

Experts for Security and Global Affairs

Platforma pentru Crimeea și rolul inițiativei în asumarea dimensiunii de securitate în discursul european

Policy brief

Angela Grămadă



București, 2021

Introducere¹

Pe 23 august 2021 în Ucraina va avea loc Summit-ul la cel mai înalt nivel al Platformei pentru Crimeea – o inițiativă care îi aparține lui Volodymyr Zelenskyy și are drept obiectiv readucerea Crimeei în cadrul Ucrainei. Potrivit ministrului afacerilor externe al Ucrainei, Dmytro Kuleba², până la data de 10 august 2021 la lansarea oficială a platformei au confirmat prezența 37 delegații oficiale, conduse de șefi de state, premieri, lideri de parlamente, miniștri ai afacerilor externe și oficiali ai unor organizații internaționale. Ulterior, numărul statelor care au confirmat participarea a ajuns la 40³. Astfel, Conferința obține suportul necesar pentru a discuta problema anexării Crimeei la nivel internațional. La data publicării acestui material analitic nu se cunoaște cum va fi reprezentată România în cadrul reuniunii. Până la aflarea deciziei autorităților române, propunem atenției dumneavoastră analiza Asociației ESGA – un material cu caracter informativ despre Conferință și obiectivele acesteia și interesele României în acest context.

Retrospectiva istorică a anexării

Pe 16 martie 2014 în Crimeea a fost organizat cu susținerea Moscovei un referendum ilegal pentru proclamarea independenței peninsulei. Demersurile pentru acest ”proces electoral” ilegal au început încă în luna februarie a aceluiași an, când la Kiev aveau loc frământări politice. Pe 17 martie 2014 Vladimir Putin a recunoscut printr-un decret prezidențial independența Crimeei. A doua zi, 18 martie 2014, Curtea Constituțională a Federației Ruse a primit o cerere de la președintele rus pentru verificarea constituționalității acordului de alipire a Crimeei la Federația Rusă. Evident, răspunsul Curții a fost unul favorabil pentru cererea șeful statului. În scurt timp (20 martie 2014), Duma de Stat a ratificat acordul de alipire a Crimeei la Federația Rusă.

Cei care au contribuit la anexarea Crimeei (pregătirea acțiunilor subversive, referendumul ilegal, adresarea către președintele Federației Ruse pentru anexarea peninsulei) se regăsesc și astăzi printre cei care coordonează afacerile peninsulei în interesul Moscovei, contribuind la acțiunile de intimidare și extindere a presiunii asupra populației locale care s-a opus anexării.

Platforma pentru Crimeea – răspunsul Ucrainei pentru anexarea peninsulei

La sfârșitul lunii februarie 2014, ca urmare a acțiunilor care s-au derulat în Crimeea, președintele rus s-a adresat Consiliului Federației Ruse pentru a cere acordul pentru introducerea trupelor militare pe teritoriul Ucrainei. În discursul său, Vladimir Putin a susținut că misiunea militarilor ruși era planificată ca fiind una umanitară, iar Crimeea nu urma să fie anexată. Cererea sa a fost aprobată. Ulterior, însă, toate acțiunile părții ruse au demonstrat că a existat o coordonare eficientă, inclusiv prin implicarea așa numiților ”omuleți verzi” (militari ruși fără însemne), încă din

¹ Acest policy brief este elaborat în cadrul proiectului ”**Romanian – Ukrainian Civil Society Forum for Dialogue and Cooperation. Third edition**”, implementat de către Asociația Experts for Security and Global Affairs, România, în parteneriat cu Strategic and Security Studies Group și Foreign Policy Council ”Ukrainian PRISM”, Ucraina, cu suportul Black Sea Trust for Regional Cooperation, un proiect al German Marshall Fund. Opiniile exprimate în acest policy paper aparțin autorului și nu coincid neapărat cu cele ale partenerilor ESGA

² Dmytro Kuleba, Twitter: ”Today, three more European states confirmed their participation in the Crimea Platform Summit on August 23rd, bringing the overall number of participants to 37. International support of the Platform gains momentum, so we are looking forward to more confirmations”, 10 august 2021, <https://twitter.com/DmytroKuleba/status/1425082605553209347>

³ ”40 countries confirm participation in Crimea Platform summit”, AA, 13 august 2021, <https://www.aa.com.tr/en/europe/40-countries-confirm-participation-in-crimea-platform-summit/2333799>

luna februarie a acelui an. Omuleții verzi au alimentat teama în rândul populației care s-a opus procesului de anexare a Crimeei, preluând controlul asupra mai multor instituții și obiective strategice din Crimeea.

Încă din luna martie 2014 noua guvernare de la Kiev a întreprins mai multe încercări de a aduce Rusia în cadrul unor foruri internaționale, unde urma să fie discutată problema Crimeei. În intervențiile sale politice și diplomatice, Ucraina a pus accentul nu doar pe caracterul subversiv al acțiunilor Moscovei, de intimidare și susținere a unui referendum ilegal, dar mai ales pe încălcarea unor norme de drept internațional și a unor tratate multi- sau bilaterale. În primul rând trebuie menționat aici Memorandumul de la Budapesta, semnat în anul 1994, iar în al doilea rând Tratatul bilateral dintre Ucraina și Federația Rusă, din anul 1997, prin care cele două părți semnatare și-au recunoscut reciproc frontierele.

După anexarea Crimeei în martie 2014, majoritatea acțiunilor de politică externă, deciziile de securitate și apărare ale Ucrainei s-au concentrat pe reîntoarcerea Crimeei în componența Ucrainei, redobândirea controlului asupra frontierei estice (regiunea Donbas), și crearea unei mase critice la nivel internațional de susținere a integrității sale teritoriale. Oficial, Federația Rusă este stat agresor, fiind adoptate mai multe documente oficiale în acest sens de către Rada ucraineană. Aceste măsuri întreprinse de noua guvernare, care se refereau nemijlocit la interese de securitate națională, au fost înțelese atât de cetățeni, cât și de elita politică de la Kiev. De asemenea, coeziunea creată în jurul acestei idei a fost apreciată și înțeleasă și de opinia publică internațională, Ucraina obținând susținere externă pentru cauza sa.

În timp, însă, sub presiunea altor ”dosare fierbinți”, a unor noi contexte interne și regionale, de transformare a priorităților la nivel global, dar și de dezvoltare a unor parteneriate energetice și economice între statele occidentale și Federația Rusă, demersurile conducerii de la Kiev nu au mai avut vizibilitatea necesară pentru a menține coeziunea externă. Deocuparea Crimeei ca prioritate a agendelor politice occidentale a trecut în plan secund. În prezent, discuțiile se poartă în sensul găsirii unei soluții pentru Donbas, unde se desfășoară operațiuni militare active, și asta în pofida semnării unui acord de încetare a focului în vara anului 2020. Problema Crimeei, însă, nu a dispărut de pe agenda de securitate a Ucrainei. Ea continuă să genereze riscuri și amenințări nu doar pentru securitatea națională sau a vecinilor, dar și pentru partenerii occidentali ai Ucrainei.

În octombrie 2020 Volodymyr Zelenskyy a lansat propunerea de a crea o platformă de coordonare a unor acțiuni care are drept obiectiv final deocuparea Crimeei de sub Federația Rusă și să contribuie la formularea unor mecanisme, instrumente și soluții pentru comunitatea internațională, utile în soluționarea altor conflicte regionale. De altfel, președintele Zelenskyy a promis în campania electorală din primăvara anului 2019 că va soluționa conflictul dintre Ucraina și Federația Rusă într-o perioadă de timp foarte scurtă. Acest lucru nu a devenit posibil, uneori lucrurile agravându-se foarte mult, atât pentru populația din regiunile Luhansk și Donețk, cât și pentru cei care s-au opus represieiilor coordonate de serviciile de securitate ruse în peninsula Crimeea.

Platforma pentru Crimeea este creată ca un mecanism complex, care va promova diferite formate de cooperare și inițiative de advocacy cu implicarea diferitor actori. Astfel, Ucraina propune partenerilor săi să interacționeze în patru formate:

- Guvernamental;
- Parlamentar;

- La nivel de experți⁴;
- Local.

Pe 23 august 2021 va fi făcut public textul unei Declarații la care partea ucraineană, în calitate de inițiator al forului, își invită partenerii să se alăture.

Pe lângă cele patru forme de interacțiune la nivel diferit, există și o altă distribuire a formatelor de cooperare sau de advocacy. Platforma are câteva linii de acțiune, majoritatea dintre ele fiind definite reieșind din analiza provocărilor cu care se confruntă populația din peninsulă. Sancțiuni, politica de nerecunoaștere a Crimeei în calitate de subiect al Federației Ruse, încălcarea drepturilor omului, în special a minorității tătare, securitatea regională și impactul ecologic, care include aici și securitatea civilă, precum și potențialul catastrofelor umanitare – sunt doar câteva dintre temele pentru care inițiatorii și-au propus să discute soluții. La data de 06 august 2021, în cadrul conferinței de lansare a componentei de expertiză a Platformei pentru Crimeea, aceste priorități au fost explicate publicului de către participanții ucraineni. Accentele puse de experții invitați coincid cu cele oficiale: securitate regională, priorități de apărare, securitate economică, impact ecologic, priorități de securitate socială și economice, cultură, cu accent pe distrugerea patrimoniului cultural. Este important a fi subliniat aici că toate aceste priorități vor fi abordare prin prisma drepturilor și libertăților fundamentale ale locuitorilor peninsulei, care sunt încălcate începând cu anul 2014, atunci când a avut loc procesul de anexare a Crimeei.

Așa cum a fost menționat mai sus, până în acest moment 40 de delegații naționale și internaționale au confirmat prezența la lucrările conferinței. În continuare este așteptată decizia Germaniei de a se alătura sau nu forului. Curiozitatea opiniei publice internaționale se îndreaptă spre Germania din mai multe motive:

- Cancelarul german Angela Merkel⁵ urmează să efectueze o vizită oficială în Ucraina pe 22 august 2021, dar nu a confirmat încă prezența la Summit-ul de lansare a Platformei pentru Crimeea.
- Angela Merkel a anunțat deja că înainte de vizita sa la Kiev va merge la Moscova pentru a discuta cu Vladimir Putin.

Mai multe detalii despre formatele de cooperare și mecanismele de advocacy care vor fi dezvoltate în cadrul acestui for or fi făcute publice pe 23 august 2021. Până atunci, însă, în presa rusă au apărut mai multe declarații care au drept obiectiv subminarea potențialului dialogului din cadrul Platformei, precum și descurajarea prezenței delegațiilor străine în acest format. Replicile date de partea rusă vin atât din cercul oficialilor de la Moscova⁶, cât și din rândul celor care au devenit în timp asociați ai celor care au promovat alipirea ilegală a Crimeei⁷.

⁴ Asociația Experts for Security and Global Affairs se numără printre think-tank-urile invitate să ia parte la discuții la nivel de experți.

⁵ ”Меркель запросили на Крымську платформу, але їй участь під питанням – ОП”, Ukrainska Pravda, 11 august, <https://www.pravda.com.ua/news/2021/08/11/7303517/>

⁶ Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова в ходе встречи с участниками арт-кластера «Таврида», Судак, 12 августа 2021 года, Ministerul Afacerilor Externe al Federației Ruse, 12 august 2021, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4837787

⁷ В Крыму предупредили участников "Крымской платформы" о последствиях, RIA Novosti, <https://ria.ru/20210812/krym-1745417888.html>

Intervențiile oficialilor ruși nu vor influența desfășurarea Summit-ului din 23 august 2021. Pentru Kiev prioritate rămâne a fi extinderea numărului de susținători și explorarea mecanismelor internaționale în care să poată promova readucerea Crimeei în componența Ucrainei.

România și discursul de încurajare a asumării unei dimensiuni de securitate

După anexarea Crimeei am fost martorii transformării mai multor formate de negociere a conflictelor regionale din regiunea Mării Negre. Interesele statelor membre ale Uniunii Europene sau ale altor organizații interguvernamentale, precum NATO sau OSCE, s-au transformat sub presiunea unor interese politice sau economice. În acest context, clivajul dintre modul în care diferiți actori cu interese în regiune interpretează amenințările și riscurile la adresa securității regionale, cu referință aici atât la regiunea Mării Negre, dar și a frontierelor estice ale Uniunii Europene, sunt apreciate în mod diferit. Noile realități au impus Bucureștiului nevoia de a veni cu o nouă abordare a vecinătății sale estice, dar și de revizuire a statutului de jucător important în regiune. Obiectivul este de a da substanță poziției strategice a României la Marea Neagră⁸. Anume acest statut a condiționat după martie 2014 și transformarea dialogului bilateral dintre Kiev și București, punându-i pe cei doi parteneri în situația de a purta un dialog pragmatic, din care să fie eliminate o parte din subiectele care au generat în trecut impedimente pentru a avansa proiecte și acțiuni comune.

Cu toate acestea este incorect să reducem acțiunea de politică externă sau de securitate a României la Marea Neagră doar la contextul agresiunii ruse în Ucraina, chiar dacă amenințările sunt de o intensitate mai mare. Regiunea Mării Negre abundă în probleme nerezolvate, iar printre acestea mutarea unilaterală a frontierelor de către un stat este printre cele mai mari provocări. Transnistria, Nagorno Karabah, Osetia de Sud și Abhazia, anexarea Crimeei și ceea ce se întâmplă astăzi în regiunea Donbas din Ucraina sunt nu doar surse de insecuritate în regiune. Aceste regiuni și diversitatea conflictelor pe care le găzduiesc împiedică uniformizarea abordărilor politice în cadrul formatelor de cooperare internațională. Anume în acest context, propunerea înaintată în luna mai curent de ministrul afacerilor externe al României, Bogdan Aurescu, necesită o atenție sporită. Ea nu se referă exclusiv doar la crearea unei poziții noi în cadrul Uniunii Europene și anume cea de Reprezentant Special al UE pentru conflictele prelungite la Marea Neagră⁹.

În primul rând, propunerea încurajează o abordare diplomatică pragmatică, în care toate statele membre ale Uniunii Europene să își poată exprima deschis opinia cu privire la provocările de securitate. În al doilea rând, propunerea Bucureștiului susține un dialog inter-organizațional, adică între diferite mecanisme de cooperare regională și internațională, încurajând coordonarea decizională, dar și o utilizare mai eficientă a resurselor disponibile. În al treilea rând, este susținută în mod public asumarea dimensiunii de securitate a Uniunii Europene. De facto, pentru România acest element reprezintă un pas în față în ceea ce privește rolul și poziționarea sa în cadrul UE – în calitate de stat care nu doar este consumator de politici, dar vine și cu propuneri concrete. În al patrulea rând, România propune includerea în acest dialog dintre parteneri aprofundarea

⁸ Nicolae Ionel-Ciucă, prefață "Strategia Militară a României. Capacitate defensivă credibilă, pentru o Românie sigură, într-o lume marcată de noi provocări", Ministerul Apărării Naționale, București, 2021, <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/08/STRATEGIA-MILITARA-A-ROMANIEI-1.pdf>

⁹ Ministrul de externe Bogdan Aurescu propune ideea instituirii unui Reprezentant Special al UE pentru conflictele prelungite din Marea Neagră, Calea Europeană, 17 mai 2021, https://www.caleaeuropeana.ro/ministrul-de-externe-bogdan-aurescu-propune-ideea-instituirii-unui-reprezentant-special-al-ue-pentru-conflictele-prelungite-din-marea-neagra/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=ministrul-de-externe-bogdan-aurescu-propune-ideea-instituirii-unui-reprezentant-special-al-ue-pentru-conflictele-prelungite-din-marea-neagra

dezbaterei sancțiunilor împotriva statelor sau a actorilor care nu respectă cadrul legal internațional sau care acționează unilateral și aplică selectiv normele pe care și le-au asumat prin semnarea diferitor tratate internaționale. Sancțiunile nu trebuie să devină parte a propagandei interne ale statelor care nu respectă angajamentele și regulile sistemului din care au decis să facă parte. Ele trebuie să schimbe comportamentul liderilor, să-i condiționeze să respecte regulile jocului, dar și să elimine potențiale riscuri de aplicare a deciziilor unilaterale, capabile să afecteze interesele de securitate ale partenerilor. Acest lucru presupune o acțiune comună și susținută de toate statele care pledează deschis pentru mecanisme de sancțiune, dar în același timp promovează proiecte care prejudiciază coeziunea în rândul partenerilor care iau parte la actul decizional european. Există o înțelegere diferită a provocărilor și amenințărilor în cadrul Uniunii Europene, iar acest lucru înseamnă o descurajare a acțiunii comune și a aplicării principiului solidarității. Continuând șirul argumentelor în favoarea acestei propuneri, ministrul român de externe a pus accentul pe trio-ul format de Republica Moldova, Georgia și Ucraina¹⁰ – state membre ale Parteneriatului Estic, care au decis să își consolideze forțele în ceea ce privește integrarea europeană. De altfel, susținerea acestor eforturi și a reformelor din aceste state a fost pe agenda Președinției României la Consiliul Uniunii Europene. Practic, prin menționarea trio-ului moldo-georgiano-ucrainean (în cadrul perspectivelor de participare la Parteneriatul Estic), temele de discuție sunt extinse și la priorități de securitate, care includ nevoia de a acționa mai consistent în sensul soluționării conflictelor regionale.

Contextul descris mai sus, care include și interesele de poziționare ale României, exprimate în ultima perioadă în mod constant, impune necesitatea de a găsi răspuns la următoarea întrebare: care este legătura dintre propunerea României și Platforma pentru Crimeea? Răspunsul este și simplu și complex în același timp. România, ca și celelalte state partenere ale Ucrainei, care susțin suveranitatea și integritatea teritorială ale acesteia, au primit invitația de a se alătura formatului de susținere a reînținerii Crimeei în componența Ucrainei, adică la Platforma pentru Crimeea¹¹. Acest lucru înseamnă o diplomatie activă pentru a ține subiectul pe agenda forurilor internaționale. Potrivit inițiatorilor, scopul acestui for este de a contribui atât la sfârșitul ocupației rusești din Crimeea, cât și la consolidarea securității europene și globale¹². Astfel, cele două inițiative pot deveni convergente pentru că urmăresc aceleași obiective: securitatea europeană. Mai mult, România se adresează deopotrivă statelor membre ale Uniunii Europene, dar și statelor din regiunea Mării Negre în calitate de actori statali care sunt expuși unor riscuri asociate atingerii intereselor de politică externă ale Federației Ruse prin instrumente care contravin normelor de drept internațional public. Așa cum sunt definite în acest moment aceste priorități, acestea servesc unor interese restrânse de politică internă regimului de guvernare, adică pentru menținerea acestuia. Practic, conducerea de la Moscova nu se poate detașa de comportamentul de "cetate asediată" care are nevoie de un public docil, calm, care să nu se gândească pe interior la drepturi politice și la democrație. Din aceste motive, orice accelerare a reformelor sau a proceselor de democratizare în state definite ca fiind parte a ariei sale de interes intră sub incidența mecanismelor de acțiune ale Federației Ruse: propagandă, intervenție în procese

¹⁰ Declarația Summitului de la Batumi, adoptată de Trio Asociat al șefilor de stat - Georgia, Republica Moldova și Ucraina, Președinția Republicii Moldova, 19 iulie 2021, <https://presedinte.md/rom/discursuri/declaratia-summitului-de-la-batumi-adoptata-de-trio-asociat-al-sefilor-de-stat-georgia-republica-moldova-si-ucraina>

¹¹ Până la momentul publicării acestui material nu se cunoaște cine va reprezenta România la Conferința de lansare a Platformei pentru Crimeea, care urmează a fi organizată la data de 23 august 2021.

¹² Success of the Crimea Platform, <https://crimea-platform.org/en/narratives>
Diaconu Coresi Str., nr. 53, Bucharest, Romania
Web: www.esga.ro, E-mail: contact@esga.ro

electorale, susținere deschisă a unor concurenți electorali sau a oponentilor militari, embargouri, crize energetice.

În loc de concluzii

Statele care găzduiesc pe teritoriul lor conflicte regionale dispun de resurse diferite pentru a le gestiona. Unele au o reziliență instituțională slabă și nu sunt capabile de sine stătător să vină cu propuneri sau soluții viabile pentru rezolvarea acestor probleme care le afectează suveranitatea. Ucraina este un actor de dimensiuni impunătoare. Rolul ei în formularea unor obiective de securitate europeană nu poate fi contestat. Prin Platforma pentru Crimeea acest statut este încă o dată evidențiat. În același timp, propunerea României atrage atenția asupra faptului că Europa nu poate să devină un actor global fără să își asume dimensiunea de securitate sau fără să contribuie la coeziunea în jurul noilor tipuri de amenințări care vin dinspre regiunea Mării Negre. Practic, Bucureștiul nu mai pune accent doar pe reformatarea ideii de sinergie la Marea Neagră, dar vine cu o inițiativă concretă pe care toate statele membre ale Uniunii Europene trebuie să o discute.

Perspectivile cele două formate de discuție trebuie să fie analizate minuțios de către actorii cărora li se adresează. Obiectivul nostru a fost de a evidenția câteva elemente de interes comun, care trebuie să fie explorate în paralel și asta deoarece argumentele au la bază aceleași tipuri de amenințări sau provocări care sunt identificate în regiunea Mării Negre.

© Copyright Asociația Experts for Security and Global Affairs (ESGA)

București, Romania

2021

www.esga.ro