

*Dinamici investițional-comerciale în spațiul Mării Negre și al Balcanilor:
Cadru juridic, fluxuri de capital și actori majori*

Horia Ciurtin

I. Introducere

Pornind de la [conceptul dezvoltat anterior](#) de către New Strategy Center și partenerii săi, zona 2B (Black Sea-Balkans) trebuie descrisă și din prisma unui alt element esențial: binomul investiții-comerț. De obicei, provocările din această regiune vin sub forma presiunilor militare și politice pe măsură ce actorii exteriori caută să intervină. Interacțiunea lor apare deseori ca o simplă reflecție locală a competiției globale dintre marile puteri. De aceea, povestea zone 2B este una a structurilor legale și politice suprapuse. La intersecția dintre rutele comerciale, Marea Neagră și Balcanii reprezintă o zonă de confluență unde numeroși actori concurează pentru inimile – și buzunarele – acelor state.

Astfel, din perspectiva noastră, investițiile și comerțul nu sunt doar simple dimensiuni economice ale interacțiunilor statale, ci *funcții* ale unei ample strategii. Deseori acestea duc la crearea prosperității, însă scopul – și uzul lor – este geopolitic. Tocmai acesta e motivul pentru care o analiză a zonei 2B trebuie să fie coerentă și integrată, privind cele două sub-regiuni ca părți ale aceleiași unități. Numai astfel putem pune întrebările corecte și, în cele din urmă, să oferim soluțiile adecvate.

În acest sens, analiza noastră va urmări trei pași majori care vizează (a) instrumentele, (b) actorii și (c) procesele determinate de aceștia. În primul rând, vor fi descrise instrumentele juridice principale care sunt aplicabile în zonă (i.e. tratate precum CEFTA, DCFTA-urile, BIT-urile sau tratatele de asociere la UE) și care sunt utilizate pentru a spori – ori restricționa – cooperarea regională. Mai apoi, vom trece la principalii actori investiționali și comerciali implicați în definirea regiunii. Dintre aceștia, ne vom referi mai ales la Uniunea Europeană, în timp ce China, Rusia, Turcia, Statele Unite ori Statele din Golf vor rămâne la marginea analizei noastre. În cele din urmă, vor fi descrise procesele care apar din interacțiunea acestor actori și provocările pe care le înfruntă. În plus, o asemenea perspectivă regională integrată va dezvălui care dintre provocări afectează întreaga zonă și care actori occidentali sunt cei mai potriviți pentru a le contracara.

II. Dinamici juridice în zona 2B: tratate de investiții și acorduri comerciale

Începând cu primul nostru capitol, structura juridică a zonei 2B, se poate afirma că aceasta apare ca un mozaic de loialități generate prin tratate. Pentru o mai ușoară înțelegere, vom împărți aceste acorduri în trei categorii, în concordanță cu numărul și natura părților semnatare. Astfel, acestea se împart în bilaterale, multilaterale și structuri *sui generis*.

În primul rând, un număr crescut de acorduri bilaterale există. Ele se concentrează mai ales asupra regimului investițional (BIT-urile) și – uneori – chiar asupra celui comercial. Acestea sunt dublate de numeroase instrumente multilaterale (deseori mai generale, referindu-se atât la investiții, cât și la comerț). Pe deasupra, mai există sisteme *sui generis* de reglementare a relațiilor, acorduri precum DCFTA care includ un actor statal și un actor post-suveran precum UE.

Totuși, nici unul dintre aceste instrumente juridice nu prezintă o prezență atotcuprinzătoare în regiune. Din contră, mai degrabă par ca reflecții legale ale unei fragmentări pre-existente.

A. Acorduri bilaterale. Întorcându-ne la prima categorie, cea a acordurilor bilaterale, ne vom referi la tratatele investiționale (BIT-urile). În acest moment, există BIT-uri în vigoare între aproape toate țările din zona 2B. Luând doar două exemple (contrare), se poate ilustra întinderea și profunzimea „rețelei” investiționale.

Așadar, Serbia are în acest moment 49 BIT-uri în vigoare dintre care 10 sunt semnate cu țări din zona 2B (Bulgaria, Romania, Grecia, Croația, Slovenia, Muntenegru, FYROM, Albania, Bosnia-Herțegovina și Ucraina). Serbia a fost – până acum – parte la 7 arbitraje de investiții, dintre care 4 au fost inițiate de investitori din Balcani (originari din Grecia și Croația). La celălalt capăt al spectrului, Kosovo a semnat 10 BIT-uri dintre care 4 sunt cu țări 2B (Albania, Macedonia, Croația, Muntenegru). Date fiind dilemele sale de suveranitate, este greu de anticipat cum acestea vor funcționa în practică. Sau dacă vor funcționa deloc.

B. Acoduri multilaterale. Ajungând la cea de a doua categorie de acorduri, cele multilaterale, ne vom concentra exclusiv asupra CEFTA. Acesta reprezintă cel mai important tratat comercial și investițional din întreaga zonă, incluzând toate țările din Balcanii occidentali (împreună cu Moldova). CEFTA, în forma sa actuală, a fost amendat în 2006 pentru a permite statelor non-UE din Balcani să adere la tratat. Ca urmare a criteriilor de la Zagreb, acordul necesita ca toți membrii să se angajeze în urmarea paradigmei unui comerț liber în trei moduri:

- Respectarea regulilor WTO/statutul de membru WTO
- Semnarea oricărui tip de acord de asociere cu UE
- Semnarea prealabilă a acordurilor de liber schimb cu membrii CEFTA existenți

Așadar, se poate susține că CEFTA deja reprezintă – la o scară mai mică – o formă de integrare sub-regională între țările balcanice. CEFTA este conceput ca o anticameră temporară la statutul de membru deplin al UE.

C. Acorduri sui generis. Îndreptându-ne spre categoria de acorduri *sui generis*, vom avea în vedere DCFTA-urile. Mai precis, acestea sunt noi instrumente create de UE pentru a interacționa cu statele pontice. Ele reprezintă o nouă generație de acorduri de asociere cu UE, ce se ridică până la nivelul unei „integrări fără statut de membru” (van der Loo). Astfel, în cadrul DCFTA, atât Ucraina, cât și Moldova și Georgia devin părți într-o relație specială cu UE. Această nouă conexiune acoperă elemente legate de:

- Liberul comerț și eliminarea tarifelor vamale
- Cooperarea în domeniul Politicii Externe și de Securitate Comună și
- Creșterea cooperării în domeniul Justiției, Libertății și Securității

Aceste trei acorduri urmează același model și oferă trei integrări în UE paralele, dar convergente prin standarde și norme.

III. Actorii majori în zona 2B: Ciocnirea (Mercantilă) a Civilizațiilor

Trecând la următoarea secțiune, vom diferenția mai întâi între actorii majori și cei minori. Pentru scopurile acestei analize, criteriul nu este cantitativ, ci calitativ. Iar termenii „major” ori „minor” nu se referă direct la intensitatea investițiilor și comerțului într-un anumit stat sau altul, ci la abordarea sistematică și coerentă cu privire la întreaga zonă. Din această perspectivă, harta loialităților economice apare foarte diferită față de rețeaua parteneriatelor militar-politice. O asemenea diferență dezvăluie că – pentru anumiți actori – aceste două fațete ale mării strategii nu sunt coordonate ori aliniate într-un cadru coerent.

Pentru zona *Balcanilor*, jucătorii tradiționali ai regiunii – Rusia și Turcia – reprezintă doar vectori minori (și deseori neglijabili) în sfera comerțului și investițiilor. Urmați de nou-veniții postmoderni – statele din Golf și Statele Unite – acest grup de actori economici minori se concentrează doar pe anumite state, utilizând recompense pecuniare pentru a suplimenta o afinitate geopolitică existentă. Deși ei ar părea – dintr-o perspectivă convențională – drept singurii actori care înseamnă ceva în Balcani, fluxurile de capital generate de ei sunt selective, limitate și nu urmează un tipar sistematic.

De aceea, doar Uniunea Europeană și China apar ca actori cu adevărat majori în Balcani în sfera economică. În timp ce UE va fi analizată mai detaliat în continuare, trebuie subliniat că actorul chinez și-a avansat propriul model multilateral, cadrul „16+1” inaugurat în 2012. Acest format de cooperare include toate statele balcanice (membre

UE și non-UE), împreună cu cele baltice și cu grupul Visegrád, ducând la un spațiu de negociere ce se întinde de la Baltică la Egee și de la Adriatică la Marea Neagră.

Pentru zona *Mării Negre*, situația este foarte diferită. Astfel, în timp ce China este o apariție mai degrabă exotică printre investitori, Turcia intervine sporadic, dar numai în zone foarte clar delimitate și fără o agendă coerentă, acționând prin intermediari locali din Azerbaijan. Pe de altă parte, deși Statele Unite sunt actorul cel mai curtat de statele pontice, partenerul american e perceput mai ales prin imaginea sa militară (NATO). De aceea, pentru zona pontică, actorii majori sunt Uniunea Europeană și Rusia.

Analizând punctual actorii, ne vom referi acum doar la Uniunea Europeană. Dintr-o perspectivă investițional-comercială, aceasta apare drept cel mai important actor din zona 2B. Pe lângă abordarea sa politică, sferele mercantile de interacțiune îi permit să se consolideze strategic în ambele sub-regiuni, însă într-o manieră mai flexibilă decât competitorii globali.

Astfel, în timp ce relația politică e mai degrabă dominată de „pedepse”, cea economică e caracterizată de „recompense”, oferind – printre altele – excepții de la tarifele vamale, ajutor financiar direct, susținere pentru inițiativele investiționale private. Din acest motiv, UE utilizează trei tipuri distincte de acorduri pentru a se consolida juridic, reflectând trei niveluri de „integrare”:

- Tratatul UE pentru „marginea” Balcanilor
- SAA-uri pentru „inima” Balcanilor
- DCFTA-uri pentru zona pontică de nord

Pe lângă aceste instrumente directe, UE a experimentat în această zonă prin folosirea a două instrumente geo-economice: (a) promisiunea unei aderări viitoare (dar tangibile) și (b) dezvoltarea unor instrumente de cooperare regională. Primul dintre mecanisme a fost încetinit după intrarea Croației în blocul european și stoparea temporară a procesului de extindere. Cel de-al doilea mecanism, în schimb, a fost dus mai departe în ultimul deceniu. Astfel, pe lângă utilizarea Consiliului de Cooperare Regională (RCC), structură generalistă, CEFTA a fost amendat în 2006 pentru a permite semnarea sa de toate țările balcanice non-UE.

IV. Procese în zona 2B: Spre o mai amplă integrare

Cu toate acestea, UE se confruntă cu provocări serioase în zona 2B, în special datorită abordării sale scindate. Într-adevăr, geografic vorbind membrii Uniunii taie pe la jumătate cele două sub-regiuni, însă acest fapt ar trebui privit ca o oportunitate geopolitică de a le unifica în jurul reprezentanților săi, iar nu de a le separa artificial și mai tare. Provocările UE în fiecare sub-regiune sunt generate de actori diferiți și

motivate de circumstanțe diferite, motiv pentru care le voi prezenta distinct, începând cu Flancul sudic (Balcanii) și continuând cu Flancul estic (zona Mării Negre).

Vecinătatea sudică. Așadar, cu excepția Chinei, nici un alt actor nu poate opera într-o manieră constructivă și sistematică. Actul balcanic al Rusiei apare mai degrabă distructiv, în condițiile în care acest actor nu are nevoie aici decât de a bloca marile proiecte ale UE într-un punct sau altul. În schimb, formatul multilateral 16+1 al Chinei oferă o paradigmă alternativă integrării europene, una care nu vine cu toate cerințele instituționale. Aparent, actorul asiatic oferă o rețetă simplă: *doar afaceri, fără nici o obligație (politică)*. Iar acesta e motivul pentru care banii chinezești pot părea – pentru anumiți actori balcanici nemulțumiți ori recalitranti – mult mai atractivi decât obligațiile rigide impuse de UE. Influxul de capital al Chinei oferă un model distinct ce are un potențial malign – pe termen lung – față de proiectul european.

Vecinătatea estică. În zona Mării Negre, provocarea pentru Uniune este foarte diferită. Ea vine la pachet cu un întreg angrenaj militar, cultural și politic. Spre diferență de abordarea sa în Balcani, jocul Rusiei în zona pontică nu este doar unul de distrugător episodic, ci și unul de dezvoltator strategic. În timp ce își utilizează toate instrumentele de forță pentru a opri o acumulare de putere europeană în vecinătatea sa imediată, Rusia oferă și un mode alternativ de integrare. În plus, acest actor folosește tactic investițiile și se asigură ca fluxul comercial se transformă în *captivitate*. În orice moment, ascendentul rus asupra acestor economii devine de nesuportat, întrucât ele nu își permit o acțiune de dez-investire sistematică, sancțiuni comerciale și închiderea piețelor rusești. *Ori o iarnă fără gaz din Rusia.*

În mod cert, Uniunea Europeană rămâne unica șansă reală pentru statele balcanice și pontice. Iar pentru a-și consolida și mai mult poziția, UE trebuie mai întâi să își impună o transformare de perspectivă. Aceasta are nevoie de un nou concept geo-economic care să permită o politică integrată pentru toată zona 2B. Astfel, Marea Neagră și Balcanii necesită o privire de ansamblu care să le vadă drept părți ale aceleiași zone, coagulate în jurul instituțiilor europene. Mai mult, o asemenea misiune nu trebuie rezervată doar pentru instituțiile centrale ale Uniunii, ci mandatată și membrilor existenți în regiune. Delegarea interacțiunii diplomatice inițiale și re-trasarea fluxurilor de capital prin poliile locale ai Uniunii ar putea servi unui dublu rol: eliberarea autorităților din Bruxelles din capcana unor negocieri asimetrice și reducerea tensiunilor cu opozanții globali ce se simt amenințați.

Și astfel, vechiul concept al subsidiarității și-ar putea găsi un nou viitor ...