POZIȚIA STATELOR NEUTRE ÎN PROCESUL DE INTEGRARE EUROPEANĂ ÎN MATERIE DE SECURITATE

Olga DORUL,
magistru în drept, Universitatea de Stat din Moldova

Les termes „intégration" et sécurité" ont été revendiqués par plusieurs universitaires et praticiens. Pour que l'éternel débat sur la sécurité européenne, où intégration signifiait seulement coopération internationale, laisse la place à celui sur l'intégration politique de l'Europe, il faut donc que convergent des courants de pensée différents depuis toujours. Les problèmes posés par les pays neutres ne résident pas tant dans l'adhésion de ces derniers à l'idée de coopération structurée mais plutôt dans la possibilité d'appliquer la clause d'assistance mutuelle, qui implique que tous les pays européens fournissent une participation militaire, dès lors que l'un d'entre eux est agressé.

Astăzi, în momentul aderării la Uniunea Europeană, este necesară incorporarea integrală a acquis-ului comunitar. Aderarea va fi posibilă şi prin participarea activă la realizarea obiectivului final al Comunității, care este o uniune cu o evidentă dimensiune politică. Astfel, Actul Unic European, semnat la Luxemburg în 1986, subliniază expres importanța unei cooperări mai strînse între statele membre pe marginea chestiunii securității europene, cooperare care ar putea să conducă la o politică externă comună. În opinia multor autori, statutul de neutralitate vine în contradicție cu obligațiile respective. Scopul prezentului studiu este de a demonstra teza că statutul de neutralitate permanentă a statului nu contravine calității de membru al Uniunii Europene.

Pe durata existenței sale Uniunea Europeană a realizat însemnate progrese în vederea creării pieței şi monedei unice, însă domeniul politicii străine şi securității comune nu a cunoscut o asemenea dezvoltare. Astăzi politica europeană de securitate şi apărare care face parte din politica externă şi de securitate comună are trei dimensiuni: ajutorul umanitar, gestionarea crizelor militare şi a celor civile, numite „misiuni de Petersberg", şi prevenirea conflictelor. Practica demonstrează că o direcție a politicilor de apărare şi securitate o constituie şi operațiunile de menținere a păcii susținute de către Uniunea Europeană.

Crizele apărute după „războiul rece" în Balcani, Afganistan, Irak au demonstrat necesitatea ca Europa să devină o autoritate politică capabilă să se impună în procesul de gestionare a conflictelor apărute.

La nivel comunitar, este clar că aderarea unor state precum Austria şi Elveția are/va avea consecințe asupra neutralității lor, mai ales din cauza faptului că toate statele membre, afară de Irlanda, fac parte din Alianța Atlantică. În acest context apare întrebarea: în ce mod, în cazuri precum conflictul cu privire la insulele Falkland, statele neutre ar putea să-şi asume obligațiile ce decurg din neutralitate, adică să trateze beligeranții imparțial şi să aplice sancțiuni economice contra Argentinei?

La momentul apariției Comunităților Europene, aspirațiile Suediei, Elveției şi Austriei de a avea acces pe piața comună au iscat discuții aprinse. Astfel, întîlnind o ripostă înverşunată a susținătorilor neutralității şi independenței statelor lor, adepții aderării la Comunitatea Economică Europeană (CEE) au declarat că nu este vorba de o aderare deplină a statelor neutre la Piața comună, ci doar de o participare la ea în forma aşa-numitei „asociații", care nu amenință neutralitatea şi este pe deplin compatibilă cu ea. Această soluție a fost propusă la sfârşitul lunii octombrie a anului 1961 la Conferința miniştrilor afacerilor externe ai Austriei, Elveției şi Suediei.

Totodată, la finele anului 1962, ziarul „La Suisse" scria: „*Participarea Elveției în CEE se echivalează încercării de a uni focul şi apa, CEE şi Elveția*". De altfel, incompatibilitatea aderării la CEE a fost recunoscută şi de liderii statelor neutre. Astfel, într-un discurs ținut în martie 1963 la o conferință de presă, prim-ministrul Suediei Taghe Erlander a declarat că țara sa consideră inacceptabilă intrarea în Piața comună cu drepturi depline de membru, deoarece acest fapt ar fi incompatibil cu politica de neutralitate promovată [1, p.163-164].

La rîndul ei, Uniunea Sovietică era categoric împotriva aderării statelor neutre, îndeosebi a Austriei, la CEE, motivînd că o astfel de aderare ar fi inerentă coparticipării la acțiunile Blocului Nord-Atlantic „agresiv", prin urmare statul neutru nu-şi va putea păstra statutul de neutralitate, deoarece nu va mai fi independent în realizarea politicii sale externe şi interne [1, p.165].

În literatura de specialitate din secolul trecut era răspîndită ideea că statul neutru poate încheia tratate care să reglementeze interesele economice, morale şi materiale, însă cu condiția de a nu-şi lega soarta de un alt stat, pentru a nu ajunge la unificarea instituțiilor lor [2].

În acest sens, Convențiile de la Haga din 1907 cu privire la drepturile şi obligațiile statelor neutre în caz de război prevăd că statele neutre sînt obligate să aibă față de toate statele beligerante o atitudine egală, nediscriminatorie.

Bineînțeles, a dezvolta sau nu relații economice cu un anumit stat sau grup de state este opțiunea statului neutru, comerțul cu beligeranții fiind un drept, şi nu o obligație a statelor neutre.

Nu trebuie neglijat faptul că organizațiile sau acordurile regionale trebuie să urmărească scopul nobil de a asigura pacea şi securitatea statelor mari şi mici şi lor nu poate să le fie indiferentă ideea neutralității permanente a statelor. Din aceste considerente statelor permanent neutre nu poate să le fie refuzată admiterea în astfel de organizații pe motivul că ajutorul lor în caz de luptă contra agresiunii va fi limitat.

Pornind de la cele menționate mai sus şi făcînd referință la problema incompatibilității statutului de neutralitate cu calitatea de membru al Uniunii Europene, pot fi identificate patru soluții:

1. Statele membre ale Uniunii ar putea să acorde statelor neutre un statut special.
2. Este posibilă negocierea unei rezerve de neutralitate.
3. Anumite soluții pot fi formulate în baza articolului 224 (actualul articol 297) al Tratatului cu privire la Comunitatea Europeană, semnat la Roma în 1957. Această dispoziție vizează măsurile pe care un stat membru poate fi chemat să le întreprindă pentru a face față angajamentelor contractate în scopul menținerii păcii şi securității internaționale. Or, conform anumitor jurişti, în special celor din Austria, neutralitatea este un statut care contribuie la menținerea păcii. Prin urmare ar trebui să fie posibil ca un stat neutru să utilizeze această argumentare pentru a nu se asocia sancțiunilor economice comunitare.
4. În sfîrşit, anumiți autori invocă uneori vestitul „compromis de la Luxemburg" din ianuarie 1966 pentru a susține că un stat neutru ar putea în orice moment să se opună unei măsuri pe care o va considera contrară statutului său, chiar dacă este vorba de o decizie susceptibilă să fie adoptată cu majoritatea.

Pentru a dezvălui cadrul complet al problemei examinate, în continuare expunem în ordine cronologică evoluția ideii integrării europene în materie de securitate.

În perioada **1945-1954** discuțiile cu privire la securitatea națională se rezumau la ideea depăşirii independenței suverane a statelor. În acelaşi timp, ideile lui Jean Monnet, care au permis avansarea dezvoltării instituțiilor europene între cei Şase în domeniul economic, au fost preluate şi în materie de securitate prin semnarea în anul 1952 a Tratatului cu privire la Comunitatea Europeană a Apărării (CEA). Dacă acest acord ar fi cunoscut o realizare în practică, el ar fi dus inevitabil la crearea unei armate europene integrate la nivel de diviziuni, cu uniformă comună, cu o structură de comandament unificată, cu un sistem de producere şi achiziție a armamentului unificat şi o combinare a autorităților supranaționale şi interguvernamentale care ar reflecta Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oțelului [3].

În **1954 – 1962**, după refuzul Adunării naționale franceze de a ratifica Tratatul CEA şi semnarea anterioară a Acordurilor care au permis intrarea Germaniei de Vest în Organizația Tratatului Nord-Atlantic (NATO), ideea unei cooperări şi autonomii europene în materie de securitate a fost, practic, dată uitării.

În anii **1962 – 1968** americanii au inițiat o campanie puternică pentru a transforma Alianța Atlantică în interesul său, într-un parteneriat mai echitabil, inventînd metafora existentă şi în prezent, şi anume – pilonul european.

În **1968-1978**, după ce Raportul Harmel a dat Alianței o nouă orientare, agreată de toți, cooperarea şi autonomia europeană în materia securității au ridicat problema acordării Europei a posibilității să-şi exprime ferm poziția în afacerile ce țin de competența NATO.

Evenimentele ce au avut loc în perioada **1978-1987** şi anume: declarațiile făcute de SUA cu privire la bomba cu neutroni, invazia URSS în Afganistan, „războiul rece", au acordat o nouă dimensiune ponderii politice a Uniunii Europei Occidentale în calitatea sa de instanță de reflectare a intereselor europene de securitate. Dacă pînă în momentul respectiv Uniunea Europeană nu avea atribuții în materie de securitate, atunci prin Tratatul de la Amsterdam din 1997 a fost consfințită competența Consiliului european de a defini principiile unei politici de securitate comună.

Definirea progresivă a unei politici de apărare comună a statelor membre ale Uniunii Europene a fost introdusă prin articolul 17 al Tratatului cu privire la Uniunea Europeană, semnat la Maastricht în anul 1992. Totodată, prevederea respectivă a fost realizată doar în decembrie 1999, ca urmare a summitului franco-britanic de la Saint-Malo. În timpul acestei întruniri guvernul Regatului Unit a precizat că inițiativa europeană de securitate şi apărare trebuie concepută ca o parte componentă a Alianței Nord-Atlantice şi că statele membre ale Uniunii Europene vor putea avea, pe această cale, o influență asupra deciziilor Alianței. Totodată, discordanțele dintre statele neutre şi cele membre ale Alianței Atlantice în cadrul UE au persistat, în pofida faptului că două din cele patru state neutre ale UE, Finlanda şi Suedia, cooperează în fapt cu Alianța şi au reacționat pozitiv la propunerile de la Saint-Malo [4].

După consacrarea politicii străine şi de apărare comună în Tratatul de la Maastricht a izbucnit conflictul în fosta Iugoslavie. Uniunea Europeană a încercat fără succes să-şi propună bunele oficii în vederea reglementării diplomatice a conflictului. Lipsite de o capacitate de intervenție europeană, statele membre ale Uniunii n-au putut decât să intervină în cadrul forțelor de menținere a păcii a ONU şi apoi, sub comandamentul SUA, în cadrul unei forțe a NATO – acesta a fost cazul Bosniei şi Herțegovinei în Kosovo şi fostei Republici Iugoslave a Macedoniei [5]. Astfel, lecția conflictelor din Balcani a fost însuşită. Din acel moment Uniunea a acționat atît în sfera diplomației, cît şi în materie de securitate.

Ulterior, Consiliul European de la Helsinki (10-11 decembrie 1999) fixează drept obiectiv global posibilitatea de a detaşa timp de un an pînă la 60 000 persoane. Aceasta însă nu presupune faptul că forțele armate naționale vor fi substituite cu o nouă forță armată europeană (Euroforțe).

În cadrul summitului de la Feira (iunie 2000) au fost definite cele patru direcții civile ale politicii europene comune în materie de securitate şi apărare: poliție, protecție civilă, administrație civilă şi stat de drept.

Ulterior, Consiliul european de la Nice (7-9 decembrie 2000) a decis crearea organelor permanente:

- Comitetul politic şi de securitate: compus din reprezentanți naționali, care urmăreşte evoluția situației internaționale, contribuie la definirea politicilor şi supraveghează realizarea lor în practică;
- Comitetul militar al Uniunii Europene: compus din şefii statelor-majore ale forțelor armate, care are rolul de consilier militar al Comitetului politic şi de securitate;
- Statul-major al Uniunii Europene, care îndeplineşte funcții de reacționare rapidă, planificare strategică şi evaluare.

La 29 octombrie 2004 a fost finisată redactarea Constituției Europene. În ce priveşte cooperarea statelor membre la UE în materie de securitate şi apărare comună, evidențiem următoarele aspecte.

Politica Comună de Securitate şi Apărare presupune conferirea UE a unei capacități operaționale. Totodată, se prevede posibilitatea angajării UE în misiuni de menținere a păcii, de prevenire a conflictelor, în consolidarea securității internaționale în afara Uniunii.

Elementele de noutate aduse de proiectul de Tratat constituțional, prin raportare la dispozițiile Tratatului de la Nisa, constau în conturarea progresivă a unei *politici de apărare comună,* ceea ce presupune, practic, convenirea unei clauze de alianță militară (similară articolului 5 din Tratatul Atlanticului de Nord); decizia va fi luată de Consiliul European, în unanimitate, care va recomanda statelor membre adoptarea acestei decizii în conformitate cu dispozițiile constituționale interne. Totodată, paragraful 7 al articolului 41 stabileşte posibilitatea creării unei forme intermediare de cooperare în domeniul apărării, asemănătoare unei clauze de alianță: dacă un stat membru este victima unei agresiuni armate pe propriul teritoriu (în Tratatul Atlanticului de Nord – atac armat), celelalte state participante la cooperare vor acorda ajutor şi asistență prin toate mijloacele aflate la dispoziția lor, în conformitate cu articolul 51 din Carta ONU (referitor la dreptul individual sau colectiv la autoapărare).

Astfel, pentru prima dată, principiul unui destin comun de securitate este afirmat între statele membre ale Uniunii Europene, iar apărarea, care a fost exclusă la originile construcției europene ca urmare a eşecului Comunității Economice pentru Apărare, a devenit nucleul reglementărilor Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa [6].

Articolele 40 şi 201 ale Constituției europene stipulează principiul unanimității deciziilor în materie de securitate şi apărare. Asemenea Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, UE nu dispune de mijloace pentru a obliga unul din membrii săi să participe contrar voinței sale la o operațiune de pace, să intervină

într-un conflict armat sau să trimită forţele sale dincolo de frontiere în acest scop. Suplimentar, aceleaşi obiective şi aceleaşi intenţii susţin politica externă şi de securitate a Uniunii Europene. Ambele încearcă să asigure pacea în lume. În acest sens UE mizează pe dreptul internaţional şi multilateralism. Este necesar să remarcăm faptul că dispoziţia articolului 40 reaminteşte: „*politica Uniunii în sensul prezentului articol nu afectează criteriul specific al politicii de securitate şi apărare a anumitor state membre*". Fără a utiliza în mod expres cuvîntul „neutralitate", această menţiune constituie o referinţă clară la conceptul de neutralitate, deoarece a fost inserată la insistenţa statelor europene neutre [7].

Constituţia instituie şi clauza de solidaritate: dacă un stat membru este victimă a unui atac terorist sau a unei catastrofe naturale, Uniunea mobilizează toate instrumentele de care dispune, inclusiv cele militare, pentru a acorda asistenţă acestui stat pe teritoriul şi la solicitarea autorităţilor acestuia (art. 43).

Practica internaţională în materie

În vederea elucidării subiectului propus, este logic să examinăm situaţia Elveţiei, care reprezintă modelul clasic al neutralităţii permanente. Neutralitatea permanentă a acestui stat are rădăcini profunde în conştiinţa naţională. Ea stă, fără îndoială, la baza refuzului majorităţii poporului elveţian de a adera la UE şi, în trecut, la ONU. Mai mult ca atît, Elveţia corespunde astăzi tuturor standardelor Uniunii Europene, însă în timpul apropiat anume statutul de neutralitate permanentă va constitui impedimentul principal pentru aderarea la UE.

În ce priveşte relaţiile cu Uniunea Europeană, Elveţia a încheiat cu aceasta acorduri bilaterale, care însă nu au tangenţă cu statutul său de neutralitate, deoarece nu prevăd o cooperare militară. Lucrurile ar fi diferite dacă ar fi vorba de aderare. Consiliul federal s-a exprimat de mai multe ori referitor la chestiunea neutralităţii şi aderarea la UE, de exemplu în *Raportul din 1992 cu privire la chestiunea aderării Elveţiei la Comunitatea europeană,* precum şi în *Raportul cu privire la integrare din 1999*. În acest ultim raport Consiliul a menţionat: „Uniunea Europeană nu este o alianţă de defensivă militară. Prin urmare, aderarea la Uniunea europeană nu va crea nicidecum obligaţia juridică de a adera în viitor la o comunitate militară". Această afirmaţie a fost confirmată şi în proiectul Constituţiei europene. Or acest proiect continuă prevederile Tratatului de la Nice care a instituit formele de cooperare în materie de politică externă, politică de apărare şi politică de securitate comună. Acesta confirmă, între altele, rolul Uniunii în prevenirea conflictelor şi menţinerea păcii, care se extinde la angajamentele armate în cadrul gestionării crizelor, precum şi la operaţiunile de restabilire a păcii sau de stabilizare a situaţiei după un conflict. Consiliul stipulează: „*Statele membre sprijină activ şi fără rezerve politica externă şi de securitate comună a Uniunii Europene într-un spirit de loialitate şi solidaritate mutuală şi respectă actele adoptate de uniune în acest domeniu. Ele se abţin de la orice acţiune contrară intereselor Uniunii în acest domeniu. Ele se abţin de la orice acţiune contrară intereselor Uniunii sau susceptibile să aducă prejudiciu eficacităţii sale".*

Pornind de la cele menţionate mai sus, în măsura în care neutralitatea permanentă şi armată a Elveţiei permite să fie menţinută independenţa şi credibilitatea sa, ea continuă, împreună cu alte state europene neutre, să contribuie la stabilitatea politică şi la echilibrul Europei. În aceste condiţii nu există, în opinia Consiliului federal, nici un motiv imperios de a da o nouă orientare politicii externe a Elveţiei, de exemplu prin aderarea la Uniunea Europeană. Mai mult ca atît, începînd cu anul 2002, Elveţia este stat membru al Organizaţiei Naţiunilor Unite, iar Carta ONU este mai suplă decît Tratatul de la Roma şi nimic nu pare să oblige un stat neutru să participe la sancţiuni militare. În ce priveşte sancţiunile economice decise de Consiliul de Securitate, pare posibilă găsirea, în majoritatea cazurilor, a unei soluţii conforme cu statutul de neutralitate.

Adepţii aderării Elveţiei la Uniunea Europeană expun următoarele argumente în favoarea tezei că statutul de neutralitate permanentă nu contravine calităţii de membru al UE:

În primul rînd, Constituţia europeană stipulează expres primatul dreptului internaţional public şi al sistemului de securitate colectivă al Organizaţiei Naţiunilor Unite. În această parte, ea coincide cu înţelegerea dreptului păcii şi securităţii. De altfel, Înaltul Reprezentant al UE Javier Solana a afirmat într-un interviu recent: „Noi nu sîntem activi în chestiuni de război, noi facem pace". Şi a continuat: „Există situaţii, cum ar fi trimiterea de trupe, în care noi nu putem constrînge un stat membru printr-o decizie majoritară. Astfel, politica de neutralitate a Elveţiei este prin sine eurocompatibilă".

În al doilea rînd, anumite state neutre, cum sunt Austria, Suedia (neutralitate tradiţională), sînt deja membre ale Uniunii Europene şi au putut să semneze tratatul constituţional fără să renunţe la neutralitate. Definind viitorul politicii de apărare comună, dispoziţia constituţională a UE conţine o clauză care ţine cont de statutul special al statelor neutre. În aceste condiţii, Elveţia ar putea să facă referire la statutul său de stat neutru în cadrul eventualelor negocieri de aderare.

Soluţia pe care o propunem dilemei în cauză constă în reducerea aspectelor militare ale securităţii, ceea ce va permite statelor neutre să joace un rol decisiv în construcţia europeană fără a abandona neutralitatea. Ne exprimăm speranţa că, la data intrării în vigoare a Tratatului ce instituie o Constituţie pentru Europa, aceste discordanţe prezente la momentul de faţă între obligaţiile impuse de statutul de neutralitate şi calitatea de membru la Uniunea Europeană vor dispărea, după exemplul ONU. Or noul sistem de securitate regională, propus în anul 2004, a preluat chintesenţa sistemului universal de securitate colectivă instituit în 1945.

Referinţe bibliografice:

1. Б.В. Ганюшкин, *Нейтралитет и неприсоединение,* «Международные отношения», Москва, 1965.

2. Marcel Sibert, *Traité de droit international public*, tome premier, Paris 1951, p. 394.

3. Ian Gambles, *L'intégration européenne de sécurité dans les années 90*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale, 1996, p. 2.

4. Adunarea Naţională a Republicii Franceze. Delegaţia pentru Uniunea Europeană. Rezumatul nr. 76 al întrunirii din 29 aprilie 1999. *Alocuţiunea lui Alain Richard, ministrul apărării, cu privire la perspectivele politicii externe şi de securitate comună a Uniunii Europene*. http://www.assemblee-nationale.fr/europe/c-rendus/c0076.asp.

5. http://www.europa.eu.int/pol/cfsp/overview_fr.htm.

6. P. Lellouche, *L'Europe puissance contre la tentation de la neutralité,* www.aidh.org/Europe/deb-lellouche.htm.

7. *Tratatul instituind o Constituţie pentru Europa*. Text comentat şi adnotat, Ministerul Afacerilor Externe a României, 2004.

Recenzent: Alexandru BURIAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar

© Olga Dorul, 2006.