE este responsabil pentru examinarea cererii de azil. Cota de redistribuire a refugiaților nu a reușit să treacă în Consiliu, Slovacia fiind primul stat membru care a depus în mod oficial un proces la Curtea Europeană de Justiție, urmată de Ungaria. În același timp, șefii de stat și de guvern europeni au promis să lupte împotriva sărăciei, instabilității și radicalismului în Africa de Nord, Africa Sahariană și țările vecine ale Siriei pentru a reduce factorii care împing refugiul populațiilor din aceste regiuni.

¹⁶ Christopher Hill, „The Capability Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role“, *Journal of Common Market Studies*, 31/3, 1993.

să fie apărate și la care toți europenii să subscrie. Practica arată că mai degrabă guvernele statelor membre folosesc PESC pentru a-și urmări propriile interese. Pentru Germania, PESC a UE reprezintă un mecanism folositor pentru a-și afirma și urmări interesele de politică externă într-un cadru multilateral prin care să mascheze dorința de afirmare unilaterală. Pentru Franța și alte state membre, PESC este un mijloc important prin care să contracareze politica Germaniei și puterea acesteia. Interesele diferite ale statelor membre se exercită și în sensul aplicării principiilor politicii externe, mai exact ale teritoriilor asupra cărora ar trebui extinse aceste principii. Aceste interese sunt reflectate de trecutul colonial al diferitelor state membre ale UE.¹⁷

S-ar putea spune că odată cu integrarea are loc și un proces de europenizare al acestor interese, însă practica de până acum a arătat că este dificil să se ajungă la o convergență a acestor interese într-un domeniu condus de statele naționale și dominat de consens. Chiar dacă guvernele împărtășesc anumite valori, în continuare există dezacorduri în ceea ce privește problemele importante, deoarece statele au percepții diferite asupra amenințărilor și utilitatea folosirii forței ca măsură de prevenire a conflictului¹⁸.

Au existat și factori care au determinat evoluția practică a PESC. Unul dintre acești factori care a influențat evoluția politicii externe a UE a fost cooperarea dintre NATO și UE, dar care a fost îngreunată din cauză că anumite state membre ale UE nu sunt și membre ale NATO.¹⁹ Pe de altă parte, trupele și echipamentele alocate misiunilor PESA sunt mai mult sau mai puțin aceleași ca și cele alocate operațiunilor NATO, fiind dificil să existe o coordonare a statelor membre astfel încât să îndeplinească sarcinile care le revin din apartenența la cele două organizații și totodată să nu aducă prejudicii acțiunii celeilalte organizații. Ca să nu mai amintim și de bugetele militare în scădere care reprezintă o piedică în formularea unei politici externe comune coerente și funcționale a UE. Bugetele alocate pentru apărare variază considerabil de la un stat la altul. Lipsa de interes din partea guvernelor europene pentru a suplimenta cheltuielile privind apărarea, atitudine care ține de lipsa unei amenințări reale care ar justifica o astfel de cheltuială, de o cultură europeană care pune accentul pe diplomație și mai puțin pe forță, dar și de o tradiție a prevalenței politicilor sociale, se dovedește a fi o atitudine paradoxal înlesnită tocmai datorită garanțiilor de securitate oferite de SUA.

Dacă la nivel teoretic a existat o evoluție spre crearea unui cadru comun de cooperare în domeniul PESC a UE, „politica externă a Uniunii Europene nu este construită în Bruxelles”²⁰. Chiar dacă deciziile sunt luate, la nivel formal, în cadrul de cooperare între state, guvernele statelor membre sunt actorii principali în politica externă a UE, aceștia își urmăresc interesul național având poziții diferite de

¹⁷ Roy H. Ginsberg, „Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical capability-expectations gap”, în Wyn Rees, Michael Smith (eds), *International relations of the European Union*, vol. 1, Sage, 2008, p. 280.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Akan Malici, *The Search for a Common European Foreign and Security Policy*, Palgrave MacMillan, 2008, p. 14.

²⁰ Fraser Cameron, *An introduction to European Foreign Policy*, Londra, Routledge, 2007, p. 59.

cele luate chiar la nivel comun. Instituțiile create sunt folosite pentru a acorda credibilitate acțiunilor comune și pentru creșterea vizibilității UE pe plan internațional, însă nu au competențe să acționeze contrar statelor membre sau fără acordul acestora. În plus, în domeniul PESC, instituțiile nu pot aplica sancțiuni statelor care au o poziție diferită de poziția comună. Există autori care consideră că ar fi mai potrivit să vorbim despre o politică europeană în domeniul securității și nu de o politică comună pentru Uniunea Europeană²¹. Totuși, dacă analizăm modul în care UE a înțeles să intervină în cazul crizei nucleare iraniene, consemnăm aici o excepție. De această dată statele membre ale Uniunii au fost capabile să schițeze o poziție comună într-o criză internațională și au fost capabile să aibă o singură voce. Explicația ar fi: dacă există interese ale statelor membre, atunci UE va interveni în crize internaționale, dar va utiliza în intervenția sa numai instrumente dintr-un set de opțiuni definite de către identitatea de securitate dezvoltată la nivel european.

Prin urmare, Uniunea Europeană a dezvoltat și aprofundat o politică externă comună care necesită consultarea politică a statelor membre, a creat instituții care să susțină o viziune politică comună, dar cu toate acestea interesele naționale rămân prioritare. Cazurile empirice prezentate, cu care s-a confruntat PESC în special după adoptarea Tratatului de la Lisabona care a adus inovații importante în domeniul politicii externe, au testat acțiunile politice ale Uniunii, au arătat evoluția practică a PESC și au demonstrat caracterul interguvernamental al acestei politici, susținând ideea că statele membre pot avea poziții diferite față de poziția oficială a Uniunii Europene cu privire la problemele externe. UE rămâne un actor hibrid de politică externă care combină elemente de la nivel supranațional cu cele interguvernamentale în structura de luare a deciziilor.

Negocierile cu privire la programul nuclear iranian reprezintă un exemplu în care UE a devenit vizibilă ca actor important de politică externă și a creat un impact pozitiv în lume. În alte cazuri, însă, s-a simțit lipsa unei politici externe comune atrăgând critici și îndoieli din partea celorlalți actori internaționali de politică externă. Acest lucru s-a întâmplat în special în cazul crizei din Ucraina din cauza întârzierii și lentorii cu care a venit răspunsul UE, dar și vizavi de criza de guvernare din Irak și Siria, la care adăugăm criza refugiaților din anul 2015 care a lovit instituțional UE.

Raportul anual al PESC recunoaște necesitatea de a „îmbunătăți în continuare coordonarea și complementaritatea acțiunii sale externe în ceea ce UE numește o abordare globală”²². Ca o consecință, setul de instrumente ale politicii externe a UE va trebui extins inter-instituțional și în domeniile politice pentru a se adapta la o situație care nu numai că va defini percepția UE ca actor de politică externă, dar mai ales ca abordare durabilă.

²¹ Walter Carlsnaes, Helene Sjursen, Brian White (eds), *Contemporary European Foreign Policy*, Londra: Sage Publications, 2004, p. 11.

²² Secretariatul General al Consiliului, „Aspecte principale și opțiuni de bază ale PESC”, Raportul anual al Reprezentantului Superior al Uniunii Europene pentru afaceri externe și Politica de securitate pentru Parlamentul European, aprobat de Consiliu la 20 iulie 2015, la <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST11083-2015-INIT/en/pdf>, accesat la 16.09.2017, p. 301.

Concluzionând, statele membre ale UE vor acționa unitar în viitoarele crize internaționale doar atunci când vor avea interese și își vor menține preferința de a utiliza doar instrumente nonmilitare și de putere soft, mijloacele politice și diplomatice în soluționarea problemelor cu care comunitatea internațională se confruntă. Credibilitatea UE în relațiile externe revine capacității sale de a formula politici comune și de a le susține dincolo de declarațiile retorice.

BIBLIOGRAFIE

- Cameron, Fraser, *An introduction to European Foreign Policy*, Londra, Routledge, 2007.
- Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen, Brian White (eds), *Contemporary European Foreign Policy*, Londra, Sage Publications, 2004.
- Gänzle, Stefan, Allen G. (ed.), *The Changing Politics of European Security Europe Alone?*, Palgrave Macmillan, 2007.
- Ginsberg, H. Roy, „Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical capability-expectations gap“, în Wyn Rees, Michael Smith (eds), *International relations of the European Union*, vol. 1, Sage, 2008.
- Hill, Christopher, „The Capability Expectations Gap, or Conceptualising Europe’s International Role“, *Journal of Common Market Studies*, 31/3, 1993.
- Howorth, J., „The Lisbon Treaty, CSDP and the EU as a security actor“, în Telò M, Ponjaert F (eds), *The EU’s foreign policy. What kind of power and diplomatic Action?*, Ashgate, Farnham, 2013.
- Ionescu, E. Mihail, (editor), *Parteneriatul Estic al Uniunii Europene: evoluții și studii de caz*, București, Editura Militară, 2016, disponibilă la https://eapro.files.wordpress.com/2014/09/parteneriatul-estic-al-ue_volum-3-draft-final.pdf.
- Landau, B. Emily, Ephraim Asculai, „Iran’s Nuclear Program and Negotiations with the EU-3“, în *Strategic Assessment*, Volume 8, No. 3, November 2005, la http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/Landau-Asculai_English_final_for%20site.pdf.
- „Londra și Parisul susțin o intervenție militară în Libia, UE se opune“, la <http://www.evz.ro/detalii/stiri/gaddafi-zdrobeste-revolta-ue-se-fereste-sa-intervina-923813.html#ixzz2bwaUbW5Y>.
- Malici, Akan, *The Search for a Common European Foreign and Security Policy*, Palgrave MacMillan, 2008.
- „N.A.T.O în relație cu UE. Lecția oferită de războiul din Libia“, la <http://geopolitics.ro/n-a-t-o-in-relatie-cu-ue-lectia-oferita-de-razboiul-din-libia/>.
- Pieper, Moritz, „Taking Stock of the *Common* in the European Union’s Common Foreign and Security Policy“, Chapter 15, în Jaap de Zwaan, Martijn Lak, Abiola Makinwa, Piet Willems (editors), *Governance and Security Issues of the European Union. Challenges Ahead*, Published by t.m.c. asser press, The Hague, The Netherlands; Produced and distributed for t.m.c. asser press by Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2016.
- Sahimi, Mohammad, „Iran’s Nuclear Program. Part I: Its History“, la www.payvand.com/news/03/oct/1015.html.
- Sauer, T., „The EU as a coercive diplomatic actor? The EU-3 initiative towards Iran“, în J. A. Koops, G. Macaj (eds), *The European Union as a diplomatic actor*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015.
- Secretariatul General al Consiliului, „Aspecte principale și opțiuni de bază ale PESC“, Raportul anual al Reprezentantului Superior al Uniunii Europene pentru afaceri externe și Politica de securitate pentru Parlamentul European, aprobat de Consiliu la 20 iulie 2015, la <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11083-2015-INIT/en/pdf>.
- Sereș, Adrian, „Criza Libiei și reacția Organizației Națiunilor Unite“, 27/04/2012, la <http://geopolitics.ro/criza-libiei-si-reactia-organizatiei-natiunilor-unite/>.
- Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
