

Strategiile de securitate din spațiul euroatlantic și dihotomia preempție-prevenție

The United States and the European Union continue to use security strategy made during the Bush Administration. A retrospective look over the key concepts of the post 9/11 era and their relevance in a globalized world of risks and threats is imperative with a view to the making of a Obama-like US Security Strategy and the replacement/revision of the EU Security Strategy in the wake of the Lisbon Treaty adoption.

pre-emption, preventive engagement, pre-emptive engagement, security strategy

Cei mai importanți actori de pe scena internațională, Statele Unite și Uniunea Europeană, au în continuare drept documente programatice strategii de securitate datând din perioada administrației Bush. În perspectiva adoptării unei noi strategii americane de securitate specifică viziunii administrației Obama, respectiv a înlocuirii / revizuirii Strategiei UE în temeiul noului Tratat de la Lisabona, se impune o privire retrospectivă asupra conceptelor-cheie specifice perioadei post-11 septembrie 2001 și a relevanței lor în lumea globalizată a riscurilor și a amenințărilor asimetrice.

Prima strategie de securitate a Uniunii Europene¹ poate fi considerată replica diplomației comunitare la documentul similar elaborat de administrația Bush în urma atentatelor teroriste islamiste de la 11 septembrie 2001. Pregătită de Secre-

tariatul general al Consiliului UE sub coordonarea Înaltului Reprezentant PESC Javier Solana, Strategia de securitate a Uniunii Europene a fost aprobată de către Consiliul European din decembrie 2003. Suprintitulat „O Europă sigură într-o lume mai bună”, documentul programatic al securității comunitare se deschide cu postulatul „Europa n-a fost nicicând atât de prosperă, de sigură sau de liberă. Violența primei jumătăți a secolului XX a făcut loc unei perioade de pace și stabilitate fără precedent în istoria europeană. Crearea Uniunii Europene stă în centrul acestei evoluții [...]”, pentru a concluziona că „Lumea este plină de noi pericole și oportunități”.

George Angheloiu

Riscurile și amenințările identificate la adresa Uniunii Europene sunt similare celor din Doctrina Bush², anume *terorism, proliferarea armelor de distrugere în masă, conflicte regionale, state eșuate și crimă organizată*.

Analiza comparativă a Strategiei de securitate a Uniunii Europene și a Doctrinei Bush relevă similaritatea conceptelor folosite, ceea ce implică reevaluarea dihotomiei UE *soft power* – SUA *hard power*. Astfel, sunt identificate practic aceleași riscuri și amenințări asimetrice, instrumentul principal de ripostă reprezentându-l *preemptia*.

Riguros vorbind, conceptul folosit în varianta finală a Strategiei este cel foarte vag de *preventive engagement (angajament preventiv)*, introdus mai ales la presiunile de ultim moment ale diplomației germane³. Varianta inițială a Strategiei Solana așa cum a fost aceasta prezentată și validată de către Consiliul European de la Salonic din iunie 2003 folosește sintagma *pre-emptive engagement*⁴. Nici un alt document oficial al Uniunii Europene nu oferă o definiție riguroasă a conceptului de *preventive engagement*, prevenția din punct de vedere al variantei sale militare fiind net diferită în doctrina și în practica de specialitate de varianta sa diplomatică.

Din punctul de vedere al autorului, angajamentul preventiv militar constituie acel tip de acțiune militară descrisă în Doctrina Bush și etichetată drept „preemptie” din rațiuni de marketing diplomatic.

Desigur, Strategia de securitate a Uniunii Europene introduce un concept suplimentar, anume cel de *multilateralism efectiv*⁵, dar nici Doctrina Bush nu neagă valențele uzului diplomației publice multilaterale⁶.

Riscurile și amenințările globale la adresa securității Uniunii Europene (interconectate prin NATO cu cea a securității Statelor Unite) facilitează implicit materializarea ambițiilor de actor global ale Bruxelles-ului. Paradoxul statutului și al rolului de putere mondială presupune confruntarea cu probleme globale.

Managementul riscurilor și al amenințărilor asimetrice impune Uniunii Europene trecerea de la *soft* la *hard power*. Diferența specifică o constituie preemptia, instrument controversat care nu are nici o valență *soft*.

Legalitatea și legitimitatea preemptiei reprezintă unul dintre cele mai controversate subiecte politice și academice de la momentul apariției Doctrinei Bush încoace, la care se adaugă *dilema securității* în termenii haosului pe care l-ar instaura folosirea discreționară a *primei lovituri*⁷.

Din punctul de vedere al autorului, dihotomia preemptie – prevenție constituie punctul de plecare al clarificării dilemei. Varianta favorită în literatura de specialitate este aceea a acceptabilității preemptiei și a negării vehemente a prevenției⁸.

Plecând de la valoarea de precedent a cazului *Carolina (1837)*⁹ se consideră că iminența atacului / agresiunii justifică o acțiune anticipativă, adică preemptia. *Per a contrario*, o acțiune similară celei efectuate de armata israeliană de bombardare a incrementelor de centrală nucleară irakiană de la periferia Bagdadului din iunie 1981¹⁰ constituie o manifestare contrară dreptului internațional.

Opinia autorului este aceea că cele două concepte (indiferent de limba folosită) prezintă mari neajunsuri de conținut și de arie specifică. Corelația preemptie – preemptiune este greu vandabilă cât timp domeniile juridice în cauză sunt net diferite: agresiunea (drept internațional public), respectiv elemente ale drepturilor reale (drept civil).

Literatura anglo-saxonă a făcut referiri extensive ante-11 septembrie 2001 la legitimitatea preempției. Această linie argumentativă riscă să anuleze valoarea instituției diplomației *preventive*. Nu poți argumenta logic nelegalitatea și ilegitimitatea prevenției și să proclami în concert internațional necesitatea diplomației preventive. Mai mult ideea că de fapt conceptul final de angajament preventiv semnifică rolul preemptiv recunoscut organizațiilor internaționale de către Uniunea Europeană generează confuzie sporită¹¹.

Viceversa, abordările politice și publicistice „europocentriste” au negat odată cu eliminarea conceptului de angajament preemptiv din textul Strategiei de securitate a Uniunii Europene valoarea juridică și morală a preempției, văzută a fi o perversitate *à l'américaine* de către administrația conservatoare Bush a primatului și a beneficiilor prevenției, instrument esențialmente *soft*¹².

Dincolo de această dispută noțională, ceea ce contează major este uzul preempției / prevenției pe scena internațională, adică practica legalității, legitimității și a eficienței intervenției.

Raportându-ne la practica internațională post-11 septembrie 2001, constatăm faptul că intervențiile americane în Afghanistan și în Irak nu au fost nici preemptive (în sensul de bază), nici preventive. Nu au fost preemptive fiindcă nu a existat iminența atacului¹³. Nu au fost preventive pentru că nu aveam faze incipiente de inițiere a riscurilor și a amenințărilor.

Acțiunile în cauză sunt tipice Războiului Rece de identificare și intervenție pentru schimbare de regim politic ostil intereselor Statelor Unite, vectorul unipolar al scenei internaționale actuale.

Misiunile de tip Petersberg întreprinse până acum de către Uniunea Europeană se situează la granița dintre preempție și prevenție, în funcție de situația concretă din teren.

Astfel, cea mai importantă misiune UE, Althea, are mai degrabă caracteristicile unei acțiuni preventive, anticipatorii, a nedegradării încă o dată a mediului de securitate din Bosnia-Herțegovina având în vedere construcția statală extrem de fragilă și atipică de acolo, marcată de existența unei Republici Srpska. De la preluarea misiunii SFOR în decembrie 2004 nu s-au produs evenimente majore, dar starea *de facto* de tensiune există, mai ales în contextul conturării precedentului Kosovo. Or, pentru sârbii bosniaci proclamarea și recunoașterea independenței Kosovo ar putea fi catalizatorul unei replici¹⁴ pe măsură la adresa marilor puteri euroatlantice percepute a fi ostile Serbiei și națiunii sârbe.

Dimpotrivă, misiunea *Artemis* din Congo poartă multe din caracteristicile unei acțiuni preemptive, menite să contribuie la eliminarea pericolului de catastrofă umanitară în Bunia ca urmare a retragerii contingentului ugandez și a reizbucnirii confruntărilor dintre milițiile rivale Lendu și Hema. Un număr de 60.000 de refugiați s-au putut întoarce la casele lor ca urmare a succesului acestei acțiuni limitate în timp și spațiu¹⁵.

Note

1 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

2 Denumire colocvială pentru Strategia de securitate națională a Statelor Unite promovată de prima administrație George W. Bush, la care trebuie adăugate însă Strategia SUA pentru combaterea armelor de distrugere în masă, respectiv Strategia SUA de apărare a teritoriului național. Strategia de securitate națională a SUA a suferit o revizie minoră în martie 2006, iar Strategia de apărare a teritoriului național în octombrie 2007 (ocazie cu care conceptului de *preempt* i-a fost alăturat cel de *disrupt*). Vezi *National Security Strategy of the United States*, Washington: The White House, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> /, *National Security Strategy of the United States*, Washington: The White House, March 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> /, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, Washington: The White House, December 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/16092.pdf> /, *National Security Strategy for Homeland Security*, Washington: Office of Homeland Security, July 2002, http://www.whitehouse.gov/homeland/book_nat_strat_hls.pdf /, *National Security Strategy for Homeland Security*, Washington: Homeland Security Council, October 2007, <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>.

3 „Strategia de securitate a UE (ESS) conține o abordare preventivă fiindcă «prevenirea conflictelor și prevenirea amenințărilor nu poate începe prea devreme». *Angajamentul preventiv este un concept mai larg decât preemția militară*. ESS plasează angajamentul preventiv în contextul preîntâmpinării deteriorării interne a țărilor sau al acțiunii de răspuns la urgențe umanitare fiindcă «angajamentul preventiv poate evita probleme mult mai serioase în viitor».” – Esther Brimmer, “Reflections in the Strategic Mirror:

The European Security Strategy and the U.S. National Security Strategy”, pp. 32-38, în Marco Overhaus, Hans W. Maull and Sebastian Harnisch, *Part I The European Security Strategy Paper Tiger Or Catalyst for Joint Action?*, German Foreign Policy in Dialogue, Volume 5, Number 13, Trier, Germany, June 24, 2004, p. 35, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue13.pdf>.

4 Versiunea din iunie 2003 nu mai este disponibilă online pe site-ul Uniunii Europene. Site-ul NATO păstrează însă aserțiunea tip „*Pre-emptive engagement* can avoid more serious problems in the future” care va fi înlocuită în textul final al Strategiei de securitate a UE cu „*Preventive engagement* can avoid more serious problems in the future.” – vezi David S. Yost, *Debating security strategies*, NATO Review, Winter 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/english/art4.html>.

5 “Folosirea „multilateralismului efectiv” în EUSS (*nn*. acronimul pentru Strategia de securitate a UE) nu exclude recurgerea la forță ca ultimă soluție și poate fi interpretat ca permițând acțiune «preemptivă» în anumite circumstanțe” - Jocelyn Mawdsley and Gerrard Quille, *The EU Security Strategy: A new framework for ESDP and equipping the EU Rapid Reaction Force*, International Security Information Service, Europe (ISIS), 2003, p. 13, <http://isis-europe.org/reportdefence.pdf>

6 Strategia de securitate națională a SUA folosește extensiv în cuprinsul său termenul de *diplomație* cu trimeri explicite la rostul său în promovarea intereselor SUA și în managementul eficient al relațiilor bilaterale și multilaterale ale Washingtonului, inclusiv în combaterea terorismului. „Vom declanșa un război al ideilor pentru a câștiga bătălia împotriva terorismului internațional. Acesta include: [...] folosirea diplomației publice efective pentru transmiterea liberă a informațiilor și a ideilor pentru a aprinde speranțele și aspirațiile de libertate în cadrul acelor

societăți conduse de sponsori ai terorismului global” - *National Security Strategy of the United States*, Washington: The White House, September 2002, p. 6, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

7 Vezi Pierre Hassner, *The United States: the empire of force or the force of empire?*, Chaillot Papers, No. 54, EU Institute for Security Studies, Paris, September 2002, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai54e.pdf>

8 De remarcat studiul profesorului Colin S. Gray în beneficiul guvernului american și dedicat celor două concepte – *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, July 2007, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB789.pdf>.

“Preempția nu este controversată; legal, moral sau strategic. A face preempție semnifică să lovești primul (sau să încerci să faci astfel) în fața unui atac care este deja în curs de desfășurare sau este iminent, de o manieră foarte credibilă. Decizia de a face război a fost luată de către dușman. Victima sau statul-țintă poate încerca să deçoace atacul în curs de desfășurare sau să aleagă să facă față atacului înainte de a reacționa. În practică, preempția militară nu va fi întotdeauna fezabilă.

Prin contrast, un război preventiv este un război discreționar. Diferă de războiul preemptiv atât din perspectivă temporală, cât și al motivației. Autorul preempției nu are altă variantă decât să riposteze rapid; va fi probabil prea târziu chiar și pentru a se preda. Autorul prevenției alege să declanșeze războiul sau cel puțin să lanseze o acțiune militară din cauza temerilor privind viitorul său în cazul în care nu ar întreprinde nimic. În alte cuvinte, autorul prevenției lovește pentru a preveni ca inamicul predictibil să schimbe balanța de putere sau fiindcă ar considera că comportamentul inamicului ar fi intolerabil. Evident, cu cât amenințarea este mai îndepărtată cu atât gradul de ghicire este mai mare în termeni de gravitate și moment de producere.”

9 Atacarea și scufundarea de către armata britanică în apele Statelor Unite (în zona cascadei Niagara) a vasului cu aburi *SS Caroline* care aprovizionă cu bani, alimente și arme mișcarea de rebeliune anti-britanică condusă de William Lyon Mackenzie. Negocierea Tratatului bilateral anglo-american Webster-Ashburton (1843) va duce la consacrarea principiului *autoapărării anticipative* doar în situația în care se arată de către guvernul în cauză “că necesitatea autoapărării era instantanee, copleșitoare, nelăsând nici loc de alte mijloace, nici timp de deliberare”. Vezi corespondența dintre secretarul american de Stat Dan Webster și Lordul Ashburton [Enclosure 1-Extract from note of April 24, 1841] în Hunter Miller (ed.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America. Volume 4*, Government Printing Office, Washington, 1934 reprodusă online în *Webster-Ashburton Treaty - The Caroline Case*, The Avalon Project at Yale Law School, 1997, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britain/br-1842d.htm>

10 Un număr de 8 avioane israeliene de vânătoare F-16 susținute de 6 avioane F-15 au efectuat bombardamentul asupra reactorului irakian *Tammuz 1 / Osirak* (de fabricație franceză) în ziua de 7 iunie 1981 – operațiunea *Opera*. Vezi Jon Grinspan, „Attack on Iraq’s Nuke Plant”, *American Heritage*, June 7, 2006, <http://www.americanheritage.com/places/articles/web/20060607-israel-iraq-nuclear-weapons-baghdad-saddam-hussein-alexander-haig-menachem-begin-osirak-preemptive-strike.shtml>. Dincolo de valoarea informațională a articolului, este deopotrivă de relevant faptul că autorul consideră acțiunea în cauză a fi una preemptivă, în loc de preventivă, semn al confuziei instalate în mediul politic, în doctrină și în presa internațională din cauza definirii și a uzului defectuoase ale celor două concepte. Pentru teza care identifică atacul israelian drept acțiune preventivă vezi Peter Scott Ford, *Israel’s Attack on Osirac: A Model for Future Preventive*

Strikes?, Naval Postgraduate School, Monterey, California, September 2004, <http://www.fas.org/man/eprint/ford.pdf>

11 Vezi Judy Dempsey, "Words of war: Europe's first security doctrine backs away from a commitment to US-style pre-emption", *Financial Times*, Dec 05, 2003, p. 2 reproduc de fostul website oficial al Uniunii Europene http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/pressReview/78247.pdf

12 Vezi, de exemplu, Allison J.K. Bailes, *The European Security Strategy. An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, Stockholm International Peace Research Institute, February 2005, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>

13 Atentatele teroriste de la 11 septembrie 2001 vor fi fost ordonate de liderii Al Qaeda adăpostiți de regimul taliban în Afghanistan, dar teroriștii implicați nu erau cetățeni afghani, nu purtau uniforme militare afgane și nu executau ordinele guvernului de la Kabul. În majoritatea lor, cei 19 teroriști (dintre care un număr de 15 – cetățeni ai Arabiei Saudite, stat aliat al SUA) erau rezidenți ai unor state europene sau ai Statelor Unite. Vezi *celula de la Hamburg* condusă de Mohamed Atta în Richard Bernstein, "On Path to the U.S. Skies, Plot Leader Met bin Laden", *The New York Times*, September 10, 2002, <http://www.nytimes.com/2002/09/10/national/10PLOT.html?ex=1192075200&en=9e948a030cedec9f&ei=5070>

14 Vezi declarațiile liderului sârb kosovar Oliver Ivanovic citat de o depeșă a agenției Taniug din 31 ianuarie 2007 –, *Ivanovic: Serbs To Proclaim Independence As Well*, Daily Survey, Belgrade, January 31, 2007. http://www.mfa.gov.yu/Bilteni/Engleski/b310107_e.html

15 Vezi Kees Homan, *Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo* în European Commission, *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, May 2007, pp. 151-155, http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070531_cscp_chapter_homan.pdf

Bibliografie

- Bailes, Allison J.K. 2005. *The European Security Strategy. An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, Stockholm International Peace Research Institute, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>
- Brimmer, Esther, "Reflections in the Strategic Mirror: The European Security Strategy and the U.S. National Security Strategy", pp. 32-38, în Marco Overhaus, Hans W. Maull and Sebastian Harnisch, *Part I The European Security Strategy Paper Tiger Or Catalyst for Joint Action?*, German Foreign Policy in Dialogue, Volume 5, Number 13, Trier, Germany, June 24, 2004, p. 35, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue13.pdf>
- Judy Dempsey. 2003. "Words of war: Europe's first security doctrine backs away from a commitment to US-style pre-emption", *Financial Times*
- Ford, Peter Scott. 2004. *Israel's Attack on Osiraq: A Model for Future Preventive Strikes?*, Naval Postgraduate School, Monterey, California, September 2004, <http://www.fas.org/man/eprint/ford.pdf>
- Gray, Colin S. *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, July 2007, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB789.pdf>
- Grinspan, Jon. 2006. „Attack on Iraq's Nuke Plant”, *American Heritage*, <http://www.americanheritage.com/places/articles/web/20060607-israel-iraq-nuclear-weapons-baghdad-saddam-hussein-alexander-haig-menachem-begin-osirak-preemptive-strike.shtml>
- Hassner, Pierre. *The United States: the empire of force or the force of empire?*, Chaillot Papers, No. 54, EU Institute for Security Studies, Paris, September 2002, <http://www.iss-eu.org/chaillot/cha154e.pdf>

- Homan, Kees. 2007. *Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo* în European Commission, *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, pp. 151-155, http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070531_cscp_chapter_homan.pdf
- Mawdsley, Jocelyn și Quille, Gerrard, *The EU Security Strategy: A new framework for ESDP and equipping the EU Rapid Reaction Force*, International Security Information Service, Europe (ISIS), 2003, p. 13, <http://isis-europe.org/reportdefence.pdf>
- Miller, Hunter (ed.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America. Volume 4*, Government Printing Office, Washington, 1934 (online în *Webster-Ashburton Treaty - The Caroline Case*, The Avalon Project at Yale Law School, 1997, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britain/br-1842d.htm>)
- *** *National Security Strategy of the United States*, Washington: The White House, September 2002, p. 6, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>
- *** *National Security Strategy of the United States*, Washington: The White House, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> ,
- *** *National Security Strategy of the United States*, Washington: The White House, March 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> ,
- *** *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, Washington: The White House, December 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/16092.pdf> ,
- *** *National Security Strategy for Homeland Security*, Washington: Office of Homeland Security, July 2002, http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf ,
- *** *National Security Strategy for Homeland Security*, Washington: Homeland Security Council, October 2007, <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>.
- Yost, David S., *Debating security strategies*, NATO Review, Winter 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/english/art4.html>.
- *** *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>