

Politica externă a Uniunii Europene
și conflictele post-sovietice

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

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

Nicu POPESCU

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

Traducere din engleză de Alexandru ȘICLOVAN

CARTIER
i s t o r i c

CARTIER

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

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

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

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

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

Support juridic: Casa de Avocatură *EuroLegal*

www.cartier.md

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

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

LIBRĂRIILE CARTIER

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

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

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

Comenzi CARTEA PRIN POȘTĂ

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

Tel./fax: (021) 210.80.51

E-mail: romania@cartier.md

www.cartier.md

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

Colecția *Cartier istoric* este coordonată de Virgil Păslariuc

Editor: Gheorghe Erizanu

Lector: Valentin Guțu

Coperta seriei: Vitalie Coroban

Coperta: Vitalie Coroban

Design/tehnoredactare: Tatiana Cunup

Prepress: Editura Cartier

Tipărită la Bons Offices

Nicu Popescu

EU FOREIGN POLICY AND POST-SOVIET CONFLICTS

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

Nicu Popescu

POLITICA EXTERNĂ A UNIUNII EUROPENE ȘI CONFLICTELE POST-SOVIETICE

Ediția I, iunie 2013

© 2013, Editura Cartier pentru prezenta versiune românească.

Toate drepturile rezervate.

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

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

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

ISBN 978-9975-79-822-8.

327:061.1EU

P 81

Cuprins

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

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

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

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

Politica externă a Uniunii Europene și conflictele post-sovietice

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

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

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

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

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

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

Cuvânt-înainte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mulțumiri

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

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

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

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

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

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

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

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

Noiembrie 2010

Lista abrevierilor

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

Capitolul I

Introducere

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

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

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

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

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

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

Cum se explică intervenția UE în conflicte?

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura

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

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

(Schmitter, 2004: 69)

De fapt, cele mai multe cărți existente pe tema politicii externe a UE oferă dovezi empirice și de facto a ceea ce înseamnă politica externă a UE și cum funcționează aceasta, dar acordă mai puțină atenție teoretizării pe larg a acestor politici (White, 2000; Nuttal, 2000; K. Smith, 2003; M. Smith, 2003; Mahncke et al., 2004; Casarini și Musu, 2007; Ginsberg, 2007; Krotz, 2009). Același lucru este valabil și în cazul literaturii pe tema managementului conflictelor exercitat de către UE, majoritatea publicațiilor existente fiind predominant empirice (Monar, 2002; Piana, 2002; Salmon, 2002; Sourd, 2005; Faria, 2004; Ioannides, 2006; Emerson și Gross, 2007; Batt, 2004, 2005; Knaus și Cox, 2004; Martinelli, 2006; Gunaryadi, 2006; Grevi, 2005; Tannam, 1997; K. Smith, 2003; de Vries, 2002; Bourne, 2003b; Sasse, 2009). Există tot mai multe lucrări ce aplică teorii medii pentru a conceptualiza rolul UE în managementul conflictelor (Hill, 2001; Comelli et al., 2007; Coppeters et al., 2004; Tocci, 2004b; Barbe și Kienzle, 2007; Papadimitriou et al., 2007; Kurowska și Tallis, 2009; Gegout, 2009; Hughes, 2009). Totuși, cel mai adesea aceste studii nu furnizează un cadru teoretic pentru a înțelege implicarea UE în conflicte pe un plan mai general, care să poată fi aplicat altor situații conflictuale. Oricum, dat fiind că managementul conflictelor este un fenomen relativ recent pentru UE, nici nu prea ar putea fi altfel. Fără a face referire la trecutul UE în managementul conflictelor, nu poți merge prea departe cu teoria.

În al doilea rând, cu câteva excepții (Comelli et al., 2007; Coppeters et al., 2004; Diez et al., 2008; Gordon și Sasse, 2008; Sasse, 2009; Tocci, 2007), literatura pe tema managementului conflictelor tinde să se concentreze pe studiul cazurilor singulare (Aoun, 2003; Diez, 2000; Faria, 2004; Kurowska și Tallis, 2009; Nugent, 2000; Rumelili, 2007; Salmon, 2002; Sourd, 2005; Tocci, 2004a). Aceste studii de caz sunt pline de relatări cu privire la funcționarea UE, la instrumentele politice pe care le folosește și la impactul avut de acțiunile sale. Oricum, studiile de caz singulare nu permit o analiză comparativă a acțiunilor UE în mai multe cazuri, limitând astfel ocaziile unor generalizări valide între situații. Există o literatură emergentă

care compară două sau mai multe cazuri de implicare a UE, dar și acestea sunt predominant empirice sau se concentrează pe anumite instrumente specifice ale politicii UE (precum managementul civil de criză sau Reprezentanții Speciali ai UE) în mai multe conflicte (Merlingen și Ostrauskaite, 2006; ICG, 2006; Grevi, 2007; Emerson și Gross, 2007; Hughes, 2009).

În al treilea rând, marea majoritate a lucrărilor teoretice despre UE și managementul conflictelor s-au concentrat până acum pe state care erau sau sunt (potențiale) candidate la aderarea la UE – Cipru, Europa Centrală și de Est, Turcia și Balcanii de Vest (Diez, 2002; Kelley, 2004a; Merlingen și Ostrauskaite, 2006; Tocci, 2007; Sebastian, 2009; Gordon, 2009). În toate aceste cazuri UE a făcut uz de cel mai puternic instrument de politică externă – condiționarea calității de membru – investind fonduri enorme în a susține rezolvarea conflictelor, sprijinind reforme și prevenind dispute. Politica UE față de conflictele secesioniste din statele membre ale UE sau din țările candidate ne poate spune puține lucruri despre motivația UE de a gestiona conflictele la scară globală, deoarece politica externă a UE este în mare parte legată de politica de extindere în cazurile conflictelor europene, iar gradul de implicare al UE în atingerea scopurilor de rezolvare a conflictelor este puțin probabil să fie similar în altă parte.

Însă cea mai importantă limitare a aproape tuturor cercetărilor existente asupra UE și a managementului conflictelor este de a ignora deciziile UE de a nu interveni, analiștii concentrându-se aproape în totalitate pe conflictele în care UE s-a implicat deja. Deciziile UE de a interveni în asemenea conflicte au avut explicații variate, de la motive umanitare (Sudan, R. D. Congo), geopolitică (Balcanii de Vest, R. Moldova, Orientul Mijlociu), solidaritate cu SUA (Irak, Afganistan), până la presiuni externe și așteptări de a acționa (Afganistan, Irak, Sudan, Ciad, R. D. Congo, R. Moldova, Georgia). Totuși, doar câteva studii încearcă să explice de ce UE alege non-acțiunea în unele cazuri (Helly, 2003). Cu alte cuvinte, aproape nimeni nu explorează non-evenimentele, adică acele cazuri în care UE a

ales să nu intervină. Acest lucru determină o selecție dezechilibrată atunci când se încearcă explicarea politicilor UE de management al conflictelor.

Inacțiunea UE sau deciziile de a nu interveni în conflicte ne oferă informații suplimentare despre natura UE ca actor politic internațional, iar asemenea cazuri au un potențial analitic semnificativ și neexplorat. Studiind doar cazurile în care UE s-a implicat în soluționarea conflictelor, nu poți răspunde la întrebări importante precum: De ce și în ce condiții decide UE să se implice în rezolvarea conflictelor? Când decide UE să nu intervină? Odată ce se ia decizia de a interveni, ce determină tipul intervenției pe care o va avea UE?

Această carte arată că deciziile legate de neimplicare sunt la fel de importante și de revelatoare în ceea ce privește natura UE de actor al politicii internaționale ca și acelea de a interveni. De aceea, trebuie făcut un pas înapoi în procesul de elaborare a politicii, pentru a studia nu doar rezultatele intervențiilor UE în conflicte, ci și felul în care UE decide să intervină, care a fost în mare parte trecut cu vederea de literatura existentă. Problematizarea deciziei de a interveni și a modului în care procedează UE pentru a lua asemenea decizii ne ajută să evoluăm de la rezultatele actuale în ceea ce privește implicarea UE în conflictele din lume.

Această carte a beneficiat considerabil de pe urma numeroaselor studii privind managementul european al conflictelor care sunt menționate mai sus și încearcă să elimine unele dintre lacunele din literatura existentă. Lucrarea dezvoltă și testează unele dintre presupunerile deja enunțate despre UE: tendința UE de a opera în jurul conflictelor, nu de a se implica direct în eforturile de rezolvare a conflictelor (ICG, 2006a; Diez et al., 2008); faptul că este mai mult un actor economic de management al conflictelor, și nu unul politic (Goghia, 2008; Hughes, 2009); că non-intervenția se datorează deseori lipsei unui acord între statele membre ale Uniunii (Gegout, 2009: 410); și că UE preferă uneori politicile de non-acțiune sau acțiunile declarative, evitând, totodată, să întreprindă acțiuni decisive care ar schimba prezentul statu-quo (Helly, 2003). Este la fel de im-

portant să înțelegem tensiunile din cadrul unei UE care oscilează între un oarecare obicei de „a nu acționa sau a acționa insuficient până când o criză nu este suficient de gravă” și capcana în care a intrat în anumite probleme specifice (Whitman și Wolff, 2010: 10; și Schimmelfennig, 2001; 2004; Sasse, 2009). Această carte se bazează în mod firesc pe toată literatura care a explicat în detaliu acțiunile UE de management al conflictelor, deschizând, de asemenea, calea de a pune întrebări privind inacțiunea UE.

Explicații teoretice concurente

Teoriile integrării europene sunt un punct firesc de plecare pentru o analiză a politicilor UE de management al crizelor. Această lucrare se va folosi de două cadre teoretice – interguvernamentalismul liberal și instituționalismul – pentru a înțelege și a decripta politica intervențiilor și non-intervențiilor UE în managementul conflictelor.

Teoria interguvernamentalistă

Afacerile externe sunt aria politică în care se delegea cel mai puțin autoritatea către instituțiile supranaționale de la Bruxelles și în care au cel mai mare nivel de control statele membre ale UE. De aceea, ar trebui să fie cel mai probabil caz de confirmare a dovezilor interguvernamentale ale acțiunii politice a UE. Interguvernamentalistii susțin că integrarea altor state, mai ales în domeniul politicii externe, este limitată, dacă nu aproape imposibilă (Hoffmann, 1964, 1995, 2000). Precum susține Stanley Hoffman, „diferențele interne și viziunile diferite asupra lumii conduc evident la politici externe diferite” (Hoffmann, 1966: 863). De aceea, statele se implică în integrarea interstatală doar atunci când interesele lor converg (Grieco, 1995: 35; Milward, 1984). Dar chiar și în asemenea cazuri, statele păstrează controlul finalităților acestor înțelegeri, precum și instituțiile pe care le folosesc pentru a gestiona, a implementa și a superviza acordurile lor. Donald Puchala rezumă presupunerile interguverna-

mentaliste de bază: „inițiatorii, promotorii, mediatorii, legislatorii și promulgatorii întăririi și lărgirii integrării europene sunt în general guvernele naționale, în particular guvernele țărilor cu greutate din UE, mai precis, șefii guvernelor, șefii de stat și miniștrii influenți. Agenții asociați cu instituțiile europene exercită doar o influență marginală, în cel mai bun caz... iar acest lucru, deseori, se dovedește a fi redundant sau autodistructiv” (Puchala, 1999: 319).

Date fiind interesele divergente ale statelor membre, integrarea și cooperarea se produc, de obicei, cu viteza statului reticent, ceea ce duce la decizii care reflectă „cel mai mic numitor comun” (Vaquer i Fanés, 2004: 94). Totuși, asemenea perspective nu iau în considerare cadrul intern în care se dezvoltă politica externă (Hill, 2003; Putnam, 1988). Pentru a adresa acest neajuns, Andrew Moravcsik a dezvoltat teoria interguvernamentalismului liberal al integrării europene (Moravcsik, 1991, 1993, 1998, 2005; Moravcsik și Vachudova, 2005). Dacă cineva aplică această abordare teoretică a UE asupra politicilor de management al conflictelor, analiza surselor și a implementării politicilor UE de management al conflictelor (și a politicii externe în general) poate fi structurată în jurul a trei seturi de probleme – felul în care statele membre ale UE își formulează interesele, felul în care se hotărăsc asupra acțiunii (sau inacțiunii) comune prin negocieri și rolul instituțiilor europene în formularea rezultatelor politicilor UE sau în lipsa acestora.

Formularea intereselor

În primul rând, cooperarea dintre state este determinată de interese definite în mod rațional, în care liderii naționali urmăresc interesele comerciale ale grupurilor de interese economice din țările lor (Moravcsik, 1998: 3). Atunci când interesele statelor membre converg, integrarea avansează. În acest model, motivația dominantă (deși nu singura) a guvernelor „nu este reprezentată de amenințările geopolitice sau de idealuri, ci de presiunile de a coordona răspunsurile politice cu oportunitățile ce se ivesc pentru

schimburi economice profitabile” (Moravcsik, 1998: 6–7). Mai mult, atunci când integrarea generează externalități geopolitice negative, guvernele au tendința de a se opune (Moravcsik, 1998: 29). Într-un asemenea model, statele membre ale UE decid individual dacă au un interes în a se angaja în managementul conflictelor. Factorii domestici ce influențează această decizie includ presiuni politice din partea publicului sau a unor grupuri domestice de interese (diaspore etnice sau de afaceri), sau proximitatea zonelor de conflict, care poate duce la valuri de refugiați sau la o creștere a crimei organizate.

Statele pot fi motivate să promoveze, să susțină sau să blocheze implicarea UE în gestionarea conflictelor din cauza influenței pe care o pot avea asupra unei serii de factori, precum opinia publică, interesele actorilor economici importanți din cadrul statului respectiv, sau a unui nivel înalt al interdependenței dintre statele membre ale UE și un conflict învecinat, din cauza proximității geografice. Actorii economici interni pot avea interese tangențiale cu aceste chestiuni legate de managementul conflictelor. Azerbaidjanul, de exemplu, este un important producător de petrol și gaze din Marea Caspică, o destinație importantă pentru investițiile occidentale și o țară implicată într-un conflict cu Armenia legat de regiunea rebelă Karabahul de Munte. Din acest motiv, companiile occidentale pot avea o miză în promovarea stabilității și rezolvarea conflictului din Azerbaidjan. Există, de asemenea, considerații concurente pentru oamenii de afaceri. O serie de state membre ale UE au grupuri interne de interese care se opun politicilor externe ale UE ce ar putea irita Rusia, deoarece le-ar afecta relațiile cu Rusia. Multe dintre aceste companii au mari interese de afaceri în Rusia și desfășoară un lobby activ pe lângă guvernele europene pentru a nu da replica Rusiei în probleme precum drepturile omului sau vecinătatea comună, inclusiv conflictele secesioniste din spațiul post-sovietic. Mai mult, nu există și o tabără opusă de lobby de afaceri care să favorizeze o susținere mai activă a UE în state precum R. Moldova sau Georgia, deoarece interesele economice în aceste state sunt foarte limitate. Acest lucru se potrivește cu afirmația lui Nye conform

căreia companiile multinaționale pot face lobby pe lângă guvernele lor de acasă în numele statelor terțe în care fac afaceri (Nye, 1974).

Statele membre ale UE pot avea un interes în managementul european al conflictelor din cauza proximității geografice și a interdependenței cu statele care nu sunt membre ale UE. Integrarea statelor poate fi rezultatul unor presiuni exogene, generate de interdependență (Moravcsik, 1998). Acest fapt înseamnă că statele membre ale UE care sunt situate mai aproape din punct de vedere geografic de conflictele din vecinătatea estică sunt mai predispuse la a fi afectate de consecințele lor negative și de aceea este mai probabil să fie promotorii unor răspunsuri mai active din partea UE la pericolele externe ale instabilității din țările vecine.

Negocierile și luarea deciziilor în cadrul UE

Date fiind interesele lor domestice, statele UE negociază politicile UE de management al conflictelor. UE are resurse limitate de politică externă – de la numărul militarilor ce pot fi trimiși în misiuni de menținere a păcii, până la fondurile de dezvoltare – și diverse state membre fac lobby pentru ca Uniunea să acorde atenție diverselor conflicte specifice în ceea ce se dovedește a fi deseori o competiție acerbă pentru folosirea resurselor UE. Într-o interpretare liberal interguvernamentală, statele membre ale UE negociază între ele modalitățile și gradul de implicare al UE în rezolvarea conflictelor, în timp ce influența instituțiilor UE este neglijabilă.

Diferite state membre ale UE au diferite mize în fiecare conflict. Cei ce promovează implicarea UE în conflictele post-sovietice ar trebui să fie noii membri ai UE, în particular Polonia, România, Bulgaria și Țările Baltice, care au frontiere terestre sau maritime și cel mai mare grad de interdependență cu vecinătatea estică, fiind cele mai interesate ca UE să joace un rol activ în rezolvarea conflictelor în regiune. Totuși, interesul lor de a vedea o Uniune activă în vecinătatea estică este relativ moderat. Pentru început, au alte priorități – politicienii și birocrățiile naționale din noile state membre sunt mai preocupați

de aderarea la zona euro, de depășirea dificultăților economice, de aderarea la spațiul Schengen (în cazul României și al Bulgariei) și de a obține dreptul liberei circulații a muncitorilor în vechile state ale UE. Energia lor politică este direcționată în principal spre aceste obiective. De asemenea, sunt relativ departe de Caucazul de Sud, acolo unde sunt localizate trei dintre cele patru conflicte post-sovietice. Nu au mari grupuri economice sau multinaționale cu interese semnificative în vecinătatea estică și prezența lor economică în regiune este limitată. Doar R. Moldova se află în imediata vecinătate a UE, dar are graniță doar cu România, care a aderat la Uniune în 2007. Mai mult, majoritatea sunt state mici (cu excepția Poloniei) și toate sunt destinate ai finanțării europene – fapt ce reduce puterea lor de negociere în cadrul UE. Aceste state sunt dependente asimetric de cei mai mari contribuabili la bugetul UE, precum Germania.

Dintr-o perspectivă interguvernamentală, cei ce frânează rezolvarea conflictelor din vecinătatea estică a UE se așteaptă să fie statele din sud. Franța, Spania, Italia, Malta, Cipru și Grecia au un interes primar legat de vecinii din sud ai UE. După aproape două decenii de concentrare pe est, aceste state cer o reorientare a UE înspre sud, acordând atenție conflictelor din Orientul Mijlociu, Sahara de Vest și Africa Subsahariană., precum și pericolelor imigrației ilegale dinspre sud. Asemenea subiecte au mai mare trecere în cazul statelor sudice. Unele dintre acestea mai au interese postcoloniale și legături cu vecinătatea sudică a UE. De aceea, statele europene sudice sunt foarte interesate de promovarea unei implicări puternice a UE la sud de Marea Mediterană. De vreme ce UE are resurse limitate de politică externă – de la numărul militarilor ce ar putea fi trimiși în misiuni de menținere a păcii, până la fonduri de dezvoltare – există un anumit grad de competiție între cele două vecinătăți pentru atenția, fondurile și implicarea UE. Această prioritarizare a sudului este întărită de faptul că unele dintre aceste state, precum Italia, Franța, Grecia și Cipru, au legături economice foarte strânse cu Rusia, ceea ce nu face altceva decât să le reitereze scepticismul legat de o mai mare implicare a UE în vecinătatea estică, care

ar irita Rusia (Leonard și Popescu, 2007). Mai mult, Franța, Italia și Spania sunt actori importanți în cadrul UE și ponderea lor este mult mai mare, comparativ cu noile state membre ale Uniunii, în general, state mici. În consecință, cei ce trag frâna în această arie a deciziilor UE au o mai mare putere de negociere în UE decât noii membri (care sunt, în general, favorabili unei implicări europene în conflictele post-sovietice). Acest lucru duce la o versiune mult mai expeditivă a politicilor de management al conflictelor din partea UE în vecinătatea estică.

Între aceste două extreme se situează celelalte state membre ale UE. Germania este interesată de o vecinătate estică stabilă, dar, totodată, este cel mai important partener economic al Rusiei, ceea ce face ca Berlinul să oscileze între a susține politicile europene puternice de management al conflictelor și a se opune acestora de teamă să nu irite Rusia. Statele nordice și Marea Britanie sprijină în general un activism crescut al UE în vecinătatea estică, dar nu au preferințe intense în acest domeniu, fiind astfel mai mult susținători ai politicilor decât inițiatori ai acestora (Lessesnki, 2009).

Cu o asemenea ambivalență internă, nivelul de implicare al UE în aceste conflicte este foarte probabil să fie scăzut. Într-un context în care fiecare stat are drept de veto, „frânării” au o mai mare putere de negociere, iar cât timp plățile colaterale și legătura dintre probleme sunt aproape tabu în chestiunile de politică externă (Smith, 2004a: 97–8), este inevitabil ca UE să continue să se miște cu viteza celui mai mic numitor comun – ceea ce poate duce la o inacțiune totală sau la gesturi simbolice, precum declarațiile oficiale ce condamnă conflictul (Smith, 2004a: 102). „Frânării” UE deseori acceptă anumite gesturi minore de rezolvare a conflictelor, în arii de mică însemnătate, pentru a-i contra pe „conducători”, dar previn implementarea unor politici proactive și convinse.

Instituțiile UE

Dintr-o perspectivă interguvernamentală, instituțiile UE joacă un rol foarte limitat în politica internațională a UE. În integrarea economică, instituțiile sunt întemeiate ca forțe independente de negociere între state, dar rolul acestora în politica externă este deosebit de restrâns deoarece această arie de cooperare este complet interguvernamentală. În viziunea aceasta, instituțiile reflectă în primul rând interesele statelor puternice ale UE, iar statele membre își coordonează pozițiile de politică externă de câte ori este posibil, pentru a crește puterea de negociere a UE în raport cu partenerii externi. De aceea, instituțiile UE sunt instrumente de translație a preferințelor statelor puternice în politici. De asemenea, au tendința de a reflecta cel mai mic numitor comun al acordurilor dintre state. În același timp, statele membre ale UE controlează ferm instituțiile în diverse domenii politice. Instituțiile europene nu joacă un rol independent în acest proces, pentru că statele membre verifică aceste instituții prin intermediul reprezentanților lor la Bruxelles și în statele afectate de conflicte. Atunci când instituțiile depășesc cel mai mic numitor comun, ele sunt penalizate de statele membre ale Uniunii.

Instituționalismul

O abordare alternativă a politicii externe a UE este furnizată de teoriile instituționaliste. Aserțiunile centrale ale instituționalismului, precum le-a formulat Pierson, afirmă că statele „pot fi într-o poziție puternică, încercând să-și maximizeze interesele, și în același timp pot desfășura reforme politice și instituționale care transformă fundamental pozițiile lor (sau ale succesorilor lor) în direcții neanticipate și/sau indezirabile” (Pierson, 1996: 126). Deși asemenea teorii recunosc importanța statelor membre ale Uniunii în modelarea politicii internaționale a UE (Pollack, 1996: 430), instituțiile UE sunt privite ca având un rol independent în acest proces. Astfel, instituțiile UE sunt privite ca variabile ce intervin în preferințele statelor membre și în rezultatele politice (Pollack, 1996; Pollack, 1997). Implicit, acestea

sunt capabile să determine rezultate politice ce transcend intențiile originale ale statelor membre (Pollack, 1998; Barnett și Finnemore, 1999; Thelen și Steinmo, 1992). Interpretarea instituționalistă a politicilor UE de management al conflictelor trece prin aceleași trei faze ale analizei formării intereselor, procesului de luare a deciziilor și rolului instituțiilor UE.

Formarea intereselor

O expunere instituționalistă a metodelor UE de rezolvare a conflictelor va accepta în linii mari premisele teoriei interguvernamentale de formare a intereselor, care susține că statele sunt actorii principali ai politicii externe, dar cu două notificări. În primul rând, interesele statelor sunt definite nu doar în cadrul politic intern, ci și ca rezultat al efectelor secundare, care determină presiunea de a extinde activitățile politice ale UE de la o arie la alta.

Un alt aspect al abordării instituționale a strategiei UE de rezolvare a conflictelor se leagă de interesele instituțiilor europene. Acestea au capacitatea de a-și urmări interesele în calitate de agenți instituționali cu un oarecare grad de autonomie față de statele membre (Stetter, 2007). Aceste instituții încearcă să-și sporească sau să prezerve prerogativele lor de politică externă și autonomia față de statele membre.

Negocierile și luarea deciziilor la nivelul UE

Instituționaliștii recunosc faptul că statul are un rol central în negocierea aspectelor de cooperare europeană, mai ales în ceea ce privește acțiunile de politică externă. În același timp, instituțiile UE pot fi și actori de sine stătători. Deseori se comportă ca actori autonomi, încercând să-și urmeze preferințele politice. S-a spus chiar că, în chestiuni de politică externă, înaltul reprezentant al UE a participat la procesele politice „de o manieră asemănătoare cu a unui membru suplimentar al UE” (Jonsson și Stromvik, 2005: 24). Pentru aceasta, instituțiile UE pot construi alianțe cu alte guverne naționale, pot manipula informația sau pot intermedia compromisuri. Ele re-

prezintă, de asemenea, importante platforme în care guvernele naționale își pot redefini interesele. Precum susține Michael Smith, „ajungerea la un consens și rezolvarea problemelor, presiunea grupurilor și persuasiunea, nu negocierea și corelațiile între probleme” sunt norma negocierii acțiunilor de politică externă (M. Smith, 2004a: 107). Într-un asemenea context, statele vor prefera uneori să rezolve crizele și contradicțiile prin extinderea obligațiilor mutuale („revărsare”), în loc să le reducă sau să le reafirme (Schmitter, 2004: 57).

Instituțiile UE

Instituțiile contează, de asemenea, în negocierile de politică externă la nivelul UE. Acestea pot acționa ca variabile în negocierile dintre statele UE (Martin și Simmons, 1998: 733). Instituțiile UE au un impact asupra discuțiilor dintre statele membre din mai multe motive. În primul rând, instituțiile urmăresc strategiile de sporire a puterii (Puchala, 1999: 318). Puterea provine din extinderea mandatelor pentru acțiune, sprijinite de statele membre, care fac din instituții conducătorii naturali pentru politici mai hotărâte de management al conflictelor la nivel european. De aceea, odată ce UE a numit reprezentanți speciali pentru anumite zone de conflict, se așteaptă ca acești actori instituționali să încerce să promoveze acțiunea comună a UE, să crească numărul personalului aflat sub comanda lor pentru a promova un nivel mai ridicat de implicare printr-o asistență sporită și prin demararea unor operațiuni conduse de UE.

În al doilea rând, instituțiile UE pot beneficia uneori de asimetrii informaționale în demersul de promovare a unei mai mari implicări a Uniunii în managementul conflictelor din vecinătatea estică. În ciuda faptului că RSUE raportează regulat în fața statelor membre în Comitetul Politic și de Securitate, ei deseori cunosc mai bine situația de pe teren, comparativ cu majoritatea statelor membre. RSUE au birouri locale și interacționează cu misiunile UE din R. Moldova/Ucraina și Georgia, în timp ce majoritatea statelor membre ale UE nici nu au ambasade în R. Moldova, Georgia, Azerbaidjan sau Armenia. Instituțiile UE sunt deci o importantă sursă de analiză, informații și experti-

ză, care au importanță deoarece modelează percepțiile statelor membre referitoare la mizele UE în diverse zone de conflict (Grevi, 2007: 33).

În al treilea rând, pentru a ajunge la o mai mare implicare în managementul conflictelor, instituțiile UE încearcă să crească nivelul minim de toleranță pentru implicarea UE în conflictele separatiste. Ele folosesc asimetriile informaționale, puterea de a impune o agendă, susținerea statelor proactive și cererile externe de implicare a UE pentru a-și susține teza și a sprijini extinderea acțiunilor UE. Din acest motiv, instituțiile urmăresc expansiunea graduală a propriilor prerogative prin implicarea progresivă a statelor membre ale UE în noi angajamente politice. De asemenea, pot exploata disensiunile dintre statele membre pentru a-și întări poziția (Pollack, 1996, 1998).

În ultimul rând, instituțiile UE folosesc stimuli externi sau situații de criză pentru a da greutate cererilor adresate statelor membre în vederea acțiunii comune la nivel european (Ginsberg, 1999; Schmitter, 2004: 59). Precum susține Krotz, „șocurile exogene, cum ar fi atacurile teroriste majore, crizele securitare sau revoltele regionale violente, impactul puternic al dezastrelor naturale sau de mediu pot genera dinamici politice” care amplifică gradul de implicare al UE în anumite arii politice (Krotz, 2009: 570). Asemenea stimuli externi sunt folosiți de instituțiile proactive pentru a convinge o serie de state reticente să accepte acțiunea comună a Uniunii.

Astfel de acțiuni pot constrânge statele să adere la calea de dezvoltare a instituțiilor și pot crește prețul ieșirii din acordurile instituționale. De aceea, deși pe termen scurt instituțiile pot juca rolul care le-a fost încredințat de statele membre, în timp acestea reușesc să relaxeze constrângerile impuse de către state și se produc falii în controlul exercitat de statele membre asupra instituțiilor (Pierson, 2004:119).

Pentru a explica felul în care statele devin legate de instituții și cum acestea din urmă își extind autonomia, funcțiile și influența, teoriile instituționaliste preiau conceptul de „contagiune” (*spillover*) de la teoria neofuncționalistă a integrării europene. Contagiunea este „o situație în care o acțiune dată, legată de un scop specific, determină

o situație în care acel obiectiv specific nu poate fi atins decât prin acțiuni suplimentare și așa mai departe” (Lindberg, 1963: 10), însemnând că acțiunile dintr-un sector provoacă presiuni asupra sectoarelor adiacente (Haas, 58: 283–317). Prin contagiune, integrarea politică se autopropulsează (Sandholtz și Sweet, 1998: 6). Totuși, revărsarea nu este nici automată, nici mereu intenționată de cei ce se angajează în integrarea politică (Ohrgaard, 1997: 17). Contagiunea survine atunci când există o susținere deliberată a inițiativelor în cooperare (vezi Rosamond, 2000: 61; Tranholm-Mikkelsen, 1991: 13–16; Puchala, 1999).

Argumentul teoretic

Atât teoria liberală interguvernamentalistă, cât și cea instituționalistă explică aspecte importante ale intervenției UE în conflictele post-sovietice. În loc să respingă vreuna dintre cele două teorii, această carte încearcă să explice condițiile în care una sau cealaltă dintre acestea scoate la lumină mai mult din procesul UE de elaborare a politicilor din domeniul managementului conflictelor. Lucrarea identifică modalitățile prin care intervenția UE variază în funcție de abordarea unor politici înalte sau reduse de management al conflictelor. Politicile înalte (*high politics*) sunt acele decizii controversate, politizate și securitare ale UE de a interveni în procesele de rezolvare a conflictelor în care există un pericol de violențe, sau în care alți actori se opun fervent intervenției UE. Politica redusă (*low politics*) de management al conflictelor include rutina și deciziile necontroversate de a sprijini prevenirea conflictelor sau reabilitatea post-conflict în zonele non-violente prin mijloace financiare sau prin capacități de redresare a crizelor civile.

Unul dintre argumentele principale ale studiului ține de faptul că politica externă a UE este ca un avion ușor: poate zbura fără a fi detectat de radar atâta timp cât zboară jos. Zburând la altitudine joasă (și lent), un asemenea avion poate avansa destul de departe pe teritoriul „străin”. Totuși, imediat cum își crește altitudinea, va fi detectat de radare și se pot întreprinde acțiuni de oprire a aparatu-

lui de zbor. Același lucru se aplică și în cazul rolului instituțiilor UE în managementul conflictelor. Pentru a evita să intre deschis peste statele membre ale UE, instituțiile europene adoptă o politică din umbră de intervenție în conflicte, în cadrul căreia se mișcă cu grijă și în liniște, operând predominant în politica redusă de rezolvare a conflictelor. Zburând la altitudine joasă, acestea sunt capabile să își extindă gradual prerogativele și aria de politică externă la nivel european, în chestiuni de politică redusă. Instituțiile UE sponsorizează adoptarea de către statele membre a unor acțiuni limitate, dar întreprinse pe perioade mai lungi de timp, care pot duce la un impact politic cumulat semnificativ. Denumesc acest proces „dozaj”, prin care definesc strategia de dezagregare a obiectivelor politice în secvențe de acțiuni politice modeste, tehnice și relativ necontrovertate, care sunt propuse de către instituțiile UE una câte una statelor membre pe o perioadă mai lungă de timp. O asemenea strategie scade nivelul opoziției la noi inițiative politice (deoarece sunt modeste), dar repetarea poate duce la schimbări politice substanțiale.

Totuși, dacă unele probleme devin controversate, sau instituțiile UE se angajează în politica de nivel înalt, deplasându-se prea departe de la cel mai mic numitor comun anticipat, în demersul lor proactiv de management al conflictelor, statele membre pot recurge la limitarea autonomiei acestora, iar cel mai mic numitor comun are tendința de a învinge. Mai mult, acesta este un proces dinamic. Unele probleme legate de managementul european al conflictelor pot apărea ca politici reduse, dar transcend apoi la nivelul politicii înalte, ca rezultat al atenției statelor membre sau al politizării din exterior a chestiunii. Se poate produce și evoluția inversă: instituțiile UE pot încerca să depolitizeze anumite chestiuni pentru a le aborda mai eficient (având, totodată, o mai mare autonomie de acțiune în intervențiile de politică externă).

Natura problemelor și controverselor pot varia în timp, depinzând de factori externi, precum gradul de securitate de pe teren. De aceea, este foarte important să remarcăm divergența dintre politica înaltă și cea redusă ca un continuum în care granița dintre acestea

poate varia în timp și între zonele de conflict. Actorii politici pot transforma chestiunile de politică redusă în unele de politică înaltă prin escaladarea tensiunilor politice din jur sau le pot crește proeminența prin „securitizarea” lor¹.

Vechile definiții ale politicii înalte, respectiv reduse, trebuie reconsiderate în vederea acestei analize. În literatura integrării europene (mai ales în neofuncționalismul anilor '60-'70), politica de nivel înalt era legată de acele probleme de suveranitate politică, de politică externă, securitară, de apărare sau de identitate a statelor, în timp ce politica redusă se referea la integrarea economică, fiind bazată pe schimburi de rutină între tehnocrați, având câștiguri nete și măsurabile pentru participanți (M. Smith, 2003: 5–6). Această distincție clasică este însă prea puțin folosită în luarea deciziilor moderne la nivelul UE.

Pentru o nouă clasificare, se poate face distincția între rutină și politici elaborate pe timp de criză în cadrul literaturii ce analizează politica externă (Webber și Smith, 2002). Într-o asemenea distincție, politicile de rutină sunt acele decizii care se iau printr-un proces lent de consultare și de luare a deciziei, cu un număr mare de persoane implicate și alegând dintr-o paletă largă de opțiuni într-un cadru temporal extins, în care costul potențial al eșecului este redus și este foarte puțin probabil să se facă apel la forță. Tipologia opusă ideală este politica de criză, care implică răspunsuri relativ urgente la situații-surpriză în care un număr restrâns de factori decizionali aleg dintr-o serie limitată de opțiuni.

Managementul conflictelor la nivelul UE pare a priori să corespundă elaborării politicilor de criză, implicit aspectelor înalte ale politicii externe europene. Totuși, nu este mereu așa. Politica de nivel înalt în managementul european al conflictelor se referă

¹ Ole Wæver definește securitizarea ca un proces prin care o problemă este „prezentată ca fiind un pericol pentru un anume referent sau obiect” (1989), în timp ce Barry Buzan (1997) observă că securitizarea presupune aserțiunea unui pericol existențial care „necesită măsuri excepționale și/sau acțiuni urgente”, ceea ce îl mută din sfera politicii în cea a securității (Dannreuther 2007).

la decizii controversate, ce pot provoca anumite conflicte politice cu actori externi sau interni, și sau care implică o oarecare probabilitate a violenței. În consecință, chestiunile politice de nivel înalt în managementul conflictelor pot implica deciziile de a trimite forțe de menținere a păcii sau alte tipuri de operațiuni pacifatoare, precum monitorizarea granițelor sau misiuni polițienești în ariile în care civilii pot fi ținta violențelor.

Există însă și o politică redusă de management al conflictelor, ce se referă la luarea deciziilor relativ necontroversate, în zone de conflict cu un potențial redus de violență și în care există o mică probabilitate de a provoca tensiuni cu actorii externi. Acest aspect se referă mai ales la aspectele tehnice ale influenței UE asupra proceselor de soluționare a conflictelor prin instrumente precum asistența financiară, sancțiunile modeste, sprijinul pentru consolidarea instituțiilor, programe educaționale, contracte comerciale și trimiterea de monitori la frontiere sau de ofițeri de poliție în zonele non-violente. Asemenea chestiuni rămân departe de domeniul public și nu includ situațiile de crize violente.

Pe baza acestui set de presupuneri teoretice evidențiate mai sus, această lucrare prezintă următoarele ipoteze referitoare la politicile UE de management al conflictelor.

1: Instituțiile UE se bucură de o mai mare autonomie în politica externă redusă, în timp ce statele membre ale Uniunii păstrează controlul ferm al chestiunilor de politică externă de nivel înalt.

Statele membre ale Uniunii sunt actorii principali din procesul de luare a deciziilor în politica externă a UE. Totuși, și instituțiile UE joacă un rol în acest proces, fiind mai eficiente în politica redusă (Richardson, 2005; M. Smith, 2004b). Chiar dacă politica externă a UE este interguvernamentală, o serie de instrumente politice ale UE ce pot fi folosite în managementul conflictelor, precum finanțarea UE, trimiterea de misiuni tehnice în zonele de conflict și negocierea unor regimuri comerciale condiționate, sunt

de competența și în mandatul instituțiilor europene. Aceste chestiuni sunt predominant depolitizate. Instituțiile UE se bucură, de asemenea, de puterea de a stabili agenda în aceste domenii. Totuși, influența lor este limitată în aspectele politice înalte de rezolvare a conflictelor, acolo unde există riscul de violențe sau unde activismul politic al UE poate afecta relațiile cu parteneri strategici din afara Uniunii, precum Rusia. În aceste chestiuni, statele membre ale Uniunii păstrează controlul ferm al agendei politicii externe nu doar în perioada marilor negocieri, ci și la nivel aproape cotidian, pe baza comitetelor reprezentanților țărilor membre, ce rezidă la Bruxelles. Mai mult, cu cât este mai controversată o decizie în ochii statelor membre, cu atât este mai interguvernamental procesul de luare a deciziei.

Prin avansarea unei asemenea ipoteze, încerc să identific acele condiții în care autonomia agențiilor este mai mare, pentru a testa teoria instituționalistă conform căreia autonomia agenției variază de o manieră previzibilă, în funcție de gradul de politizare a chestiunii (Pollack, 2001: 229). Această ipoteză corespunde cu afirmația lui Peterson și Bomberg conform căreia „atunci când problemele îi preocupă pe factorii decizionali de nivel înalt, mai ales pe miniștrii de externe, capacitatea rețelelor politice de a lua decizii este strict limitată” (1999: 248). Cu alte cuvinte, instituțiile UE sunt mai bune la a promova schimbările din cadrul politicilor, dar atunci când se ajunge la schimbarea politicilor în sine, influența acestora este mult mai restrânsă.

2: Instituțiile UE au o predilecție intrinsecă de a acționa în politica redusă, ceea ce face ca politicile europene să fie înclinate spre aspectele relativ necontroversate și ferite de riscuri ale managementului conflictelor.

Dat fiind că instituțiile UE au mai mult spațiu de manevră – o mai mare autonomie, mai multe prerogative și mai mult spațiu politic – în aria politicii reduse de management al conflictelor, instituțiile UE încearcă să depolitizeze intervențiile UE. Într-o oarecare

măsură, obiectivul politicii externe a UE este de a transforma chestiunile politice în probleme tehnice. Birocratizarea și depolitizarea politicilor UE de management al conflictelor crește spațiul de manevră al instituțiilor europene. În consecință, UE ca instituție tinde să favorizeze măsurile necontroversate de management al conflictelor. Acest fapt implică o preocupare predominantă a UE pentru modificarea contextului în care se desfășoară conflictele, în loc să se implice în eforturi de rezolvare a conflictelor la nivel înalt, precum menținerea păcii, medierea conflictelor sau diplomația la cel mai înalt nivel. Astfel, UE se ocupă deseori de influențarea contextelor conflictelor, și nu a conflictelor propriu-zise.

Majoritatea operațiunilor europene fie au fost de domeniul politicii reduse, precum gestiunea frontierelor, supremația legii, pregătirea polițiștilor și reforma sectorului de securitate, fie s-au produs în zone relativ non-violente, cu acordul ambelor părți implicate. UE este mai bună la combaterea comerțului la negru și la înfrângerea rațiunilor economice aflate la baza conflictelor decât la implicarea în chestiuni securitare dure (Weiss, 2008: 13). Rezultatul este că în predilecția sa pentru politica redusă de management al conflictelor, UE este deseori orientată spre ceea ce se poate realiza de la Bruxelles, nu de nevoile de pe teren. Acest fapt conduce la demararea unor operațiuni limitate, tehnice și de politică redusă pe care chiar și unii oficiali ai UE le denumesc „misiuni Mickey Mouse”².

Această predilecție pentru politica redusă a marcat decisiv eforturile UE de management al conflictelor din vecinătatea sa estică, acolo unde reprezentanții speciali și Comisia Europeană au evitat cel mai adesea să ia decizii radicale și au optat pentru acțiuni cu expunere limitată, tehnice și depolitizate. Statele membre ale UE au preluat în mod disproporționat conducerea operațiunilor militare de menținere a păcii, în care țările se implică fie unilateral, fie ca membre ale unor „coaliții ale celor dornici” sau printr-un mandat al ONU, precum în Liban, Afganistan sau Cipru.

² Interviu cu un oficial al Consiliului UE, Bruxelles, octombrie 2009.

3: Instituțiile UE caută să impulsioneze politicile de management al conflictelor printr-o strategie de „dozaj”. Pentru a ocoti potențiala opoziție a statelor membre, instituțiile UE promovează o serie de măsuri de mică intensitate care pot deveni cu timpul pachete politice substanțiale.

Ca și multe alte structuri birocratice, instituțiile UE sunt conduse de dorința de a-și extinde influența. Acestea sunt deseori constrânse de statele membre ale UE din cauza intereselor și sensibilităților naționale, a priorităților concurente sau a impactului așteptat al intervenției UE asupra relațiilor cu state terțe. Pentru a reduce sensibilitățile statelor, instituțiile UE dezagregă obiectivele lor politice în doze mici de măsuri politice, care sunt apoi propuse una câte una statelor membre pe perioade mai lungi de timp. Prin introducerea în agendă a propunerilor politice reduse, ieftine, tehnice și relativ necontroverstate, agenții instituționali ai UE reduc posibilitatea unei opoziții din partea statelor membre. Ei repetă acest joc iar și iar, ceea ce poate duce în timp la creșterea nivelului de implicare a UE. Odată ce UE începe să se implice cu pași mici în anumite chestiuni, este mai ușor să extinzi acțiuni ulterioare de vreme ce resursele și reputația Uniunii sunt deja la mijloc (Thomas, 2008: 11) și UE poate fi silită să se ocupe de anumite situații de criză. Datorită dozajului este deseori mai ușor pentru instituțiile UE să-și extindă acțiunile mai departe prin corelarea cu acțiunile anterioare, motivând că atingerea obiectivelor inițiale necesită un grad mai mare de implicare a UE în managementul conflictelor (contagiune).

În realitate însă, lucrurile stau întotdeauna așa. De exemplu, conducătorii politici ai UE ar putea crede că UE ar trebui să trimită forțe de menținere a păcii în zona X de conflict, dacă se vrea ca UE să aibă o contribuție semnificativă la soluționarea aceluia conflict. Dar acești politicieni știu de asemenea că acest lucru nu va fi probabil acceptat de unele state membre. De aceea, ei nu vor propune trimiterea acelor trupe, ci vor înainta inițiative mai puțin controversate, precum trimiterea de personal specializat în managementul civil al crizelor (monitori la graniță, instructori de polițiști) sau creșterea asistenței economice.

Acesta a fost *modus operandi* al UE în conflictul din R. Moldova. R. Moldova prezintă un exemplu de o astfel de implicare a UE în managementul frontierelor. Încă de la începutul lui 2003, Comisia Europeană a sponsorizat consultările dintre R. Moldova și Ucraina pe tema managementului frontierelor din jurul Transnistriei, pentru a preveni traficul și contrabanda în regiune. Ucraina era reticentă la acea vreme să accepte posturi comune de trecere a frontierei sau să invite o misiune de monitorizare a granițelor din partea UE. Revoluția Portocalie din 2004 a furnizat însă o deschidere pentru ca UE să se implice în monitorizarea frontierelor în acest caz. Inițial, UE a trimis o misiune de 70 de persoane, cu un buget de 6 milioane de euro pe 2 ani, începând cu finele anului 2005. În martie 2006, UE a presat Ucraina să nu accepte bunurile transnistriene fără ștampile vamale moldovenești. La mijlocul anului 2006, instituțiile UE au obținut o extindere a misiunii la 122 de experți internaționali și o triplare a bugetului, până la suma de 20 de milioane de euro. La sfârșitul lui 2007, mandatul misiunii a fost extins pentru încă doi ani, iar bugetul a fost sporit până la valoarea de 24 de milioane de euro (extins ulterior din nou). Printr-o serie de doze politice, UE și-a sporit treptat prezența pe teren. Dacă instituțiile UE ar fi cerut o asemenea misiune amplă (122 de persoane și un buget de 24 de milioane) de la început, șansele ca aceasta să fie aprobată ar fi fost mult mai reduse.

Totuși, dozajul nu este o rețetă ce garantează o continuă expansiune a rolului UE în politica externă. Statele membre pot stopa zelul expansionist al instituțiilor UE prin dreptul de veto împotriva pachetelor politice cuprinzătoare sau chiar contra micilor doze de măsuri. Însă niciun stat nu dorește să fie văzut ca o piedică sistematică în calea managementului european al conflictelor în vecinătate. De aceea, statele au tendința de a coordona obstructionismul sau de a se ascunde unul în spatele altuia. Asemenea situații s-au produs de mai multe ori în politica UE față de Georgia, dar și în timpul scurtului conflict dintre Spania și Maroc pe tema insulelor Perejil în 2002, când Marocul a ocupat o mică insulă spaniolă și UE nu a reușit să se pronunțe cu o voce

comună după aceea (Monar, 2002). În mod similar, atunci când reprezentanții UE discută politici comune în raport cu vecinătatea, multe state membre se opun unei atitudini prea hotărâte. Este important să o facă pe rând. Precum pot observa factorii de decizie politică din UE, într-o zi și pe o problemă se ridică țara X să se opună, iar în altă zi și pe altă problemă, țara Y își exprimă opoziția. Rezultatul este ceea ce această carte numește „frânarea pe rând al procesului de luare a deciziilor”, alt mod de a descrie situația în care diverse state întârzie sau blochează pe rând acțiunile de politică externă ale UE, fără a fi văzute ca o piedică sistematică. Dacă dozajul este o cale de a extinde acțiunea politică externă a UE, frânarea pe rând este o metodă de a contracara asemenea politici proactive cu un preț reputațional scăzut pentru statele membre.

4: Atunci când instituțiile UE se implică în politica de nivel înalt fără un mandat din partea statelor membre, acestea vor încerca să contracareze activismul instituțional, chiar și prin pedepsirea agenților instituționali dacă este necesar.

Strategia dozajului nu este lipsită de riscuri. Agenții instituționali proactivi trec uneori granița încercând să promoveze pachete politice prea mari, prea de nivel înalt sau prea costisitoare pentru a fi acceptate de statele sceptice. Revenind la o metaforă anterioară: atunci când un avion zboară atât de sus încât poate fi detectat de radar, este foarte probabil să determine acțiunea de oprire a sa. În mod similar, atunci când instituțiile UE migrează în domeniul politicii de nivel înalt, statele membre pot pedepsi agenții instituționali prin preluarea controlului asupra agendelor politice ale agenților instituționali, prin opoziția la inițiativele lor sau chiar punând capăt mandatelor lor. Așa s-a întâmplat cu reprezentantul special al UE în R. Moldova din perioada 2005-2007, care promova ideea unei operațiuni europene de menținere a păcii în R. Moldova, împotriva dorinței unor importante state membre, fiind nevoit în final să demisioneze.

5: Actorii externi pot afecta procesul european de luare a deciziilor prin sporirea controverselor sau prin lobby-ul făcut pe lângă statele membre spre a promova anumite abordări

specifice ale politicilor. Astfel, actorii externi pot contribui la blocarea, întârzierea sau accelerarea intervențiilor UE în managementul conflictelor.

Sistemul european de luare a deciziilor este cel mai adesea analizat doar în termenii negocierii și ai implicării statelor membre. În schimb, se trece cu vederea foarte des faptul că state din afara Uniunii pot promova sau bloca politici ale UE prin parteneriatele lor bilaterale cu unele state membre. De exemplu, atât Georgia, cât și R. Moldova au așa-numite „grupuri de prieteni” informali printre statele membre, care uneori promovează inițiative politice în cadrul UE. Totuși, un asemenea lobby este deseori insuficient pentru a accelera intervenția europeană. Acest statu-quo, la nivelul celui mai mic numitor comun, tinde să învingă în luarea deciziilor la nivel european, de vreme ce este mult mai facil să blochezi politici în UE decât să inițiezi altele noi (Pierson, 1996; Van Schendelen, 2005). Acest fapt este și mai adevărat în domeniul politicii externe a UE, unde fiecare stat membru are drept de veto, ceea ce nu se aplică în majoritatea chestiunilor economice, în care cele mai multe decizii se iau printr-o majoritate calificată.

În plus, UE are tendința de a analiza costurile și beneficiile managementului conflictelor, nu doar în termenii potențialului său de a aduce pacea, ci și în termenii impactului pe care l-ar avea intervenția asupra relațiilor dintre UE și state terțe. De exemplu, UE este interesată să promoveze acorduri de pace în conflictele din Vestul Saharei și din Caucazul de Sud, dar acest lucru ar putea complica relațiile sale cu Marocul sau cu Rusia, care se opun unor asemenea intervenții europene. În astfel de situații, UE se confruntă cu divergențe interne, unele state membre preferând implicarea, iar altele acest statu-quo al neimplicării.

Mai mult, partenerii externi pot limita proactiv intervențiile UE prin împingerea politicilor europene de management al conflictelor în domeniul politicii de nivel înalt, făcând public gradul de controversă al deciziilor UE. Politizarea poate fi o strategie intenționată pentru a face procesul european de luare a deciziilor

mai interguvernamental, limitând astfel spațiul de manevră pentru instituțiile proactive ale UE și crescând șansele unui blocaj al UE. Cu cât este mai controversată o decizie, cu atât devine mai interguvernamental procesul de luare a deciziilor, ceea ce duce la constrângeri mai mari impuse instituțiilor europene. Până la războiul din Osetia de Sud din 2008, Rusia s-a opus mereu intervenției UE în managementul conflictului din Georgia și a introdus mereu conflictele georgiene în dezbaterile publice, forțând statele membre să trateze chestiunea prin prisma relațiilor lor cu Rusia. Acest lucru a dus la o mai profundă monitorizare interguvernamentală a acțiunilor UE din Georgia și la o limitare a discreției politice a agenților instituționali ai Uniunii.

Studii de caz

Pentru a testa afirmațiile de mai sus legate de managementul european al conflictelor, această lucrare se concentrează pe dezvoltarea politicilor UE în raport cu patru conflicte secesioniste din fosta Uniune Sovietică, acestea fiind cele din Transnistria (R. Moldova), Abhazia și Osetia de Sud (Georgia) și Karabahul de Munte (Azerbaidjan).

Aceste patru studii de caz au fost alese dintr-o serie de motive. În primul rând, pentru a studia care sunt motivațiile politicilor UE de management al conflictelor, trebuie să se înțeleagă cum se negociază în UE prioritățile concurente legate de aceste conflicte. De aceea, am exclus cazurile de implicare a UE în foste state candidate la aderare (Cipru) sau de viitoare membre (din Balcani), deoarece acestea nu sunt reprezentative pentru politica externă a UE față de conflicte în general. Conflictele din Cipru și din Balcani sau derulat în potențiale state membre ale Uniunii, ceea ce a dus la o implicare de cel mai înalt nivel a UE din punct de vedere politic, diplomatic, militar și/sau financiar. De vreme ce majoritatea deciziilor legate de managementul european al conflictelor nu vor implica potențiale state membre, condițiile ce dictează asemenea niveluri înalte de implicare a UE este puțin probabil să fie replicate în altă parte.

Spre a înțelege motivația UE în calitatea sa de actor în politica externă, nu doar ca o entitate în continuă expansiune, trebuie să aruncăm o privire asupra cazurilor statelor care nu par a fi candidați la aderarea la UE în viitorul apropiat. Pentru a înțelege UE ca un actor în managementul conflictelor, trebuie studiat procesul european de luare a deciziilor în acele conflicte în care implicarea UE nu are o concluzie prestabilită în nicio direcție, și trebuie explicat ce determină alegerile politice ale UE în raport cu acele conflicte. Vecinătatea europeană furnizează un spectru oarecum reprezentativ de conflicte, deoarece multe dintre condițiile acestor conflicte sunt similare din punctul de vedere al UE, și totuși implicarea Uniunii a variat considerabil în aceste cazuri.

În al doilea rând, nu examinez comparativ conflictele etnice în sine, ci politicile UE față de aceste patru conflicte. Fac distincția între studiile de caz pentru a multiplica observațiile (Moravcsik, 1998: 19) și caut variațiile politicilor UE în timp, în fiecare caz de implicare a Uniunii. Astfel, crește numărul observațiilor, dat fiind că sunt multe acțiuni de politică externă europeană în raport cu fiecare conflict. Examinând politica individuală a UE în fiecare caz, variația politicilor UE atât între cazuri, cât și în cadrul fiecărui caz devine evidentă (Kelly, 2004: 11–12). În aceste patru cazuri, politicile UE au variat de la niveluri destul de înalte de implicare europeană (pentru un stat care nu este candidat la aderare) în conflictul din Transnistria, până la aproape nicio implicare în Karabahul de Munte.

În al treilea rând, prin alegerea acestor patru conflicte, caut acele condiții ce formau cadrul comun al regiunii, care permiteau o analiză sistematică și coerentă a politicilor UE de management al conflictelor. În toate aceste patru cazuri, lucrarea tratează implicarea UE în conflicte care au în comun multe trăsături structurale. Toate sunt cazuri de secesionism violent, în care state de facto au reușit să-și consolideze separarea față de centre metropolitane slabe, ca rezultat al unor victorii militare de la începutul anilor '90. S-ar putea spune că în prezentele studii ale conflictelor etnice există deja o preferință pentru a studia conflictele violente (Jenne, 2007). Totuși,

limitarea acestei cercetări la conflictele violente este necesară pentru a examina felul în care instituțiile UE și statele membre răspund în situațiile unor conflicte care sunt cu siguranță de competența lor în ceea ce privește rezolvarea conflictelor.

În fine, aceste patru conflicte reprezintă aproximativ același nivel de implicare al actorilor externi, care influențează deciziile UE de a se implica. Pe de o parte, Rusia este foarte prezentă din punct de vedere politic, economic și militar în entitățile secesioniste (deși ceva mai puțin în Karabahul de Munte). Rusia tinde să privească cu suspiciune implicarea UE în aceste conflicte, care sunt considerate în sfera intereselor sale geopolitice.

Pe de altă parte, cei care cer implicarea UE – R. Moldova, Georgia și Azerbaidjanul – sunt toate state mici, ale căror probleme nu sunt foarte importante pentru majoritatea guvernelor din UE. În toate aceste patru situații conflictuale, implicarea UE poate avea un impact asupra relațiilor dintre UE și Rusia. De aceea, în toate cele patru cazuri, UE are o distribuție similară de factori care susțin sau împiedică intervențiile europene de management al conflictelor. De aceea, explicarea factorilor ce influențează managementul conflictelor din partea UE în vecinătatea estică ar putea dezvălui care sunt motivațiile UE în luarea deciziei de a se implica în anumite conflicte, dar nu și în altele.

Cu certitudine există anumite limitări pe care le impune selecția cazurilor în ajungerea la previziuni mai generale referitoare la intervențiile UE în conflictele din lume. Pentru început, această lucrare tratează doar intervenția UE (sau lipsa acesteia) în conflictele secesioniste, excluzând în mod deliberat orice analiză a acțiunilor UE față de războaiele civile sau de conflictele dintre state, precum în Tadjikistan în 1992–1997, în Algeria în 1991–2002, în Afganistan începând cu 2001 sau în războiul dintre Liban și Israel din 2006.

O altă piedică în calea generalizării acestor rezultate este legată de geopolitica unică a regiunii. Pe de o parte, „factorul rus” unifică bazele comparației celor patru cazuri, dar poate, de asemenea, limi-

ta (dar nu reduce la zero) aplicabilitatea concluziilor acestor studii de caz în zone de pe glob în care Rusia nu este un factor important. Din această perspectivă, Rusia este în multe privințe un factor unic în vecinătatea politică a UE. Este singura mare putere care are o vecinătate comună cu Uniunea și este deseori atentă la creșterea implicării UE în chestiunile post-sovietice. În relația lor profund interdependentă, Rusia și UE au dezvoltat o relație oarecum ambivalentă care alternează competiția și cooperarea, parteneriatul și lipsa de încredere. Rusia este un factor important ce constrânge implicarea UE în regiune. În același timp, un asemenea comportament nu este unic. În aceeași manieră, alți parteneri importanți ai UE, precum Turcia sau Marocul, constrâng politicile europene față de conflictele din Kurdistan, Cipru sau Sahara de Vest. De aceea, ipotezele avansate în acest studiu merită testate în alte cazuri în care nu este prezent „factorul rus”.

Metodologia

Pentru a identifica motivațiile managementului european al conflictelor, mă bazez pe urmărirea proceselor, spre a evidenția calendarul și succesiunea acțiunilor UE și atitudinile actorilor-cheie ce conduc politica externă a Uniunii, precum instituțiile UE și statele membre (George și Bennett, 2005). Pentru a studia implicarea UE în aceste patru conflicte, descompun studiile de caz pentru a multiplica observațiile asupra politicii externe a UE. Prin acest demers, analizez politica de implicare a UE în rezolvarea conflictelor, privind actorii implicați, procesul de implicare, mizele conflictului, instrumentele prin care se produce implicarea UE, contextul politic și rezultatele politice ale UE (White, 1999: 46).

Desfășurarea cercetării asupra procesului european de luare a deciziilor cu privire la intervenția în conflicte este dificilă din cauza accesului limitat la informații. Atunci când studiezi impactul intervențiilor UE în anumite conflicte (precum o face în mare parte literatura existentă), există mult mai multe informații dispo-

nibile decât în studiul procesului intern și confidențial de luare a deciziilor în cadrul UE. Accesul la informații este și mai complicat în cazul meu, deoarece doresc să explic nu doar intervențiile, ci și non-intervențiile UE. Discuțiile interne de politică externă din cadrul UE nu sunt accesibile public. Mai mult, atunci când UE decide să nu ia anumite măsuri în raport cu conflictele secesioniste, acest lucru nu este, de obicei, reflectat în presă. De aici provine nevoia de a te baza deseori pe interviuri cu factori de decizie din cadrul UE sau din afara acesteia. Faptul respectiv a permis lucrării prezente să dezvăluie date empirice noi și substanțiale, care nu au fost publicate anterior.

Analiza în sine se bazează mult pe interviuri semistructurate cu oficiali și experți care au fost implicați în fiecare dintre aceste conflicte. Am desfășurat circa trei sute de interviuri cu mai mult de două sute de oficiali și experți. Printre aceștia se numără reprezentanții speciali ai UE și echipele lor; oficialii din Comisia Europeană, din Secretariatul Consiliului UE și din Serviciul European de Acțiune Externă; membrii Echipei de Susținere a Frontierelor din Georgia și Misiunea UE de Monitorizare din Georgia, foști membri ai misiunii de supremație a legii EUJUST THEMIS din Georgia, experții din Misiunea de Asistență la Frontieră din R. Moldova și Ucraina, ce rezidă la Odesa, și din birourile teritoriale din Kuciurgan, Ucraina, și membrii Parlamentului European. Am beneficiat, de asemenea, de pe urma întâlnirilor cu mulți alți oficiali și experți din cadrul organizațiilor internaționale, cum ar fi OSCE și ONU, precum și din Rusia și Ucraina.

Multe dintre aceste interviuri s-au desfășurat în perioade mai lungi de ședere în țările și regiunile vizate. În total, am petrecut un an și jumătate la Bruxelles, și circa trei luni în Georgia (în mai multe deplasări). Am călătorit, de asemenea, de două ori în Abhazia (2006 și 2009), o dată în Osetia de Sud (aprilie 2008) și o dată la granița dintre Georgia și Osetia de Sud (martie 2009). Am condus, de asemenea, o cercetare în Armenia (martie 2006) și Azerbaidjan (aprilie 2008 și iulie 2009).

Munca de teren a fost cea mai captivantă. Am fost condus prin Osetia de Sud în vehicule blindate, precum și în mașini obișnuite (chiar și pe o scurtătură către satele georgiene care fuseseră adesea minate și implicate în schimburile de focuri). La un moment dat am stat pe același balcon cu un oficial pro-georgian din Osetia care era o posibilă țintă a tentativelor de asasinat din partea lunetiștilor aflați pe dealurile de la nord de Tșinvali. Am zburat spre Abhazia în elicoptere ONU și am fost una dintre ultimele persoane care au beneficiat de sprijinul misiunilor ONU în zonă, după ce Rusia a interzis prezența ONU în iunie 2009. Odată am fost acceptat într-o patrulă militară, doar fiindcă unii dintre soldații georgieni din prima linie avuseseră prieteni moldoveni pe când serviseră în armata sovietică cu câteva decenii în urmă. De aceea, au hotărât să fie de ajutor pentru un alt moldovean (puteau să salute și să înjure în română chiar). Am fost și în zona de conflict dintre cele două armate (georgiană, respectiv, ruso-osetă), la doar câteva sute de metri de Tșinvali. Am plătit și o amendă în Transnistria deoarece mașina pe care o conduceam nu ar fi corespuns normelor de mediu (ceea ce nu era adevărat).

Pe parcursul muncii mele de teren, am discutat politicile europene de management al conflictelor în vecinătatea estică cu președintele Georgiei, cu prim-ministrul Republicii Moldova, precum și cu miniștri și numeroși alți oficiali de toate nivelurile, pe teme legate de afaceri externe, de rezolvarea conflictelor, de refugiați și de chestiuni interne din R. Moldova și Georgia. În Abhazia, m-am întâlnit cu președintele de facto, cu vicepremierii și cu ministrul de externe al entității secesioniste. În Osetia de Sud, l-am cunoscut pe ministrul de externe de facto al regiunii, precum și pe liderul administrației pro-georgiene din teritoriu. La fel de importante au fost discuțiile mele cu persoane în și din zonele de conflict: jurnaliști, studenți, oameni de afaceri, șoferi de taxi, reprezentanți ai societății civile, polițiști și soldați de pe front.

Dat fiind că există puține informații publice legate de majoritatea inițiativelor și (non-)acțiunilor UE față de aceste zone de conflict, m-am concentrat în timpul interviurilor pe descoperirea in-