STRATEGIILE DE POLITICĂ EXTERNĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL NOILOR AMENINȚĂRI DE SECURITATE REGIONALĂ

THE FOREIGN POLICY STRATEGIES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF NEW REGIONAL SECURITY THREATS

Carolina BUDURINA-GOREACII,
Doctor, lector universitar
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Foreign policy is exercised by the central authorities of the state and their representatives. The decisions taken in the framework of foreign policy are considered to be the most important instruments available to a state in achieving the national interest. This article aims to investigate the main existing strategies of the Republic of Moldova emerging from the country's foreign policy, but also from the national interest established by the existing legal framework. In its European course, but also in the context of the Ukrainian war, we nevertheless observe that a series of strategies used in the past have proven to be outdated or less effective. That is why the author presents at the end of this article possible strategies that our country could adopt in collaboration with external actors to face the new regional challenges, but also to fulfill the European standards that our country has undertaken to respect once it became a candidate country for the EU.

Keywords: *strategies, foreign policy, war in Ukraine, regional security, hybrid threats*

Politica externă este exercitată de autoritățile centrale ale statului și de reprezentanții acestora. Aceasta include oficiali ai Ministerului Afacerilor Externe care activează în instituțiile diplomatice și consulare, delegații la organizațiile internaționale și misiuni diplomatice. Include, de asemenea, membri ai tuturor instituțiilor aparatului guvernamental: armata, servicii de informații și securitate, ministere - toate fiind implicate în acțiunea internațională desfășurată de stat în afara circuitului misiunilor diplomatice. Deciziile luate în cadrul politicii externe sunt considerate a fi cele mai importante instrumente de care dispune un stat în realizarea intereselui național. Politica externă include, de asemenea, strategiile și tacticile utilizate prin care o putere statală interacționează cu alți actori statali sau nestatali pentru a-și promova propriile interese. Însă pentru a înțelege și explica politica externă a unui stat, este esențial să se țină cont de specificul mediului internațional. Distribuția puterii între țări, influența actorilor transnaționali și a organizațiilor interguvernamentale determină cursul politicii externe a unui stat.

În particular, Republica Moldova este situată în Europa de Sud-Est, aflându-se la confluența Europei Centrale, CSI și Balcani. Poziția geografică și diversitatea etnică de forme multiple au reprezentat amenințări grave pentru această țară mică multinațională,

care a trebuit să facă față unor provocări geopolitice complexe după prăbușirea regimului comunist. În plus, politica externă „multi-vectorală", oscilând permanent între Vest și Est, caracterizată deseori „ambiguă, inconsecventă și dual㔠[2, p.100-101] nu a fost capabilă să gestioneze de-a lungul timpului conflictele politice.

Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană a fost asociată istoric cu regimul politic fluctuant al țării. Cu toate acestea, lupta dintre partidele pro-europene și pro-ruse a strâns de mult timp Moldova între vecinii săi, România și Ucraina. Extinderea Uniunii Europene spre Est, împreună cu apariția și dezvoltarea forțelor și opiniilor moldovenești pro-europene, ar fi trebuit să accelereze aderarea la UE. Acest lucru nu s-a întâmplat și, mai mult, sprijinul public pentru integrarea europeană a scăzut continuu după 2009. Această scădere a fost alimentată și de eșecul autorităților de a combate corupția și de a crește nivelul de trai al populației.

Odată cu instaurarea noului guvern în frunte cu Maia Sandu, politica externă a revenit la vectorul european. Mai mult de atât, a încercat să ducă o politică externă echilibrată atât cu vecinii săi, România și Ucraina, cât și cu celelalte centre de putere ale lumii, precum Federația Rusă și SUA. Astfel, înainte de invazia militară a Federației Ruse asupra Ucrainei, experții autohtoni, dar și cei străini se așteptau ca politica externă a Republicii Moldova să se „aștearnă cuminte între est și vest" [5].

În linii generale, în literatura de specialitate se menționează că strategia nu este doar arta de a folosi războiul în scopuri politice, ci toate mijloacele de apărare (materiale, psihologice și politice) folosite de un stat pentru a-și proteja teritoriul și locuitorii de orice agresiune străină [8, p.115]. La momentul actual studiile strategice și-au lărgit aria de cercetare. Acestea nu includ doar războaiele tradiționale și politicile de apărare ale statului, dar și războaiele civile, cultura strategică a statelor, cercetarea noilor amenințări la adresa securității, cum ar fi rețelele criminale și teroriste, proliferarea armelor nucleare, biologice și chimice de distrugere în masă, fluxurile de emigrare legală și problemele de mediu.

Noul context geopolitic internațional determină Republica Moldova să își revizuiască strategiile de politică externă. În particular, strategia neutralității, adoptată prin constituție, nu a contribuit la minimizarea amenințărilor la adresa securității sale naționale. În plus, neutralitatea a fost și un obstacol pentru ca statul să-și aleagă o strategie de securitate mai potrivită și mai echilibrată. Ca vecin al Ucrainei și cu o regiune separatistă (Transnistria), Moldova se află într-un context de securitate vulnerabilă în care trebuie să-și regândească neutralitatea.

Neutralitatea țării a fost întotdeauna o problemă extrem de politizată, controversată și dezbinatoare. Cu toate acestea, după începutul războiului din Ucraina (24 februarie 2022), partidul de guvernare proeuropean a susținut statutul de neutralitate existent al Republicii Moldova. După mai multe conferințe și dezbateri, majoritatea experților s-au exprimat asupra faptului că acest statut declarat prin Constituție nu favorizează statul nostru. Mami mult ca atât, neutralitatea Republicii Moldova ar fi un mijloc insuficient de asigurare a securității statului și a cetățenilor săi, aceasta fiind mai mult formală, deoarece este încălcată de Federația Rusă care își ține ilegal forțele militare în raioanele de est ale Moldovei și nu intenționează să le retragă.

S-ar părea că a fi neutru în condițiile actuale înseamnă a fi la îndemâna Rusiei, căci

oricât nu am încerca să consolidăm capacitatea de apărare, inclusiv cea de gestionare a atacurilor hibride și cibernetice, precum și propaganda sau dezinformarea în masă, țara noastră nu ar rezista în fața Rusiei fără ajutorul extern. Cu alte cuvinte, neutralitatea este mai degrabă formală pentru Moldova și este folosită de Rusia drept instrument pentru ca Chișinăul să nu obțină garanții de securitate de la alte state sau organisme internaționale. Războiul din Ucraina a arătat că comportamentul Rusiei este unul agresiv, care nu ține cont de principiile dreptului internațional. Indiferent de acordurile moldo-ruse semnate, acestea nu vor fi respectate de Moscova, deoarece Rusia este în război cu Ucraina și nu își va limita acțiunile respectând normele internaționale, inclusiv neutralitatea Republicii Moldova.

Prin urmare neutralitatea Moldovei nu trebuie asociată și comparată cu neutralitatea altor state, precum Finlanda, Suedia, Austria, Elveția etc., deoarece acestea sunt diferite în ceea ce privește localizarea geografică și contextul geopolitic. Acest statut, deși a fost adoptat cu scopul de a ne oferi garanții de securitate, ne creează totodată un șir de dezavantaje și ambiguități în realizarea mai fermă a politicii externe.

Inegalitatea distribuirii forțelor militare pe care am menționat-o anterior stă la baza creării alianțelor de securitate colectivă. Tratatele semnate în cadrul acestor alianțe obligă statele să susțină oricare alt stat semnatar și să acționeze în caz de declașarea unui conflict. La etapa actuală, observăm că dintre șirul de alianțe existente de securitate, NATO ar fi singura structură militară cu adevărat integrată. La momentul actual Republica Moldova participă la un șir de programe în parteriat cu NATO. Țara noastră este membră a Organizației Națiunilor Unite, care reprezintă singura alianță universală de securitate colectivă. ONU însă nu are capacitatea de intervenție militară în caz de izbucnire a unui conflict (ineficiența acesteia fiind demonstrată și prin războiul din Ucraina). Mai mult ca atât, capacitățile sale limitate, manifestate prin adoptarile la nivel de rezoluții cu carater de recomandare dar nu și obligatorii pentru state, precum și dislocarea forțelor de menținere a păcii în țările cu focare de conflict (nu și implicare militară), au pus la îndoială eficiența și rolul acestei organizații pe arena internațională.

Totuși, în noul context general determinat de războiul din Ucraina, s-a realizat o consolidare modestă, dar importantă a armatei din Republica Moldova de către unele state NATO și statele europene. La Summitul NATO din 2022 de la Madrid [7], aliații au convenit asupra unui pachet de măsuri de sprijin personalizate pentru a ajuta Moldova să-și consolideze rezistența națională și pregătirea civilă. Pachetul îmbunătățit va susține Moldova în implementarea propriilor planuri de dezvoltare și modernizare pe termen lung pentru securitate și apărare. Acesta va sprijini în continuare statul nostru în consolidarea capacității sale de formare și logistică, precum și în managementul resurselor umane.

O politică izolaționistă ar dăuna intereselor Republicii Moldova, deoarece aceasta presupune alegerea de a nu participa la organizații și adunări internaționale. Menținerea relațiilor de prietenie cu alte state este o dimensiune esențială a autorității și legitimității unui stat. Toate statele, inclusiv cele mai puternice, sunt dependente, în diferite grade, de alte state. Chiar președinta țării, Maia Sandu, a fost cea care a declarat la conferința de la Munchen că Republica Moldova trebuie luată în considerare în procesul de transformare a arhitecturii de securitate pe arena internațională [7].

Situația geopolitică a suferit schimbări majore din cauza războiului din Ucraina. Acesta a impulsionat decizia statelor membre UE să ofere șansa atât Ucrainei, cât și Republicii Moldova de a deveni state candidate la integrarea în UE. Astfel, la 23 iunie 2022, Republica Moldova a primit statutul de țară candidată la UE [10, p.1-2]. Acesta este un moment istoric, procesul durând doar 3 luni, pe când unele țări îl așteaptă apropae 20 de ani. În aceste condiții, Republica Moldova urmează să demonstreze determinare și să accelereze procesul de aliniere la standardele europene. Pe lângă politicile externe, o importanță mare are și politica internă, mai ales pe calea spre integrarea în UE. Republica Moldova trebuie să urmeze în continuare drumul reformelor, în special cele din domeniul justiției. Combaterea corupției este unul din principalii pași pe care îi așteaptă Uniunea Europeană din partea Republicii Moldova.

Există și în continuare riscul escaladării unui război regional cu atragerea Republicii Moldova în acest conflict prin regiunea separatistă transnistreană. Având în vedere amenințările pe care le lansează oficialii ruși, dar incertitudinea când războiul din Ucraina se va sfârși, Moldova ar trebui să se bazeze pe sprijinul occidentului în procesul implementării unei politici de „reziliență activă" pentru a înfrunta și submina mai bine acțiunile Rusiei.

UE a plasat „reziliența" în centrul abordării sale față de agresiunea și amenințările hibride. În primul său document de politici, adoptat în 2016, „Cadrul comun privind combaterea amenințărilor hibride ca răspuns al Uniunii Europene", UE a definit reziliența drept „capacitatea de a rezista la stres și de a se recupera în urma provocărilor" [1, p.2-3]. Raportul de previziune strategică UE 2020 a extins descrierea rezilienței la „capacitatea de a face față provocărilor, dar și de a trece prin tranziții, într-o manieră durabilă, echitabilă și democratică" [3, p. 4]. Strategia UE se bazează pe recomandări precum schimbul de informații și a mai bune practici. Răspunsurile sale politice existente nu dispun însă de măsuri clare care să slăbească în mod activ intensitatea agresiunii hibride rusești. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că UE și Moldova nu înțeleg încă pe deplin diferisele căi pe care le-ar putea urma agresiunea hibridă a Rusiei.

Punctul slab constă în dependența abordării rezilienței prin mijloace pasive. De exemplu, una dintre cele mai eficiente modalități de a combate dezinformarea rusă ar fi blocarea tuturor surselor și canalelor pe care Kremlinul le folosește în scopul desfășurării operațiunii de influență. Cu toate acestea, unele țări ale UE care au aplicat acest lucru în practică au făcut-o foarte lent, oponenții invocând de obicei libertatea presei și a informației. Drept urmare, Rusia a obținut libertatea de a avea un impact relevant din punct de vedere politic asupra opiniei publice din marile state ale UE. Pentru a umple această lacună în apărarea lor, UE și Moldova pot crea instrumente active de reziliență pentru utilizare în diferite domenii, pe diferite intervale de timp.

Rezistența unei invazii militare pe scară largă sau a elementelor armate ale unei agresiuni hibride este realizabilă pentru Moldova dacă face pregătirile potrivite și pune în aplicare strategii eficiente. Pentru a realiza acest lucru, țara ar trebui să reformeze complet modelul actual de instruire a forțelor armate, care în prezent se concentrează pe menținerea unei forțe de infanterie ușoară, precum și pe capacitatea de a desfășura operațiuni de menținere a păcii și umanitare.

UE și SUA ar trebui să ofere ajutor pentru a promova astfel de reforme – dar asistența

actuală eșuează în acest sens. De exemplu, UE a alocat Moldovei aproximativ 47 de milioane de euro prin instrumentul său European Peace Facility [4]. Măsura de asistență urmează să consolideze capacitățile unităților de logistică, mobilitate, comandă și control, apărare cibernetică, recunoaștere aeriană fără pilot și comunicații tactice ale Forțelor Armate ale Moldovei prin furnizarea de echipamente, provizii și servicii relevante neletale, inclusiv instruire legată de echipamente. Această măsură de asistență o va completa pe cea de 7 milioane EUR adoptată în decembrie 2021, care consolidează capacitățile Serviciului Medical Militar și Batalionului de Inginerie al Forțelor Armate. Cea mai recentă măsură de asistență este dovada angajamentului UE de a consolida capacitățile Republicii Moldova cu scopul de a spori securitatea națională, stabilitatea și reziliența acesteia.

UE ar trebui să înființeze o forță de asistență pe termen lung pe teritoriul Republicii Moldova. Aceasta ar permite UE să folosească lecțiile învățate în Moldova pentru a-și consolida înțelegerea asupra modului în care funcționează amenințările hibride moderne în condiții diferite de cele din majoritatea țărilor UE, chiar și în acele state membre supuse agresiunii hibride rusești. Această forță ar putea activa în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC) [9] a UE și ar conține componente civile și militare, concentrându-se pe elementele hibride de agresiune la care Moldova este cea mai vulnerabilă. Ei ar putea oferi instruire, expertiză și suport tehnic pentru a ajuta țara să contracareze operațiunile de influență rusă care vizează populația sa.

Nici o strategie de reziliență pentru Republica Moldova nu poate fi eficientă dacă sunt omise elementele cheie de diminuarea capacității unui agresor de a presa țara să se supună. Numai prin elaborarea strategiilor active de reziliență poate fi îmbunătățită capacitatea de descurajare sau învingere a acțiunilor hibride de agresiune străină. Mai mult de atât, UE ar putea să înființeze o misiune PSAC în Moldova, care să cuprindă atât componente civile, cât și militare, care să ajute autoritățile moldovenești să planifice și să efectueze evaluări ale amenințărilor de securitate și să protejeze împotriva riscurilor militare și hibride.

Pentru a preveni și combate pericolele create de apariția noilor amenințări de securitate, statul nu se poate baza doar pe sistemul tradițional de apărare: armate, armament și alianțe de securitate colectivă. Acesta trebuie să facă apel și la alte resurse strategice, cum ar fi: poliția, forțele de apărare civilă, servicii de informații și securitate, organizații pentru detectarea și prevenirea dezastrelor naturale și, mai ales, să își intensifice cooperarea în cadrul diferitelor organizații internaționale.

În continuare vom face referință la zona separatistă transnistreană și efectele sale asupra politicii externe a Republicii Moldova. O strategie de politică externă care ar ajuta la soluționarea conflictului transnistrean ar fi schimbarea formatului 5+2 [11, p. 7-8]. Acest format este ineficient la momentul actual, deoarece are ca parte de mediator al conflictului un stat interesat în menținerea conflictului – Federația Rusă. Oficialii Republicii Moldova ar putea înainta o solicitare față de organizațiile internaționale ca ONU sau OSCE pentru a implica misiuni de pacificare în regiune sub supravegherea lor, care ar putea găsi o soluție la acest conflict. Diplomații moldoveni ar putea încerca să restabilească unele platforme de dialog, mai ales cu pretinsul ministru de externe al Transnistriei, Vitali Ignatiev, făcându-se cunoscute în acest mod intențiile ambelor părți și dezvoltând unele căi de comunicare.

Politica externă a țării noastre trebuie să urmeze în continuare calea diplomatică, șeful statului negociind și colaborând cu alți lideri mondiali pentru a preveni un potențial conflict generat de tensiunile locale alimentate de conflictul din Ucraina, precum și pentru a preveni intrarea Republicii Moldova în acest conflict. Diplomația și-a demonstrat de-a lungul istoriei eficiența instrumentelor sale utilizate. Aceasta a jucat un rol crucial în detensionarea crizelor internaționale, iar criza rachetelor din Cuba din 1962 [6, p.56-59] este un prim exemplu în acest sens.

Conchidem în final faptul că autoritățile Republicii Moldova ar trebui să urmărească parcursul conflictelor actuale (în special războiul din Ucraina) și să identifice soluții potrivite pe termen scurt și lung pentru a gestiona riscurile. Ar trebui realizate modificări ce țin de cadrul juridic și instituțional ce prevăd aceste aspecte. Dacă soluțiile de „ieri" nu mai sunt actuale și au devenit ineficiente, atunci ele ar trebui actualizate pentru a face față provocărilor de „astăzi". Prin urmare, indiferent de cursul pe care îl va avea războiul din Ucraina, Moldova trebuie să abordeze mai responsabil problema insecurității și să se pregătească de cele mai defavorabile scenarii.

BIBLIOGRAFIE

1. Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu. Cadrul comun privind contracararea amenințărilor hibride. Un răspuns al Uniunii Europene, Bruxelles, 2016, p. 1-6.
2. Danii O, Mascauteanu M. Moldova under the European neighborhood policy: "falling between stools". În: Eastern partnership: A new opportunity . Routledge: Abingdon; 2011. p. 99–119.
3. Direcția pentru Uniunea Europeana. Raport pe 2020 de analiză prospectivă strategică Analiză prospectivă strategică – drumul de parcurs către o Europă mai rezilientă. 2020.
4. European Peace Facility: Council adopts assistance measure in support of the Moldovan Armed Forces. Published on 30 June 2022. https://www-consilium-europa-eu./press/press-releases/2022/06/30/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measure-in-support-of-the-moldovan-armed-forces/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=ro&_x_tr_hl=ro&_x_tr_pto=sc (vizitat 28.02.2023)
5. Gheorghe Cojocaru: Politica externă a R. Moldova se va așterne cuminte între Est și Vest Publicat la 27.06.2019. https://moldova.europalibera.org/a/gheorghe-cojocaru-politica-extern%C4%83-a-republicii-moldova-se-va-a%C8%99terne-cuminte-%C3%AEntre-est-%C8%99i-vest-/30023274.html (vizitat 13.03.2023)
6. Kennedy R. F. Thirteen Days: A memoir of the Cuban Missile Crisis. G.K.Hall & Co. Thorndike, Maine 1999, 185 p.
7. Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid. Pubicat la 29 iunie 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm (vizitat 10.03.2023)
8. Pac H. Sistemul strategic internațional, Paris: Presses Universitaires de France, 1997. 128 p.

9. Politica de securitate și apărare comună. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/159/politica-de-securitate-si-aparare-comuna (vizitat 10.03.2023)
10. Raport cu privire la activitatea Guvernului 2022-2023, Guvernul Republicii Moldova, 2023. p. 1-2.
11. Solomon C., Gumeniuc A. Conflictul transnistrean și procesul de negocieri în formatul „5+2". MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), nr.3. (XLII), 2008, 12 p.