

ASIGURAREA SECURITĂȚII DEMOCRATICE: ACTIVITATE PRIMORDIALĂ A CONSILIULUI EUROPEI

Elena DOLGHII, Valentina TEOSA

Catedra Relații Internaționale

In this study there is analyzed the concept of the democratic security as main activity of the Council of Europe. The Council's response to the problems, challenges and opportunities that it recognizes represents sixty years of accumulated wisdom supported by the democratic actions and ideals of forty-seven member states. It is a democratic discourse that can be condensed into five main principles: the primacy of parliaments, representation, transparency and accountability, local democracy and subsidiary, participation and civic society. The acquits of the Council of Europe in the field of democracy provides both a stock take of what the Council thinks in this area and an analysis of the problems and opportunities that face the European democracy.

Din 1990, ca urmare a aderării mai multor state centrale și est-europene, Consiliul Europei a cunoscut modificări profunde în structura, compoziția și obiectivele sale. Provocările principale ale aditerii noilor membri din spațiul postcomunist constau în posibilitățile și riscurile integrării acestor state în comunitatea democrațiilor occidentale, precum și în timpul ce necesită a le fi acordat în vederea realizării transformărilor democratice [1].

Cele două Summit-uri ale Consiliului Europei (Viena, 1993 și Strasbourg, 1997) au consolidat dimensiunea politică a Consiliului Europei prin dezvoltarea de noi competențe cu privire la protecția minorităților naționale, a securității democratice și a stabilității politice și la monitorizarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre. În ultimele decenii, Consiliul Europei și-a confirmat expertiza în domeniul elaborării de norme juridice și al monitorizării aplicării lor, precum și în ce privește edificarea instituțiilor democratice.

Conceptul de securitate democratică lansat pentru prima dată în terminologia internațională de Summit-ul de la Viena (1993) se înscrie pe traiectoria contribuțiilor teoretice și politice de marcă ale Consiliului Europei. Astfel, organizația a fost angajată să contribuie la formarea pe continentul european a unui vast spațiu de securitate democratică. Acest nou laitmotiv al Consiliului Europei – securitatea democratică – a identificat guvernarea democratică drept condiție preliminară pentru securitatea populației din societățile postcomuniste din Europa de Est [2].

Schimbările survenite în mediul internațional în anii '90 au încurajat implicarea organizației în domenii de securitate netradiționale pentru Consiliul Europei. Însuși conceptul de securitate democratică reflectă ideea că fără democrație nu poate fi vorba de securitate; prin urmare, democrația și securitatea, prin definiție, sunt interdependente, indisolubile. Precum am menționat anterior, acest mesaj a fost inspirat de situația acceptării statelor postcomuniste în calitate de membri ai Organizației.

Securitatea democratică este un complement necesar al securității militare și este o condiție indispensabilă pentru existența stabilității și păcii pe continentul european. În Europa secolului XXI a devenit din ce în ce mai evident că securitatea comună nu este reductibilă doar la componența sa militară, cu garanțiile sale de apărare și mecanismele sale de menținere sau restabilire a păcii, ci și la componența sa economică, vizând adesea disparitățile excesive și angajarea pe calea colaborării și integrării. Ea comportă, de asemenea, o dimensiune politică – aceea a securității democratice – constând în faptul că toate statele membre se angajează, atât în ordinea lor internă, cât și în relațiile lor internaționale, să pună în aplicare principiile democrației pluraliste, primatul dreptului, respectării drepturilor omului și ale națiunii.

Acest angajament este expresia concretă a viziunii umaniste asupra dezvoltării societăților statelor membre, proprie Consiliului Europei. El este generator de încredere reciprocă și de stabilitate și favorizează transformările democratice, respectarea drepturilor omului, inclusiv ale minorităților, și se opune derivelor autoritare. Anume acest angajament introduce o previzibilitate în raporturile internaționale și reprezintă condiția însăși a unei cooperări transfrontaliere intense și profitabile tuturor participanților.

Una dintre condițiile aderării la Consiliul Europei prevede o condiție fundamentală enunțată în Articolul 3 al Statutului. Conform prevederilor acestuia, „fiecare membru al Consiliului Europei trebuie să accepte prin-

cipiile statului de drept și principiul, în virtutea căruia fiecare persoană aflată sub jurisdicția sa trebuie să se bucure de drepturile și libertățile fundamentale ale omului.” Acest articol rezumă crezul și însăși rațiunea existenței Organizației: respectarea de către statele membre ale Consiliului Europei a principiului supremației legii și a drepturilor omului. Atare prescripție era iminentă în anul 1949, ca omenirea să tragă învățămintele de rigoare din totalitarism și din ororile celui de-al doilea război mondial, iar astăzi marchează triumful democrației parlamentare. Referitor la extinderea Consiliului Europei după căderea zidului Berlinului, statele Europei Centrale și Orientale au fost obligate să satisfacă aceleași exigențe pentru a fi admise. Consiliul Europei este intransigent în această privință: nici acțiunile de combatere a terorismului nu pot scuti statele de respectarea valorilor enunțate mai sus. După evenimentele din 11 septembrie 2001, Organizația a insistat ca drepturile omului să nu fie realmente sacrificate în favoarea luptei împotriva terorismului, chiar dacă terorismul urmărește exact destabilizarea democrațiilor și pune sub semnul întrebării valorile pe care ele se bazează [3].

În timpul celui de-al doilea Summit, desfășurat la Strasbourg în octombrie 1997, șefii de state și guverne au adoptat un plan de acțiune pentru a consolida forța decizională a Consiliului Europei, axat pe patru direcții: democrație și drepturile omului; coeziune socială; securitatea cetățenilor; valorile democratice și diversitatea culturală. Actualul mandat politic al Consiliului Europei a fost definit la cel de-al treilea Summit al șefilor de state și de guverne de la Varșovia în 2005.

Conceptul securității democratice și-a găsit o expresie fecundă în cadrul Pactului de Stabilitate propus de Uniunea Europeană statelor Europei Centrale și de Est, la care Consiliul Europei și-a dat deplinul său concurs [4]. Consiliul Europei a fost fondat în 1949 cu scopul de a promova dezvoltarea unor principii democratice comune în Europa. Spre deosebire de activitatea altor organizații interguvernamentale din sectorul de securitate, reformele realizate în domeniu de această Organizație se referă în exclusivitate la aspectele guvernării (governance). În particular, reformele în domeniul sectorului de securitate se axează pe protecția drepturilor omului și pe edificarea statului de drept.

Două concepte fundamentale promovate de Uniunea Europeană sunt: cel al „securității democratice” (potrivit căruia dezvoltarea democrației – la nivel național și internațional – exclude războiul dintre statele care o adoptă ca sistem de organizare) și cel al „securității prin dezvoltare” (potrivit căruia stabilitatea și securitatea statelor crește direct proporțional cu creșterea nivelului lor de dezvoltare economică). Ambele concepte se înscriu în doctrina priorității acordate „soft security”, se bazează pe efortul identificării „solidarității de interese” și sunt propulsate prin „strategia proiectelor comune”. La acestea se adaugă principiul potrivit căruia consolidarea securității trebuie operată exclusiv în condițiile respectului pentru drepturile omului, iar nu pe seama limitării libertăților civile.

Comparând cele două abordări, identificăm diferențe în viziunile de securitate europeană și americană. Concepția americană este determinată de dimensiunea sa universalistă, fiind preponderent geopolitică („securizare prin intervenție” – eventual, în parteneriat). Definierea europeană a securității este puternic influențată de statutul de putere regională al Uniunii Europene și de puternicul său caracter social. Ca atare, conceptele europene de securitate sunt mai largi (școala de la Copenhaga), incluzând dimensiunea socială („securizare prin integrare”). O altă mare diferență între viziunea de securitate americană și cea europeană se referă la ritmul de securizare a unei zone: în timp ce strategia anglo-americană este dinamică, ofensivă, adesea cu un conținut revoluționar, bazată pe formula succesiunii „intervenție + securizare militară + democratizare + parteneriat post-conflict”, concepția europeană este gradualistă, prudentă, sintetizată în formula succesiunii „parteneriat profilactic + democratizare + integrare + securizare civilă”.

Prin urmare, securitatea democratică reprezintă un concept integrator care pune în evidență relația dintre necesitatea de a crea un spațiu european și imperativul consolidării ansamblului de valori al întregului proces de unificare a Europei, bazat pe drepturile omului, statul de drept și pluralismul politic. În practică, aceasta presupune realizarea a două condiții:

- asigurarea securității democratice în toată Europa trebuie să constituie obiectivul esențial al activității, de care depinde eficiența acesteia;
- securitatea democratică e în conexiune directă cu stabilitatea pe continent; or, afirmarea uneia contribuie la consolidarea celeilalte.

Construirea unei Europe a democrației, păcii și unității presupune că rezultatul eforturilor și acțiunilor desfășurate în cadrul Organizației să conducă la o asemenea situație în care toate țările participante să devină membri egali ai instituțiilor și aranjamentelor existente, să asigure o securitate egală tuturor statelor.

Consiliul Europei este singura instituție pan-europeană care are un angajament explicit față de democrație, ca scop principal al existenței sale. Acest angajament este exprimat printr-un număr de convenții, însă două documente-cheie sunt deosebit de pertinente în această privință: 1) Statutul Consiliului Europei (Seria tratatelor europene, nr.1) – ratificarea acestui statut de către fiecare dintre cele patruzeci și șapte state membre, prin care acestea își reafirmă angajamentul lor asupra „libertății individuale, libertății politice și a statului de drept, principii care stau la baza democrației autentice”; 2) Convenția pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și Protocolul nr.1 la ea (Seria tratatelor europene nr.5 și, respectiv, nr.9) – această Convenție importantă stabilește multe dintre principiile care sunt considerate a fi fundamentale pentru democrație. Aceste principii includ:

- ✓ articolul 9 – dreptul la libertatea de gândire, conștiință și religie;
- ✓ articolul 10 – dreptul la libertatea de exprimare;
- ✓ articolul 11 – dreptul la libertatea de asociere;
- ✓ articolul 3 din Protocolul nr.1 – dreptul la alegeri libere.

Prin urmare, angajamentul față de democrație este un proces ce a demarat de la crearea Consiliului Europei și reprezintă nucleul preocupărilor și activităților acestei Organizații. Odată cu recunoașterea rolului Consiliului Europei în dezvoltarea democrației, trebuie să menționăm și limitările și constrângerile acesteia. În primul rând, Consiliul Europei promovează democrația pe întreg continentul, dar nu este responsabil pentru realizarea ei. Fiecare stat membru are propriile instituții care încearcă să activeze în concordanță cu principiile democrației. Consiliul Europei are capacitatea de a acorda consultanță privind funcționarea acestor instituții, dar fiecare stat membru decide asupra aplicării acestor recomandări, asumându-și anumite responsabilități.

Prin stabilirea de norme și standarde în domeniul democrației, drepturilor omului și al principiilor statului de drept, a fost inventat conceptul de securitate „soft” (soft security). Acesta a fost văzut ca o condiție prealabilă pentru o pace durabilă, după cele două războaie îngrozitoare din Europa. Consiliul Europei a fost creat pentru a avea grijă de această dimensiune a securității. Uniunea Europeană a consolidat considerabil această dimensiune a securității „soft” prin integrarea politicii sociale și economice a statelor sale membre. Standardele Consiliului Europei – democrația, drepturile omului și statul de drept – au stat la baza integrării și extinderii Uniunii Europene. Conceptul de combinare a securității obligatorii (hard security) cu securitatea „soft” (soft security) este încă foarte relevant pentru eforturile de consolidare a previzibilității și stabilității în Europa. Securitatea obligatorie nu poate funcționa fără securitatea „soft”, și invers [5].

În vederea asigurării securității democratice, Consiliul Europei se ghidează de cinci principii fundamentale: democrația parlamentară, reprezentarea, transparența și responsabilitatea, democrația locală și subsidiaritatea, participarea societății civile [6].

Referindu-se la prioritățile Organizației, actualul secretar al Consiliului Europei, Thorbjorn Jagland, preciza: „Istoria ne arată că democrația nu poate supraviețui fără stabilitate socială. Drepturile sociale nu pot fi asigurate fără drepturi democratice. De aceea, Consiliul Europei trebuie să fie casa în care drepturile omului și drepturile sociale să constituie parte integrantă a aceleiași lupte pentru pace și stabilitate. Organizația trebuie să continue să ajute la construirea instituțiilor democratice în toate statele membre și să-și protejeze instituțiile proprii, în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Prin reformarea Organizației noastre ne putem confrunta cu noi realități ale continentului nostru, putem deveni un partener relevant și ne putem îndeplini rolul nostru menționat în Statut: de a contribui la unitatea europeană” [7].

Dezvoltarea progresivă a stabilității și securității în Europa necesită o acțiune complementară de către și între instituțiile și organizațiile existente. Prin Declarația de la Viena (9 octombrie 1993), șefii de state și de guverne exprimă intenția de a realiza din Consiliul Europei o instituție pe deplin capabilă să contribuie la securitatea democratică, să facă față sfidărilor societății secolului XXI. „În vederea atingerii acestor obiective, necesită o coordonare consolidată a acțiunilor Consiliului Europei cu ale celorlalte instituții care contribuie la construcția unei Europe democratice și sigure, satisfacând exigențele complementarității și ale unei mai bune folosiri a resurselor. În acest sens, salutăm cooperarea stabilită, în primul rând pe baza aranjamentului din 1987, cu Comunitatea Europeană, îndeosebi în organizarea unor activități comune, în special pentru țările din Europa Centrală și de Est [8]... Suntem, de asemenea, favorabili aprofundării relațiilor de cooperare instituțională în domeniul dimensiunii umane între Consiliul Europei și OSCE, în vederea promovării securității democratice” [9].

Consiliul Europei activează în special în domeniul drepturilor sociale și politice și în domeniile educație, cultură, mass-media și comunicare, sănătate, mediu, democrație locală, tineret și sport. Cele peste 200 de

convenții se referă practic la toate aspectele vieții cotidiene a cetățenilor și rezidenților din Europa, creând cadrul juridic necesar pentru cooperarea interguvernamentală asupra aspectelor vitale ale problemelor ce țin de drepturile fundamentale sociale și politice, de drepturile muncitorilor, de securitatea socială, de protecția femeii și copilului. În vederea reacționării la noile provocări, Consiliul Europei a lansat conceptul de securitate democratică, fiind ferm convins că continentul european dorește stabilitate prin democrație. Securitatea democratică a devenit nucleul acțiunilor ulterioare realizate de către Organizație pe continentul european, acțiuni care implicit consolidează coeziunea democratică, coeziunea socială și calitatea vieții, pluralismul în sfera culturală [10]. Una dintre direcțiile prioritare ale Organizației în domeniul coeziunii democratice este protecția minorităților naționale, elaborând un cardu juridic adecvat. Suplimentar la prevederile statutare ale Consiliului Europei, Declarația de la Viena a impulsionat procesul de definire, adoptare, implementare și monitorizare a standardelor și obligațiilor juridice într-un șir de domenii noi cruciale pentru stabilitatea și securitatea Europei, în special în ce privește protecția minorităților. După Summit-ul de la Viena, în 1995 a fost elaborată și adoptată o Convenție-cadru pentru protecția minorităților naționale, cu prevederile transformării obligațiilor politice în obligații juridice. În curs de elaborare se află un protocol la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cu scopul de a garanta drepturile culturale ale minorităților. Menționăm și Carta Europeană a Limbilor Regionale sau Minoritare, adoptată în 1992, care se referă la condițiile utilizării limbilor minorităților în școli, administrație, mass-media, deschisă spre semnare și pentru statele ne-membre ale Consiliului Europei.

Referindu-ne la rolul Consiliului Europei în promovarea securității democratice în statele membre, menționăm că Organizația nu este responsabilă de evoluția democratică din aceste state, dar poate trasa anumite practici democratice începând cu accesarea acestora și regimul de monitorizare până la susținerea și implementarea bunelor practici însoțite de îndeplinirea standardelor și recomandărilor din partea Consiliului Europei. Un factor extrem de semnificativ este contextul național condiționat de o serie de factori obiectivi (accesul la Internet, gradul de organizare a societății civile), precum și de elemente subiective (cultura politică locală, relațiile tradiționale dintre partidele politice) [11]. Prin urmare, provocarea Consiliului Europei în promovarea reformelor democratice în cele 47 state membre constă în „utilizarea tradițiilor locale și a materialului național crud în așa măsură, încât valorile universale să capete rezonanță și substanță”. Consiliul Europei reprezintă un forum politic privilegiat și de neînlocuit în contactele politice între țări care, probabil, nu vor face parte din UE. Consiliul Europei este singura structură autentic europeană și continentală, în cadrul căreia toate statele europene cooperează de pe poziții egale.

Consiliul Europei este parte integrantă a unui concept de securitate europeană mai extins, care creează un spațiu al stabilității și al securității democratice colective. Putem să o denumim „securitatea profundă”. Astfel, Consiliul Europei este un partener indispensabil pentru promovarea acestui concept de securitate profundă și pentru a-l dezvolta mai departe. Particularitățile care legitimează rolul Consiliului Europei într-o Europă în schimbare rapidă sunt evidente. Activitatea Consiliului Europei de apărare a valorilor europene comune nu este legată de chestiunile economice, militare și geostrategice, fapt pentru care se bucură de un înalt nivel de încredere și oferă legitimitate activităților de monitorizare. Acest rol nepolitic și bazat pe expertiză trebuie exploatat în continuare (de exemplu, în conflictele înghețate de pe continentul european).

Semnificativ este și faptul că Consiliul Europei este singura organizație veritabil europeană care acoperă întregul continent. Nu este cazul Uniunii Europene, chiar dacă se ține cont de țările candidate și de țările asociate. OSCE-ul cuprinde țări ne-europene care nu neapărat au o viziune identică cu cea a Consiliului în materia drepturilor omului și a funcționării instituțiilor democratice.

Doar Consiliul Europei are mandatul și instrumentele necesare pentru a monitoriza efectiv și comprehensiv respectarea obligațiilor în materia drepturilor omului, a democrației și a statului de drept. Curtea Europeană a Drepturilor Omului este un instrument excepțional fără echivalent pe nici un continent, în nici o perioadă de timp.

În concluzie, amintim faptul că, urmare a aderării mai multor state ale Europei Centrale și de Est, Consiliul Europei a cunoscut schimbări profunde în compoziția sa internă și și-a consolidat dimensiunea politică prin dezvoltarea de noi competențe (protecția minorităților, securitate democratică, monitorizarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre). De aceea, Consiliul Europei trebuie să-și reafirme obiectivele sale în serviciul tranziției democratice a unei Europe reunite, consolidându-și rolul fundamental ca forum politic la nivel pan-european.

Referințe:

1. Klebes H. The quest for democratic security. The role of the Council of Europe and U.S. foreign policy. - Washington: Institute for Peace, 1999, p.10.
2. Law D. Intergovernmental Organisations and their Role in Security Sector Reform / Intergovernmental organization and security sector reform. - Zurich: 2007, p.6.
3. Convenția europeană pentru suprimarea terorismului STCE, nr.90, semnată în prezent de către 47 state membre ale Consiliului Europei, și Liniile directoare privind drepturile omului și lupta împotriva terorismului, adoptate de către Comitetul Miniștrilor în iulie 2002.
4. Ecobescu N., Nițelea M. Manualul Consiliului Europei. - București: 2006. p.26.
5. „Noi Realități - Reforma Consiliului Europei” www.coe.ro/stire_ev.php?id=89 (accesat: 20/01/10)
6. Pratchett L., Lowndes V. Developing democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe's acquis. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004, p.23.
7. „Noi Realități - Reforma Consiliului Europei” www.coe.ro/stire_ev.php?id=89 (accesat: 20/01/10)
8. Declarația de la Viena (adoptată la 9 octombrie 1993). www.coe.ro/dosar_summit/t/dcr/summit/3viena.htm (accesat: 15/04/09)
9. Tarschys D. The Council of Europe: towards a vast area of democratic security // NATO Review, vol.42, no.6, p.8-12.
10. Pinto D. The three pillars of democratic security / The challenges of a greater Europe: the Council of Europe and democratic security. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1996, p.41.
11. Reflections on the future of democracy in Europe. Contributions to The Future of Democracy in Europe Conference. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005, p.14.

Prezentat la 14.09.2010