

CLUBUL ACADEMIC DE STUDII EUROPENE

Continuitate și Schimbare în Guvernanța Europeană

Vol. 4, nr. 1 - Primăvară/Vară 2010

Change and Continuity in European Governance

Clubul Academic de Studii Europene

Clubul Academic de Studii Europene (CASE) este o asociație non-guvernamentală, non-profit, independentă, ai cărei membri își doresc realizarea și susținerea de inițiative academice care promovează valorile și practicile europene, stimulând participarea mediului universitar la viața societății românești.

CASE reprezintă continuarea instituționalizată a acțiunilor desfășurate în cadrul *Modulului Jean Monnet „Continuitate și Schimbare în Guvernarea Europeană”* în FSP-SNSPA în perioada 2006-2009, începută ca un parteneriat informal pe parcursul anului universitar 2008-2009.

Membrii **CASE** își doresc să continue aceste activități și să propună altele, mai extinse și cu efecte mai mari din punct de vedere al implicării societății civile, pentru a sprijini procesul de aprofundare a integrării României în Uniunea Europeană.

Revista „Continuitate și Schimbare în Guvernarea Europeană”

Această Revistă a fost creată în anul 2007 cu scopul de a oferi echipei MJM (studenți și cadre didactice) un spațiu de dialog în care temele europene să poată fi abordate nu doar dintr-o perspectivă academică, însă și prin intermediul unor articole de opinie.

Echipa **CASE** asigură publicarea revistei *Continuitate și Schimbare în Guvernarea Europeană* după încheierea în 2009 a Modulului Jean Monnet.

În acest număr al Revistei se continuă prezentarea unora dintre cele mai reprezentative lucrări elaborate de către studenții SNSPA.

Editor:

Clubul Academic de Studii Europene – CASE.

Adresa:

Str. Povernei, nr. 6, etaj 3, camera 316, sector 1, București.

E-mail: office@europolity.ro

Comitetul științific:

- Prof. Univ. Dr. Iordan BĂRBULESCU
- Prof. Univ. Dr. Adrian MIROIU
- Asist. Univ. Dr. Gabriel HÂNCEAN

Comitetul de recenzenti:

- Drd. Andrada ALBESCU
- Drd. Horia BĂRBULESCU
- Drd. Irina IONIȚĂ

Colegiul editorial:

- Drd. Oana Andreea ION
- Ioana Antoaneta DODI
- Maria LEFEGIU
- Luiza SOARE

Notă:

Responsabilitatea pentru textele scrise aparține autorilor.

Cuprinsul numărului

Consiliul Uniunii Europene – instituție supranațională sau conferință interguvernamentală? <i>de Alexandru Nicolae CLAIN</i>	p. 4
Soluționarea crizei Zonei Euro prin aprofundarea integrării economice <i>de Ioana Antoaneta DODI</i>	p.17
Politica energetică a Federației Ruse în Europa: divide și vei cuceri <i>de Ana- Maria GHIMIȘ</i>	p.32
Binomul NATO – UE: soluție euro-atlantică la provocările mondiale actuale <i>de Monalisa GIUGLEA</i>	p.48
Influența Uniunii Europene asupra evoluției securității naționale a României <i>de Minodora IGESCU</i>	p.58
Evoluția Politicii Externe și de Securitate Comune a Uniunii Europene și influența extinderii asupra acesteia <i>de Maria LEFEGIU</i>	p.68
Implicarea UE în managementul relațiilor de securitate cu zonele post-conflict din vecinătatea estică: Republica Moldova <i>de Ana-Maria STĂVARU</i>	p.80

Consiliul Uniunii Europene – instituție supranațională sau conferință interguvernamentală?

de Alexandru Nicolae CLAIN

Abstract: The following paper represents a detailed analysis of the Council of the European Union, the main purpose being to observe if this institution has either the characteristics of a supranational institution, either the characteristics of an intergovernmental conference, or it is in fact a hybrid institution, which combines features from both categories. By using concepts from the neofunctionalist theory, as well as from the liberal intergovernmentalist theory I elaborate a multivariable analysis model in order to observe elements which are specific to supranational institutions, as well as those elements that are representative to intergovernmental conferences. In the final part of the paper, I present a case study based on a decision taken by the Council of the European Union which is representative for the Council's unique features.

Keywords: Council of the European Union, supranationalism, intergovernmentalism, multivariable analysis

Rezumat: Lucrarea de față reprezintă o analiză detaliată a Consiliului Uniunii Europene, scopul fiind de a observa dacă acesta prezintă fie numai caracteristicile unei instituții supranaționale, fie numai trăsăturile unei conferințe interguvernamentale, ori dacă această instituție este de fapt una hibridă, combinând trăsături din ambele categorii. Folosind concepte atât din teoria neofuncționalistă, cât și din cea a interguvernamentalismului liberal, propun un model de analiză multivariată pentru a observa elementele specifice instituțiilor supranaționale, precum și pe cele tipice conferințelor interguvernamentale. În cele din urmă, realizez un studiu de caz bazat pe o decizie luată de Consiliul Uniunii Europene pentru a demonstra trăsăturile unice ale acestei instituții.¹

Cuvinte cheie: Consiliul Uniunii Europene, supranaționalism, interguvernamentalism, analiză multivariată

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Introducere

În literatura de specialitate, există o dezbateră puternică privind natura complexă a Consiliului Uniunii Europene. Astfel, în timp ce o serie de autori susțin că trăsăturile tipice instituțiilor supranaționale predomină în cazul Consiliului, alți autori sunt adepții viziunii conform căreia Consiliul este o conferință interguvernamentală clasică. Trebuie ținut cont de „faptul că unele decizii ale Consiliului nu se adoptă prin unanimitate, faptul că valoarea votului membrilor săi nu este aceeași, că acordurile din Consiliu nu trebuie ratificate de parlamentele naționale, că unele decizii ale Consiliului generează drepturi și obligații directe pentru statele membre determină ca acesta să fie ceva mai mult decât o organizație internațională clasică” (Bărbulescu 2008, 231).

Prin urmare, obiectivul central al lucrării este acela de a realiza o analiză detaliată a Consiliului, pentru a-i determina caracteristicile unice. În plus, un obiectiv conex este acela de a determina modul în care aceste trăsături ale Consiliului influențează ritmul și profunzimea procesului de integrare europeană.

Metodologie

În ceea ce privește fundamentarea teoretică, am ales să folosesc elemente atât din teoria neofuncționalistă a integrării europene, cât și din cea a interguvernamentalismului liberal.

Bazele teoriei neofuncționaliste au fost puse de către Ernst Haas în lucrarea “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950 - 1957” publicată în anul 1958. Printre cele mai importante concepte ale acestei teorii a integrării europene Carsten Stroyby Jensen identifică: 1) conceptul de spillover; 2) transferul de loialități; 3) grupurile supranaționale de interese (Jensen 2007, 86). Prin *spillover*, Haas înțelege acel proces prin care „deciziile anterioare se revarsă în contexte funcționale noi, implică din ce în ce mai mulți oameni, necesită din ce în ce mai mult contact și consultări birocratice, creându-și astfel propria logică pentru deciziile următoare, întâmpinând, într-o manieră pro-comunitară, noile probleme care apar datorită compromisurilor anterioare” (Haas 1961, 372). Cu alte cuvinte, o mare parte a deciziilor luate în Uniunea Europeană au drept consecință o difuzare funcțională, astfel încât fiecare decizie luată duce la adâncirea procesului de integrare.

În ceea ce privește conceptul de loialitate, Haas consideră că acesta se referă la faptul că o populație este „loială unui set de simboluri și instituții atunci când în mod obișnuit și pe o perioadă lungă de timp aceasta se

supune directivelor date de către instituții și apelează la acestea pentru satisfacerea unor așteptări importante” (Ernst Haas 2nd ed. 1968, 5¹ *apud* Rosamond 2000, 66). Prin urmare, dacă ținem cont de faptul că instituțiile europene dețin o autoritate supranațională, ne putem gândi la faptul că, în timp, poate avea loc un transfer de loialitate dinspre instituțiile naționale spre cele supranaționale.

Philippe Schmitter scoate în evidență importanța pe care grupurile supranaționale de interese o au în dinamica procesului de integrare europeană. Acesta consideră că, deși statele membre stabilesc condițiile inițiale ale tratatelor și fac tot posibilul pentru a controla evoluțiile ulterioare, ele nu sunt singurele care influențează direcția și ritmul integrării. Astfel, grupurile supranaționale de interese vor încerca să valorifice consecințele neprevăzute derivate din acordul statelor membre de a-și delega o parte din suveranitate la nivel supranațional cu scopul de a atinge un anumit obiectiv (Schmitter 2005, 257).

Interguvernamentalismul liberal a fost teoretizat de către Andrew Moravcsik în lucrarea “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, publicată în anul 1993. În viziunea lui Moravcsik, procesul de luare a deciziilor la nivel european poate fi interpretat ca un joc cu două niveluri, în cadrul căruia trebuie parcurse trei etape distincte. O primă fază este aceea a formării preferințelor naționale. Acest proces este unul complex deoarece guvernele naționale trebuie să țină cont de interesele economice, partidele politice și instituțiile. Un rol semnificativ îl joacă de asemenea grupurile de interese și coalițiile de alegători interni. Astfel, modul de formare a preferințelor poate fi interpretat drept o consecință a interacțiunilor stat-societate (Rosamond 2000, 138).

Cea de-a doua etapă propune un model de negociere interguvernamentală la nivelul Uniunii Europene. Cel mai important concept pentru lucrarea de față este cel de putere relativă a statelor membre, care se referă la influența pe care un membru o poate avea în cadrul unei negocieri, influență ce poate fi dobândită numai dacă votul acestui membru poate fi decisiv pentru a lua sau nu o anumită decizie (Kirsch et al.). Cu cât guvernele își doresc mai mult să se ajungă la o anumită înțelegere, cu atât va trebui să facă eforturi și concesii mai mari pentru a obține acest lucru, și cu cât beneficiile cooperării interguvernamentale vor fi mai mari comparativ cu cea mai bună alternativă posibilă, cu atât ele vor fi mai puțin dispuse să recurgă la non-cooperare, ceea ce va duce implicit la o putere de negociere mult mai scăzută (Moravcsik 1993, 499-505).

¹ Haas, Ernst B. 1968. *The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950 – 1957*. Ediția a doua. Stanford: Stanford University Press.

Ultima etapă a modelului presupune procesul de delegare instituțională. Astfel, Moravcsik consideră că “pentru a asigura acordurile substanțiale la care ajunseseră, guvernele au delegat și concentrat suveranitate în instituțiile internaționale cu scopul precis de a se obliga reciproc să coopereze” (Moravcsik 1998, 3-4¹ *apud* Cini 2007, 111). În esență, acest proces se referă la faptul că statele membre ale Uniunii Europene au dorit să se asigure de faptul că fiecare în parte va respecta angajamentele pe care și le-a luat, creându-se astfel un set de instituții care să poată sancționa statele membre atunci când acestea defectează.

Analiza multivariată a Consiliului Uniunii Europene

Pentru a evidenția cât mai bine trăsăturile unice ale Consiliului, precum și elementele care determină aceste trăsături am elaborat un model de analiză multivariată, obiectivul final fiind acela de a observa atât variabilele care dau specificul supranațional, cât și pe cele care dau specificul interguvernamental.

O *primă variabilă* este reprezentată de *regulile de vot* folosite de Consiliul Uniunii Europene pentru luarea deciziilor. În ceea ce privește votul cu unanimitate, acesta reprezintă o modalitate a statelor membre de a-și menține suveranitatea în anumite domenii cheie. Astfel, atunci când o decizie nu este conformă cu interesele unui anumit stat membru, acesta poate exercita dreptul de veto. Astfel, votul cu unanimitate oferă statelor membre o putere de vot egală, fiecare în parte având posibilitatea de a deveni membru pivotal atunci când se ia o decizie. În ciuda faptului că prin Tratatul de la Lisabona se limitează semnificativ numărul domeniilor în care se folosește votul cu unanimitate, acesta “rămâne necesar în domenii precum fiscalitatea, politica externă, apărarea și securitatea socială”², ceea ce demonstrează dorința statelor membre de a-și menține influența în aceste arii politice. Astfel, votul cu unanimitate reprezintă o trăsătură specifică unei conferințe interguvernamentale, ceea ce înseamnă că atunci când Consiliul folosește această procedură, procesul de integrare europeană poate fi încetinit din cauza intereselor anumitor state membre.

Pe de altă parte, votul cu majoritate calificată este specific instituțiilor supranaționale, deoarece statele membre dețin o putere de vot diferită, fiecare stat membru având astfel o capacitate diferită de a juca un rol decisiv în luarea unei decizii. Conform prevederilor Tratatului de la Nisa, pentru ca o decizie să fie acceptată, ea trebuie să întrunească 255 din

¹ Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca și Londra: Cornell University Press și Routledge.

² http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_ro.htm#6.

cele 345 de voturi, adică 73.91%. În plus, trebuie întrunită și majoritatea simplă a statelor care votează în favoarea unei decizii (14 state), iar în anumite situații este necesară îndeplinirea clauzei demografice de 62% din populația statelor membre ale Uniunii Europene (Europa.eu 2010). Introducerea Tratatului de la Lisabona presupune o nouă definiție a votului cu majoritate calificată (55% din statele membre și 65% din populația UE) și extinderea aplicării sale la un număr semnificativ de domenii noi, cum ar fi inițiativele ale Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, libertatea, securitatea și justiția, cooperarea polițienească, cooperarea judiciară, politica de azil¹, ceea ce reprezintă din punctul meu de vedere o adâncire a integrării europene, și implicit o acceptare a statelor membre de a delega mai multe puteri către nivelul supranațional, pierzându-și astfel o parte din suveranitate. Astfel, consider că folosirea votului cu majoritate calificată reprezintă o trăsătură supranațională a Consiliului, deoarece o decizie luată atunci când se folosește această regulă de vot este obligatorie pentru toate statele membre, indiferent de votul exprimat, având astfel loc o delegare de suveranitate la nivel supranațional.

Cea de-a doua variabilă pe care am analizat-o este reprezentată de *procedurile decizionale* în care Consiliul este sau a fost implicat. Procedura de consultare, numită în prezent procedura legislativă specială, se referă la situația în care Comisia Europeană lansează o propunere legislativă către Consiliul Uniunii Europene care, înainte de a lua o decizie, trebuie să ceară opinia Parlamentului European, însă nu este obligat să țină cont de aceasta. În cazul în care Consiliul este de acord cu propunerea venită din partea Comisiei, aceasta este aprobată prin vot cu majoritate calificată, iar pentru amendarea propunerii este folosit votul cu unanimitate (TFUE 2007). Garrett și Tsebelis demonstrează faptul că atunci când este folosită procedura de consultare Comisia Europeană deține puterea de stabilire a agendei, astfel încât propunerea va fi elaborată în așa fel încât să fie cât mai apropiată de preferințele membrului pivotal și să aibă un potențial de integrare cât mai ridicat (Garrett și Tsebelis 1996, 283). Comisia va alege să facă acest tip de propunere deoarece șansele ca ea să fie acceptată sunt mult mai mari atunci când se folosește votul cu majoritate calificată decât în situațiile când este necesar votul cu unanimitate. Prin urmare, consider că această procedură transformă Consiliul într-un promotor al integrării europene, iar folosirea votului cu majoritate calificată este un argument în plus pentru această idee.

¹http://ec.europa.eu/ireland/lisbon_treaty/questions_and_answers/new_cases_of_qmv.pdf.

Procedura de cooperare a fost abrogată prin Tratatul de la Lisabona, însă consider că analiza sa este relevantă pentru obiectivul central datorită perioadei relativ mari de utilizare. În plus față de procedura de consultare, această procedură implica un rol mai important acordat Parlamentului European. Într-o primă fază, Comisia Europeană trimitea o propunere atât Parlamentului European, cât și Consiliului Uniunii Europene. În urma primei lecturi, Parlamentul trimitea Comisiei opinia sa, iar Consiliul, folosind votul cu majoritate calificată, trimitea o opinie cu privire la propunerea Comisiei către Parlament, aceasta fiind cunoscută drept “poziția comună a Consiliului” (Crombez 1997, 99). În timpul celei de-a doua lecturi, Parlamentul primea opinia Consiliului, pe care o putea aproba, sau, dacă era necesar, o putea amenda sau respinge printr-o majoritate absolută. Dacă propunerea Consiliului era respinsă, a doua lectură putea fi realizată numai în urma unui vot cu unanimitate. Comisia examina poziția comună a Consiliului și o retrimitea acestuia, oferindu-i posibilitatea să țină sau nu cont de amendamentele Parlamentului. Consiliul putea adopta propunerea respectivă prin vot cu majoritate calificată sau o putea amenda folosind votul cu unanimitate¹. Garrett și Tsebelis afirmă că și în acest caz Comisia Europeană deținea puterea de stabilire a agendei, iar de cele mai multe ori Parlamentul European avea o atitudine pro-integrare similară cu cea a Comisiei, astfel încât cele două instituții încercau să ajungă la o propunere cu un potențial integrator cât mai ridicat (Garrett și Tsebelis 1996, 284). Prin urmare, procedura de cooperare oferea de asemenea Consiliului rolul de instituție supranațională.

Procedura de codecizie, denumită în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona procedura legislativă ordinară, are efecte diferite asupra naturii Consiliului. În cazul acestei proceduri, Comisia trimite o propunere Parlamentului și Consiliului. Consiliul ajunge la o poziție comună folosind votul cu majoritate calificată, aceasta fiind transmisă Parlamentului, care o poate accepta, amenda sau respinge, nefiind însă obligat să trimită amendamentele făcute și către Comisie, ci doar către Consiliu. Dacă acestea sunt acceptate prin vot cu majoritate calificată, propunerea amendată devine politică europeană. În cazul în care Consiliul nu este de acord cu amendamentele se convoacă un Comitet de Conciliere format dintr-un număr egal de reprezentanți din partea Consiliului și a Parlamentului, acesta având rolul de a negocia o poziție comună. Dacă poziția comună este acceptată prin vot cu majoritate calificată de către Consiliu și prin vot cu majoritate simplă în Parlament, propunerea devine politică. Dacă în urma Comitetului de Conciliere nu se ajunge la un acord, propunerea poate deveni politică atunci când Consiliul își reconfirmă poziția comună prin vot cu majoritate calificată, iar Parlamentul o acceptă. Dacă poziția comună emisă de Consiliu nu este

¹ http://europa.eu/scadplus/glossary/cooperation_procedure_en.htm.

acceptată, propunerea nu devine politică europeană (Crombez 1997, 99). De această dată, puterea de stabilire a agendei este transferată către Consiliu (Garrett și Tsebelis 1996, 290), ceea ce oferă posibilitatea ca un stat membru să încerce să influențeze o anumită politică pentru ca aceasta să fie cât mai apropiată de propriile interese. În plus, procesul de adoptare a unei decizii prin procedura de codecizie este în general unul lent, ceea ce se traduce printr-o încetinire semnificativă a integrării europene. Astfel, procedura de codecizie permite Consiliului să manifeste anumite trăsături tipice conferințelor interguvernamentale.

O altă variabilă pe care o voi discuta este reprezentată de *structura internă a Consiliului*. Voi face referire în primul rând la Comitetul Reprezentanților Permanenți. Jeffrey Lewies evidențiază faptul că această structură din interiorul Consiliului, care are drept rol pregătirea agendei de discuții pentru reuniunile miniștrilor, prezintă un grad ridicat de izolare față de influențele politice ale guvernelor statelor membre, dobândind astfel o autoritate ridicată (Lewis 2003, 999-1001). Simon Hix susține de asemenea faptul că specializarea apărută în interiorul comitetelor și consiliilor sectoriale ale miniștrilor poate avea drept consecință o creștere a probabilității ca aceștia să fie dispuși să facă acorduri care au ramificații pe mai multe sectoare de politici (Hix 2005, 82-83). Astfel, COREPER poate fi considerat un promotor al integrării europene, mai ales datorită procesului de integrare informală care se află într-un stadiu avansat.

Un alt aspect important este reprezentat de ordinea de zi pe puncte A și B. Aceasta se referă la modul în care COREPER include pe ordinea de zi problemele care trebuie discutate în cadrul Consiliului. Astfel, punctele A reprezintă problemele asupra cărora s-a ajuns la un acord în urma negocierilor din cadrul diferitelor grupuri de lucru și de experți, precum și în cadrul COREPER, fiind aprobate în bloc la începutul reuniunilor miniștrilor din diferite sectoare. Pe de altă parte, punctele B de pe ordinea de zi reprezintă acele probleme asupra cărora nu s-a putut ajunge la un acord în cadrul grupurilor de lucru, astfel încât este necesară discutarea și negocierea lor de către miniștri în cadrul Consiliului (Lewis 2003, 1009). Astfel, trebuie să remarcăm un lucru esențial, și anume acela că deciziile privind aprobarea punctelor A sunt luate în cadrul comitetelor de lucru și al COREPER, care se află într-un stadiu avansat de integrare informală, în timp ce problemele de tip B sunt discutate de către miniștri, oferindu-le acestora posibilitatea de a apăra interesele statelor membre din care provin.

Secretariatul General al Consiliului este o altă componentă a structurii interne a Consiliului care joacă un rol semnificativ în cadrul acestuia. În primul rând, personalul Secretariatului este format din oficiali de rang înalt, cum ar fi Secretarul General, Secretarul General Adjunct și un grup coeziv de consilieri care joacă rolul de agenți supranaționali (Lewis 2003,

1003). În al doilea rând, acești oficiali joacă de cele mai multe ori rolul de mediatori deoarece ei nu sunt parte interesată în cadrul procesului de negociere (Young 1999, 807), obiectivul lor fiind acela de a asigura continuitatea lucrărilor Consiliului. Astfel, din punctul meu de vedere, Secretariatul General al Consiliului joacă un rol semnificativ în procesul de integrare europeană.

Președinția Consiliului Uniunii Europene reprezintă de asemenea o *variabilă importantă*. Rolul președinției este acela de a asigura o continuitate a agendei de politici a Consiliului. În plus, președinția Consiliului joacă un rol important în medierea între preferințele diferitelor state membre. În literatura de specialitate, capacitatea președinției de a influența lucrările Consiliului este puternic dezbătută. De exemplu, Schalk consideră că președinția Consiliului are o putere relativ redusă de a influența agenda conform propriilor preferințe, în special datorită duratei mici de 6 luni în care deține mandatul, dar și din cauza faptului că schimbarea politicilor anterioare este dificilă (Schalk et al. 2007, 230). În plus, Warntjen consideră că de cele mai multe ori statul membru care deține președinția Consiliului va fi nevoit să facă mai multe concesii pentru a da impresia unei președinții bune (Warntjen 2008, 318). Prin urmare, în acest caz președinția poate fi văzută ca un mediator și un promotor al intereselor supranaționale. Pe de altă parte, studiile au demonstrat faptul că președinția are capacitatea de a influența o anumită decizie mai ales atunci când aceasta se află în stadiul de vot (Schalk et al. 2007, 232). În acest sens, Tallberg consideră că președinția deține mai multe metode prin care poate influența agenda de politici a Consiliului. O primă metodă este aceea a stabilirii agendei, prin care președinția poate atrage atenția asupra unor probleme de care este interesată. Cea de-a doua metodă de influențare este reprezentată de structurarea agendei, prin intermediul căreia președinția poate acorda o importanță mai mare sau mai mică diferitelor problemele de pe agenda de discuții în funcție de propriile interese. În ultimul rând, președinția deține puterea de a exclude de pe agendă acele politici care nu sunt conforme cu propriile interese (Tallberg 2003, 5-13). Astfel, consider că președinția poate juca un rol dual. Pe de o parte, joacă de cele mai multe ori rolul unui agent supranațional interesat de continuitatea procesului de integrare europeană, iar pe de altă parte poate acționa uneori ca un agent interguvernamental interesat de satisfacerea propriilor interese.

Ultima *variabilă* pe care am discutat-o este *socializarea elitelor la nivel european și procesul de transfer al loialităților*. Conceptul de socializare este strâns legat de concepțiile de rol, care se referă la normele privind comportamentele adecvate, pe care agenții individuali le respectă. Jan Bezers consideră că înalții funcționari care lucrează în Consiliului Uniunii Europene pot adopta două concepții de rol. O primă concepție de rol este cea supranațională, care presupune că oficialii sunt interesați de promovarea intereselor europene, acționând astfel ca mediatori pentru a

se atinge consensul. Pe de altă parte, există un rol interguvernamental, în care oficialii se percep ca reprezentanți naționali, rolul lor fiind acela de a apăra interesele statelor membre din care vin atunci când se negociază diferite politici (Beyers 2005, 900).

În ceea ce privește procesul de transfer al loialităților, Beyers consideră că un factor important este intensitatea legăturii cu statul de proveniență. Astfel, oficialii care sunt obligați să mențină legătura cu statele de proveniență au șanse mai mari de a dezvolta un rol interguvernamental, apărând și promovând astfel interesele naționale. Pe de altă parte, funcționarii din cadrul comitetelor au o autonomie mai mare față de statele de proveniență, astfel încât aceștia pot adopta mai ușor roluri supranaționale, alegând astfel să promoveze interesele europene și procesul de integrare europeană (Beyers 2005, 904).

În concluzie, analiza acestor variabile relevă o natură complexă a Consiliului Uniunii Europene, acesta combinând atât trăsături specifice instituțiilor supranaționale, acționând în acest caz ca un promotor al integrării europene, dar și trăsături specifice conferințelor interguvernamentale atunci când anumite state membre încearcă să își promoveze propriile interese, încetinind astfel procesul de integrare.

Studiu de caz – Concluziile Consiliului ECOFIN din 25 noiembrie 2003

Pentru a oferi substanță demersului analitic, voi prezenta în continuare o decizie luată de Consiliul Uniunii Europene. Astfel, printre Concluziile Consiliului ECOFIN din 25 noiembrie 2003 se numără și decizia Consiliului de a nu iniția procedura de deficit excesiv împotriva Germaniei și a Franței din cauza menținerii îndelungate a unui deficit bugetar excesiv.

Procedura de deficit excesiv face parte din reglementările Pactului pentru Stabilitate și Creștere, unul dintre obiectivele acestuia fiind acela de atingere a “sustenabilității poziției financiare a guvernului; aceasta va rezulta din obținerea unei poziții bugetare a guvernului fără un deficit excesiv” (TFEU 2008, Art. 109). Atunci când țintele de deficit bugetar și de îndatorare publică nu sunt respectate de către un stat membru poate fi declanșată procedura de deficit excesiv, aceasta având mai multe etape. Într-o primă etapă, Comisia Europeană realizează un raport privind respectarea celor două ținte de către un stat membru. În cea de-a doua etapă, în cazul în care Comisia Europeană constată că un stat membru prezintă un deficit excesiv, aceasta va trimite Consiliului Uniunii Europene o opinie, precum și o recomandare pentru o decizie a Consiliului. În urma acestei recomandări, Consiliul trebuie să decidă prin majoritate calificată dacă statul membru vizat prezintă un deficit excesiv. Atunci când se constată existența deficitului excesiv, Consiliul emite o

recomandare pentru statul membru aflat în această situație, oferind un termen de patru luni pentru adoptarea măsurilor necesare de reducere a deficitului. Dacă statul membru este incapabil să implementeze măsurile de scădere a deficitului, acesta poate fi sancționat printr-o decizie a Consiliului (Dutzler și Hable 2005, 3-5). În prezent, limita maximă a deficitului bugetar este de 3% din PIB, în timp ce gradul de îndatorare publică poate fi de maxim 60% din PIB¹.

În anul 2003, Comisia Europeană a constatat faptul că atât Germania, cât și Franța, depășiseră limitele deficitului bugetar, precum și pe cele ale îndatorării publice. Pentru Germania, termenul limită de implementare a măsurilor de reducere a deficitului expirase pe data de 23 mai 2003, iar pentru Franța acest termen expirase pe data de 3 octombrie 2003 (Dutzler și Hable 2005, 3-4).

În ciuda acestui fapt, Consiliul a decis să nu inițieze procedura de deficit excesiv împotriva Germaniei și a Franței, ceea ce este un indicator clar al faptului că în această situație au prevalat interesele naționale ale diferitelor state membre, și nu interesele de ansamblu ale Uniunii Europene.

În ceea ce privește procedura decizională folosită, decizia din 25 noiembrie 2003 a fost luată cu ajutorul votului cu majoritate calificată. Acest tip de vot face ca decizia luată să fie obligatorie pentru toate statele membre ale Uniunii Europene, fiind în mod obișnuit un indicator al naturii supranaționale a Consiliului. Totuși, această decizie are implicații interguvernamentale profunde, deoarece statele membre au ales să favorizeze atât Germania, cât și Franța, prin neinițierea procedurii de deficit excesiv. Astfel, Consiliul a acționat ca un agent interguvernamental și nu ca un agent supranațional.

Această decizie a Consiliului a fost contestată de către Comisia Europeană la Curtea Europeană de Justiție pe data de 27 ianuarie 2004. În primul rând, Comisia a argumentat că termenele limită de implementare a măsurilor pentru reducerea deficitului excesiv și a datoriei publice expiraseră atât pentru Germania, cât și pentru Franța. În al doilea rând, decizia de a nu iniția procedurile de deficit excesiv are consecințe legale, restabilindu-se practic un nou termen limită pentru cele două state de a reduce deficitul până la valoarea de 3% din PIB (European Court of Justice 2004).

¹http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25019_en.htm.

În cele din urmă Curtea Europeană de Justiție a decis să anuleze decizia luată de Consiliul Uniunii Europene în urma Concluziilor ECOFIN din 25 noiembrie 2003. Acest lucru demonstrează că în această situație Consiliul a ales să nu respecte procedurile comunitare și să favorizeze două state membre ale Uniunii Europene, ceea ce îi denotă natura interguvernamentală, în ciuda folosirii unor proceduri supranaționale.

Concluzii

Cu ajutorul modelului de analiză multivariată am încercat să ofer o perspectivă de ansamblu asupra modului de funcționare al Consiliului Uniunii Europene, precum și asupra caracteristicilor sale unice. Analiza variabilelor a evidențiat faptul că o parte dintre acestea, cum ar fi procedura de consultare și de cooperare, votul cu majoritate calificată, Comitetul Reprezentanților Permanenți, ordinea de zi pe puncte A și B, Secretariatul General al Consiliului, Președinția Consiliului dar și procesul de socializare a elitelor, denotă caracteristici tipice instituțiilor supranaționale, în timp ce variabile cum ar fi votul cu unanimitate, procedura de codecizie și, în anumite situații, Președinția Consiliului, denotă caracteristici tipice ale conferințelor interguvernamentale.

În plus, analiza Concluziilor Consiliului ECOFIN din 25 noiembrie 2003 privind decizia de a nu iniția procedura de deficit excesiv împotriva Germaniei și a Franței a indicat clar faptul că deși Consiliul poate acționa din punct de vedere procedural ca o instituție supranațională, în realitate există situații în care interesele statelor membre sunt superioare intereselor supranaționale, ceea ce are un impact negativ asupra procesului de integrare europeană.

Din punctul meu de vedere, demersul analitic are drept concluzie ideea conform căreia Consiliul Uniunii Europene este de fapt o instituție hibridă, care combină atât trăsături specifice instituțiilor supranaționale, cât și trăsături specifice conferințelor interguvernamentale. Impactul pe care Consiliul îl va avea în continuare asupra procesului de integrare europeană depinde prin urmare de echilibrul dintre aceste trăsături.

Referințe bibliografice

1. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2008. *Procesul decizional în Uniunea Europeană*. Polirom
2. Beyers, Jan. 2005. "Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials" *International Organization*, Vol. 59, No. 4 (2005)
3. Cini, Michelle. 2007. "Intergovernmentalism" în *European Union Politics* ed. Michelle Cini. Oxford University Press

4. Crombez, Christophe. 1997. “The Co-decision Procedure in the European Union”, *Legislative studies quarterly*, Vol 22. Nr. 1
5. Dutzler, Barbara. Hable, Angelika. 2005. “The European Court of Justice and the Stability and Growth Pact – just the beginning?”, *European Integration Online Papers*
6. Garrett, Geoffrey. Tsebelis, George. 1996 “An institutional Critique of Intergovernmentalism”, *International Organization*, Vol. 50, Nr. 2
7. Haas, Ernst. 1961. “International Integration: The European and the Universal Process”, *International Organization*, Vol. 15, No. 3
8. Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan
9. Kirsch, Werner. Machover, Moshé. Słomczyński, Wojciech. Życzkowski, Karol. Voting in the EU Council – A Scientific Approach, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/mathphys/publikationen/voting.pdf>
10. Lewis, Jeffrey. 2003. “Informal Integration and the Supranational Construction of the Council”, *Journal of European Public Policy*
11. Moravcsik, Andrew. 1993. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nr. 4
12. Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan
13. Schalk, Jelmer. Torevlied, Rene. Jeroen, Weesie. Stokman, Frank. 2007. “The Power of the Presidency in the EU Council Decision-making”, *European Union Politics*
14. Schmitter, Philippe. 2005. “Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism”, *Journal of European Public Policy*
15. Stroy Jensen, Carsten. 2007. “Neo-functionalism” în *European Union Politics* ed. Michelle Cini. Oxford University Press
16. Tallberg, Jonas. 2003. “The Agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency”, *Journal of European Public Policy*
17. Warntjen, Andreas. 2008. “The Council Presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis”, *European Union Politics*
18. Young, Oran R. 1999. “Comment on Andrew Moravcsik – A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation”, *International Organization*, vol. 53, No. 4
19. European Court of Justice, Judgement of the Court (Full Court). 13 July 2004. (Action for annulment – Article 104 EC – Regulation (EC) No 1467/97 – Stability and Growth Pact – Excessive government deficits – Council decisions under Article 104(8) and (9) EC – Required majority not achieved – Decisions not adopted – Action challenging ‘decisions not to adopt the formal instruments contained in the Commission’s recommendations’ – Inadmissible – Action challenging ‘Council conclusions’), <http://curia.europa.eu/jurisp>
20. “Stability and Growth Pact and economic policy”, http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25019_en.htm. Accesat pe 4 august 2010

21. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union , 2010, *Official Journal of the European Union*, vol. 53
22. Treaty of Lisbon – new cases of qualified majority voting (Council and European Council), http://ec.europa.eu/ireland/lisbon_treaty/questions_and_answers/new_cases_of_qmv.pdf. Accesat pe 03 august 2010
23. http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_ro.htm#6. Accesat pe 03 august 2010
24. http://europa.eu/scadplus/glossary/cooperation_procedure_en.htm. Accesat pe 4 august 2010
25. http://europa.eu/scadplus/glossary/weighting_votes_council_en.htm. Accesat pe 4 august 2010

Soluționarea crizei Zonei Euro prin aprofundarea integrării economice

de Ioana Antoaneta DODI

Abstract: In this paper I analyze (a) if a solution for the economic crisis of the Euro Area depends on the active involvement of the EU political system and (b) how can this involvement be made. My hypothesis is that the present crisis in the Euro Area can be solved by deepening the economic integration. The recovery of the European economic system (represented in particular by the Euro Area) depends primarily on the capacity of the EU political system to reach this objective through political cooperation in the economic field.

Keywords: Euro Area, economic integration, political cooperation.

Rezumat: În această lucrare îmi propun să cercetez (a) dacă soluționarea crizei din Zona Euro depinde decisiv de implicarea activă a sistemului politic al Uniunii Europene și (b) în ce fel se poate realiza această implicare. Ipoteza de la care pornesc este că actuala criză a Zonei Euro se poate soluționa prin aprofundarea integrării economice. Redresarea sistemului economic european (reprezentat în special de zona euro) depinde în primul rând de sistemul politic al Uniunii și acesta are capacitatea de a atinge acest obiectiv prin consolidarea cooperării politice în domeniul economic¹

Cuvinte cheie: Zona Euro, integrare economică, cooperare politică

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Introducere

De-a lungul timpului și mai ales în ultimii 20 de ani, Uniunea Europeană și-a concentrat forțele pentru a deveni o importantă putere economică, însă această dorință nu putea deveni realitate fără ca statele membre să conștientizeze că economicul depinde și de factorii politici și mai ales, să acționeze în consecință. De aceea, Uniunea trebuie să profite de toate instrumentele pe care le are la îndemână pentru a-și menține poziția obținută și pentru a avansa în relația dintre politic și economic. În urma declanșării crizei economice mondiale au fost afectate și statele Uniunii Europene, inclusiv cele din Zona Euro, situație ce a creat probleme și pentru moneda unică, însă aceste probleme au fost folosite ca pretext pentru a crea mai departe și în paralel o criză a încrederii în euro și în faptul că moneda unică europeană va fi capabilă să reziste neajunsurilor din cadrul funcționării Uniunii Economice și Monetare și atacurilor speculative asupra acesteia.

Tema acestei lucrări este legată de soluționarea crizei Zonei Euro, **ipoteza** fiind că acest lucru se poate realiza cel mai bine prin aprofundarea integrării economice la nivel european: redresarea sistemului economic european (reprezentat de zona euro) depinde în primul rând de sistemul politic al Uniunii, iar acesta are capacitatea de a atinge acest obiectiv prin consolidarea cooperării politice în domeniul economic. **Cadrul teoretic** al acestei lucrări este reprezentat de federalism și neo-funcționalism, teorii care ilustrează perspectiva din care a fost analizată relația dintre sistemul politic și cel economic al Uniunii Europene.

Metodologia pe care am folosit-o a constat în analiza de documente; am consultat documente oficiale ale instituțiilor comunitare, precum Tratatul de la Lisabona, propuneri legislative ale Comisiei, concluzii ale președinției Consiliului și ale Consiliului European, decizii și avize ale Băncii Centrale Europene. Am avut în vedere, de asemenea, lucrări de specialitate ale unor experți din domenii precum teoriile integrării și ale relațiilor internaționale, studiile europene sau cele economice, precum și articole elaborate în cadrul think-tank-urilor sau al site-urilor de știri de specialitate.

Cadrul teoretic

Neo-funcționalismul și federalismul nu se exclud, ci dimpotrivă, se completează, iar un fenomen care nu se încadrează în tipare - așa cum este Uniunea Europeană - nu poate fi explicat printr-o singură teorie. Caracteristicile pe care aceste două teorii le imprimă sistemelor politic și economic ale Uniunii determină ca între acestea din urmă să existe o puternică interdependență și ca cele două să se afle într-un permanent proces de integrare pe plan european.

Federalismul reprezintă „concepția și acțiunea politică și juridică în vederea grupării mai multor state într-o federație, aceasta din urmă fiind un stat format dintr-un număr de state care au transferat o mare parte din suveranitatea lor unei noi entități, subordonată lor, numită guvern central sau federal” (Bărbulescu 2009), iar federațiile sunt aranjamente instituționale care iau forma unui stat suveran și care se disting de alte state prin faptul că guvernul său central încorporează unități teritoriale constituente în procesul său de luare a deciziei pe o bază întărită constituțional (Burgess 2007).

Uniunea Europeană nu este cu adevărat o federație, nu este un stat și probabil nu va fi niciodată în sensul unei federații convenționale, dar în ciuda acestui fapt, în cazul Uniunii putem identifica anumite caracteristici statale: o monedă unică, o bancă centrală independentă, o piață unică, o bază fiscală incipientă, mai multe niveluri de guvernare, identități duale pentru cetățeni, o Politică Externă și de Securitate Comună și o Politică de Securitate și Apărare Comună (Burgess 2007)¹, fapt ce vine să susțină ideea că Uniunea Europeană se aseamănă cu o structură federativă mai degrabă decât cu o organizație internațională clasică.

Consider că Uniunea Europeană tinde către un nou model de federație, dat fiind că nu se pliază pe niciunul dintre modelele deja existente și prezentate pe larg în studiile de profil: modelul Westminster (bazat pe guvernarea reprezentativă și responsabilă, întâlnit în foste părți ale Imperiului Britanic precum Australia, Canada sau India), modelul republican-prezidențial (asociat Statelor Unite ale Americii) sau cel hibrid (exemplificat de Germania, Austria și Elveția). Organizarea Uniunii pe baza unor principii federale este benefică pentru că „aduce garanția faptului că puterea sa în creștere și capacitatea sa de a mobiliza resurse va fi limitată, controlată, justificată și trasă la răspundere în permanență” (*idem*). Uniunea Europeană este bazată pe o combinație între centralism și descentralizare care facilitează găsirea soluțiilor comune pentru problemele comune, iar principiul subsidiarității este cel care asigură funcționarea eficientă între toate nivelurile întrucât autoritățile supranaționale, naționale și regionale își delimitează competențele conform acestuia (conform art. 5, al. 1 din Tratatul de la Lisabona; v. și Burgess 2007). Aderarea la Uniunea Europeană nu înseamnă că statul respectiv pierde controlul asupra deciziilor care îl afectează, însă în funcție de contextul politic, economic sau social, poate să fie mai avantajos pentru stat să delege puterile sale instituțiilor comunitare în vederea întăririi cooperării care să-i asigure rezolvarea unor probleme cu

¹ Burgess scrie de fapt despre Politica Europeană de Securitate și Apărare. Am modificat denumirea pentru a fi în conformitate cu Tratatul de la Lisabona.

care nu se confruntă numai el, ci și alte state, acesta fiind și cazul crizei Zonei Euro.

Neo-funcționalismul este legat de anul 1958, data publicării operei lui Ernst Haas, „Unificarea Europei: forțe politice, sociale și economice 1950-1957”, în care acesta dorea să ofere o explicație pentru cooperarea regională având ca punct de plecare Comunitatea Europeană a Cărbunelui și a Oțelului, noua formă de cooperare supranațională a celor 6 state vest-europene după cel de-al Doilea Război Mondial¹, dar și dezvoltările reprezentate de Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Această teorie este adesea comparată cu cea federalistă, fiind văzută ca abordarea teoretică din spatele agendei federaliste, mai ales dacă avem în vedere că atât neo-funcționaliștii, cât și federaliștii analizează procesul integrării politice și evidențiază avantajele acestui proces (Jensen 2007).

Ernst Haas considera că principala deosebire între aceste teorii este natura teoretică și științifică a neo-funcționalismului, în comparație cu cea politică a federalismului (*idem*, 92), însă acest lucru nu vine decât să sublinieze faptul că cele două se completează reciproc, astfel că neo-funcționalismul explică procesul integrării, modalitatea folosită de actorii implicați pentru a ajunge la obiectivele stabilite (de la început sau care au apărut pe parcurs), pe când federalismul încearcă să stabilească o formă de organizare și funcționare a Uniunii. „Neo-funcționalismul se află în continuitatea logică a funcționalismului, subliniind, de exemplu, faptul că pe scenele regionale de integrare statele nu rămân actorii cei mai importanți” (Bărbulescu 2009), dat fiind că cele trei elemente principale ale teoriei neo-funcționaliste sunt: *spillover*-ul (procesul de difuzare), formarea grupurilor de interese supranaționale și socializarea elitelor (în cadrul „transferului de loialitate”).

Spillover-ul „se referă la modalitatea în care crearea și adâncirea integrării unui sector economic vor crea presiuni pentru o mai mare integrare economică în cadrul și în afara aceluiași sector și pentru o mai mare autoritate acordată nivelului european” (Bărbulescu 2009) și reprezintă nucleul teoriei neo-funcționaliste, Haas plecând de la premisa conform căreia cooperarea în domeniul unei politici va crea presiuni într-un alt domeniu legat de acesta, plasându-l pe agenda politică pentru ca ulterior să ducă la aprofundarea integrării. Se pot identifica două tipuri de *spillover*: funcțional (care are loc atunci când cooperarea într-un sector creează din punct de vedere funcțional presiuni pentru cooperarea în alte domenii conexe) și politic (care se referă la situații caracterizate de un proces politic deliberat, atunci când actorii, fie ei naționali sau

¹ Cf. Haas, E. B., 1968, *The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950 – 1957*, ediția a doua, Stanford University Press, Stanford.

supranaționali, încheie acorduri în legătură cu anumite probleme pentru a stabili o înțelegere reciprocă într-o gamă de domenii politice).

Cea de-a doua teză a lui Haas ține de importanța grupurilor sociale în procesul integrării: grupurile de interese și partidele politice reprezintă actorii cheie în ceea ce privește progresul integrării pentru că, spre deosebire de guvernanți care ar putea fi reticenți la avansul integrării, aceste grupuri ar putea să-și dea seama că acest lucru ar fi în interesul lor și astfel să sprijine acest demers. Cea de-a treia caracteristică principală a neo-funcționalismului se referă la rolul elitelor în sprijinirea tacită a integrării europene, în special la nivel regional, căci integrarea este ghidată și în funcție de nevoile funcționale și tehnocratice (Jensen 2007).

Conform lui Ernst Haas, integrarea politică este „procesul prin care actorii politici din diferite sectoare naționale sunt convinși să-și redirecționeze loialitățile, așteptările și activitățile politice către un alt centru, ale cărui instituții posedă sau revendică jurisdicția asupra statelor naționale pre-existente. Rezultatul final al unui proces de integrare politică este o nouă comunitate politică, care se impune în fața celor pre-existente”. Neo-funcționaliștii consideră că integrarea economică întărește statele implicate, iar acest lucru duce mai departe la o integrare politică, pentru că relațiile internaționale nu ar trebui văzute ca un joc de suma nulă: dacă țările sunt angrenate într-un proces de integrare economică și politică, toate părțile câștigă (Jensen 2007).

Uniunea Europeană: echilibrul dintre politic și economic

Uniunea Europeană nu este un stat, dar în același timp nu corespunde nici tiparului unei organizații internaționale. Cu toate acestea, UE poate fi înțeleasă mai bine ca sistem politic. În sprijinul acestei ipoteze vin argumente ce țin de structura UE, de modul în care aceasta funcționează, de complexitatea procesului decizional, de relațiile dintre instituțiile europene și structurile naționale (fie că este vorba de autoritățile naționale, cetățeni, actori individuali, syndicate, patronate sau alte grupuri de interese), de rolul din ce în ce mai important al familiilor europene de partide (vizibil mai ales prin intermediul activităților din cadrul Parlamentului European, dar care se manifestă și prin puterea negocierilor ce au loc înainte de întreprinderea acțiunilor) și de competențele transferate de statele membre către Uniune (fie că acest lucru s-a întâmplat în întregime sau doar parțial, ca în cazul competențelor partajate).

Uniunea Europeană este structurată asemeni unui stat, chiar dacă acest lucru nu apare oficial în tratate. La nivel comunitar putem identifica cele trei forțe majore dintr-un stat și anume o putere legislativă (Parlamentul European și Consiliul de Miniștri), una executivă (Comisia Europeană și

Consiliul de Miniștri) și una judecătorească (Curtea Europeană de Justiție). Uniunea are de asemenea o Bancă Centrală Europeană și alte organisme prin intermediul cărora păstrează legătura cu cetățenii săi, cu autoritățile de la nivel subnațional sau cu diferite grupuri de interese: Comitetul Regiunilor și Consiliul Economic și Social. La fel ca în orice sistem politic, în cadrul UE au loc alegeri, membrii Parlamentului European fiind aleși în mod direct începând cu anul 1979. Astfel, Uniunea Europeană este structurată și funcționează într-un mod care ne permite să identificăm elementele unui sistem politic: alegerile, preferința în multe țări pentru un anumit sistem electoral, instituțiile specifice unui sistem politic, actorii implicați în acțiunile de la nivel supranațional, național sau regional.

Integrarea europeană este definită de Iordan Bărbulescu drept „procesul prin care statele membre ale Uniunii Europene înțeleg să-și transfere în mod progresiv, de la nivel național la nivel supranațional, o serie de competențe ce țin de resortul suveranității naționale” (Bărbulescu 2009). **Integrarea economică** se referă la o creștere a coordonării dintre statele membre ale Zonei Euro, la transferul competențelor de care este nevoie pentru ca sistemul economic european să poată funcționa la parametri normali sau ca să poată fi reglat de către sistemul politic al Uniunii în cazul unor disfuncții. Din moment ce consecințele politicilor macroeconomice ale fiecărui stat afectează întreg sistemul, ar trebui să se producă avansuri mai mari în ceea ce privește integrarea economică, înțelegându-se ca „exercitarea în comun a suveranității la nivel comunitar” (Bărbulescu 2009).

Sistemul economic european se referă la angrenajul construit în jurul monedei unice europene, euro. Zona Euro cuprinde cele 16 state membre ale Uniunii care au adoptat moneda unică, mai exact Belgia, Luxemburg, Olanda, Germania, Austria, Italia, Franța, Spania, Portugalia, Irlanda și Finlanda (de la introducerea sa în 1999), Grecia (din 2001), Slovenia (din 2007), Cipru, Malta (din 2008) și Slovacia (din 2009)¹. Estonia urmează să se alăture acestui grup începând cu 1 ianuarie 2011².

După cum se poate observa, nu toate statele Uniunii sunt membre ale zonei euro, dat fiind că pentru acest lucru este nevoie ca ele să își dorească acest lucru și să îndeplinească Criteriile de Convergență (de exemplu Marea Britanie ar fi putut, dar nu a vrut, iar România își dorește, însă nu îndeplinește încă acele condiții necesare). Astfel, zona euro este un nucleu dur al Uniunii Europene, care „permite statelor care doresc să

¹ Banca Centrală Europeană, <http://www.ecb.int/euro/intro/html/map.en.html>.

² Andrew Willis, *Estonia to join embattled eurozone next year*, EUobserver, 12.05.2010, <http://euobserver.com/?aid=30068>.

avanseze mai rapid pe calea integrării să o facă fără a obliga la aceasta restul statelor membre” (Bărbulescu 2009). Criteriile de Convergență prevăd stabilitatea prețurilor (exprimată printr-o rată medie a inflației, ceea ce înseamnă un nivel ce poate fi cu maximum 1,5% mai mare decât cel al primelor trei cele mai mici rate ale inflației ale statelor membre), o situație bună a finanțelor publice (statul nu trebuie să se afle sub incidența unei decizii a Consiliului în ceea ce privește existența unui deficit excesiv), respectarea marjelor de fluctuație prevăzute de mecanismul cursului de schimb al Sistemului Monetar European (cel puțin în ultimii doi ani dinaintea examinării), menținerea ratei nominale medii a dobânzii pe termen lung la o valoare care să nu o depășească cu mai mult de 2% pe aceea a cel mult trei state membre care au înregistrat cele mai bune rezultate în domeniul stabilității prețurilor (începând cu cel puțin un an înaintea examinării)¹.

Prin urmare, a fost nevoie de separarea atribuțiilor instituțiilor economice supranaționale pentru a permite gestionarea politicilor monetare ale statelor din zona euro, fără a aduce atingere celor aparținând statelor membre, dar care nu au adoptat încă moneda unică. Astfel, Banca Centrală Europeană (BCE) și băncile centrale naționale constituie Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC), iar BCE și băncile centrale naționale ale statelor din Zona Euro constituie Eurosistemul². În vederea atingerii obiectivelor SEBC, BCE și băncile centrale naționale pot să intervină pe piețele financiare (fie prin operațiuni simple de vânzare și cumpărare la vedere și la termen, sau prin contracte de report, fie prin primirea sau acordarea de împrumuturi de creanțe și instrumente tranzacționabile exprimate în moneda euro sau în alte monede, precum și de metale prețioase) și să desfășoare operațiuni de creditare cu instituțiile de credit și cu alți participanți pe piață. BCE stabilește și principiile generale ale operațiunilor de piață monetară și de credit desfășurate de ea însăși sau de băncile centrale naționale³. De asemenea, Consiliul guvernatorilor poate recurge și la alte metode operaționale de control monetar pe care le consideră adecvate⁴. După cum se poate vedea, BCE beneficiază de o libertate destul de mare în ceea ce privește mișcările pe care le poate întreprinde pe piață astfel încât să asigure o anumită stabilitate financiară care să permită aprecierea monedei euro și creșterea economică a statelor membre.

¹ Art. 1-5 din Protocolul (nr. 13) privind Criteriile de Convergență, varianta consolidată a Tratatului de la Lisabona, 2009, p. 363-364.

² Art. 1 din Protocolul (nr. 4) privind statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, JOCE, C 115, 2008, p. 230.

³ Art. 18 din Protocolul (nr. 4) privind statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, JOCE, C 115, 2008, p. 238.

⁴ Art. 20 din Protocolul (nr. 4) privind statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, JOCE, C 115, 2008, p. 239.

Introducerea monedei unice europene a fost un succes pe care poate nu îl așteptau nici măcar conducătorii politici ai Uniunii, fapt ce nu poate decât să sprijine convingerea că acest sistem economic format în jurul euro trebuie nu numai menținut, dar și îmbunătățit acolo unde prezintă slăbiciuni și extins astfel încât să permită funcționarea sa într-un mod previzibil și fără probleme.

Dincolo de rezultatele bune pe care le-a înregistrat în cadrul Uniunii, euro a reușit să devină cea mai puternică monedă și pe plan internațional, depășind chiar dolarul, moneda americană ce deținea supremația pe acest plan timp de zeci de ani. Argumentele în acest sens țin de creșterea ponderii tranzacțiilor cu euro pe plan internațional și în special de aprecierea semnificativă a euro față de dolar. Conform datelor Băncii Centrale Europene¹, la 4 ianuarie 1999, un euro era cotate la valoarea de 1,17 dolari, iar după o scădere întreruptă de mici perioade de revenire, acesta a înregistrat cotația sa minimă față de dolar la 26 octombrie 2000, atunci când a înregistrat valoarea de 0,82 dolari pentru un euro. De atunci însă, euro a avut o creștere substanțială, atingând un maxim de 1,59 dolari pentru un euro la 15 iulie 2008 și cotându-se în medie la 1,41 dolari pentru 1 euro, precum reiese și din tabelul următor:

Latest (30 June 2010): EUR 1 = USD 1.2271 +0.0073 (+0.6%)



Sursa: Banca Centrală Europeană, *Ratele de schimb euro-dolar*,
<http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-usd.en.html>

¹ Banca Centrală Europeană,
<http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-usd.en.html>.

Zona Euro dispune de diferite instrumente pentru a asigura o bună funcționare a mecanismelor sale. Unul dintre cele mai importante în acest sens este **Pactul de Stabilitate și Creștere**, care reprezintă „cadrul de reglementare pentru coordonarea politicilor fiscale naționale în cadrul Uniunii Economice și Monetare” și care cuprinde o componentă preventivă (constând în evaluarea programelor de convergență realizate de către statele membre, Consiliul și Comisia fiind instituțiile care pot avertiza statele prin declanșarea procedurii de avertizare timpurie, respectiv prin recomandări ale Comisiei) și una corectivă (care reglementează procedura privind deficitul excesiv, pragul în această privință fiind de 3% din Produsul Intern Brut)¹.

Rolul sistemului politic european în soluționarea crizei Zonei Euro

Criza Zonei Euro este una economico-politică, ce a derivat din criza economică mondială, dar mai ales din funcționarea necorespunzătoare a instrumentelor de control ale Zonei Euro. Aceasta funcționare deficitară a fost cauzată în principal de nerespectarea prevederilor Pactului de Stabilitate și Creștere, iar acest fapt a fost determinat de mai mulți **factori**:

- a) sancțiunile prevăzute pentru statele care încalcă pragurile nu sunt suficient de însemnate încât să determine aceste state să respecte regulile (să treacă peste posibile beneficii naționale sau personale imediate), disproporție evidentă mai ales dacă observăm magnitudinea efectelor pe care vedem că le poate avea un comportament macroeconomic iresponsabil din partea statelor și importanța evitării acestuia;
- b) autoritățile naționale pot „cosmetiza” cifrele reale ale economiilor lor pentru a preîntâmpina aceste eventuale sancțiuni, iar Uniunea nu dispune de un organism prin care să poată verifica veridicitatea acestor informații, prin care să dețină propriul control asupra informațiilor de care trebuie să dispună în momentul luării unei decizii care afectează întregul sistem, nu numai statul în cauză (dacă autoritățile comunitare ar fi beneficiat de pârghii care să le permită să se bazeze și pe informații proprii, nu doar pe cele transmise de la Atena, problema Greciei ar fi fost adusă în discuție mai devreme, diminuând dimensiunile problemei cu care se confruntă aceasta și întreaga Zona Euro în prezent);
- c) lipsa unei modalități prin care autoritățile comunitare să le supravegheze pe cele naționale în vederea acelei coordonări mai strânse pe care o identificăm în secțiunea anterioară ca o soluție pentru evitarea crizelor financiare în statele Zonei Euro.

¹ Comisia Europeană, Pactul de Stabilitate și Creștere, http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_ro.htm.

De asemenea, dacă mișcările speculative care reprezintă un risc pentru moneda unică nu sunt oprite, sistemul economic poate suferi pierderi importante, care să afecteze și sistemul politic din cauza interdependenței dintre cele două sisteme. De aceea, este foarte important ca răspunsul Uniunii Europene să confirme faptul că moneda unică nu va fi afectată în mod grav de problemele cu care statele europene se confruntă din cauza crizei (în special de cele ale Greciei) și că sistemul politic european poate susține revenirea economică a acestora și stabilitatea financiară a oricărui stat din zona euro care ar putea avea dificultăți de acest tip.

Eliminarea acestor factori nocivi implică și luarea unor măsuri care ar putea schimba semnificativ modul de funcționare a Zonei Euro și modul în care statele membre se raportează la instituțiile comunitare. Ritmul în care se produc reformele în cadrul Uniunii Europene este destul de lent, fie că este vorba de modificarea Tratatelor, de transferul de competențe sau de schimbări instituționale. Cu toate acestea, în timpul crizei prin care trece Zona Euro, Uniunea a reacționat rapid pentru a ieși cât mai repede și mai puțin afectată din impasul economic serios ce a atras și o serie de dificultăți de natură politică, la nivelul percepției și încrederii în sistemul economic european și în ceea ce înseamnă el pe plan comunitar și internațional. Aceste **măsuri** se referă la următoarele aspecte:

- a) crearea Fondului pentru susținerea financiară a Greciei și a Mecanismului European pentru Stabilitate Financiară (proiect continuat de Uniune în ciuda faptului că Slovacia a anunțat că nu va mai participa la susținerea acestui mecanism¹);
- b) redobândirea încrederii în agențiile de rating (cel mai probabil prin înființarea unor agenții europene, a căror obiectivitate să nu mai fie pusă sub semnul întrebării, ca în cazul celor americane);
- c) creșterea competențelor supranaționale în ceea ce privește atribuțiile macroeconomice naționale (ca de exemplu aprobarea bugetelor naționale de către instituțiile comunitare sau întărirea rolului Eurostat-ului);
- d) utilizarea Strategiei Europa 2020 drept strategie de creștere economică pe termen lung.

În ceea ce privește creșterea competențelor supranaționale, cea mai importantă inițiativă comunitară este reprezentată de Grupul operativ privind guvernarea economică. Acesta a fost creat la nivelul Uniunii Europene ca răspuns la propunerea de către Comisie a unor măsuri care ar avea ca efect consolidarea coordonării politicilor economice (întărirea

¹ Andrew Rettman, *Brussels rebukes Slovakia over Greek u-turn*, EUobserver, 12.08.2010, <http://euobserver.com/9/30610>.

respectării Pactului de Stabilitate și Creștere și aprofundarea coordonării în cadrul politicii fiscale, extinderea controlului asupra Zonei Euro în ceea ce privește dezvoltările macroeconomice și ale competitivității, o coordonare integrată a politicilor economice de către Uniunea Europeană (prin intermediul *Semestrului European*: prezentarea în fiecare primăvară a planurilor bugetare naționale către Comisie și statele membre ale Uniunii Europene¹) și întărirea cadrului pentru managementul crizelor pentru statele din Zona Euro).

Primele două reuniuni ale Grupului Operativ (din 21 mai 2010 și din 7 iunie 2010) au avut rezultate încurajatoare, dat fiind că au fost formulate patru obiective principale: asigurarea disciplinei bugetare prin întărirea rolului Pactului de Stabilitate și Creștere; găsirea unor modalități prin care să fie reduse diferențele în ceea ce privește competitivitatea între statele membre, cu precădere când acestea sunt foarte mari; eficientizarea mecanismului pentru managementul crizei astfel încât acesta să facă față unor probleme ca cele prin care trece în prezent Zona Euro; consolidarea guvernării economice din punct de vedere instituțional, pentru a acționa mai rapid, mai coerent și mai eficient. Accentul a fost pus pe intensificarea competitivității între statele membre și supravegherea bugetară și macroeconomică, asupra cărora s-a ajuns la un acord printr-un „larg consens”, dată fiind și implicarea activă a statelor membre².

Cu toate acestea, șansele de reușită ale tuturor componentelor planului Grupului Operativ sunt în prezent puse la îndoială chiar de către unii oficiali europeni, care consideră că după succesul instaurării Semestrului European, Herman Van Rompuy nu va mai insista asupra celorlalte puncte asupra cărora se convenise inițial în cadrul Grupului Operativ³. Pe de altă parte, ceea ce ministrul german de externe numea „texte neclare”⁴ nu trebuie să existe în aceste acorduri, fiind necesar ca acestea să fie concrete pentru ca implementarea lor ulterioară să se desfășoare fără complicații și neînțelegeri.

Este adevărat că nu va fi ușor să se ajungă la un consens în privința multitudinii de aspecte cuprinse (cu atât mai mult cu cât textul final trebuie să fie de asemenea natură încât să permită o interpretare cât mai restrânsă din partea celor care îl aplică), dar acest efort este necesar

¹ Herman Van Rompuy, Observații în urma celei de-a doua întâlniri a Grupului operativ privind guvernarea economică, Bruxelles, 7 iunie 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/RO/ec/115234.pdf, p. 2.

² Idem, p. 1.

³ Leigh Phillips, *Van Rompuy economic governance task-force fizzling out*, Euobserver, 24.09.2010, <http://euobserver.com/19/30804>.

⁴ Ibidem.

pentru a asigura buna funcționare a Zonei Euro și pentru a evita eventuale situații precum cea a Greciei anului 2009 sau altele chiar mai grave. În timp ce Germania are observații care pot duce la îmbunătățirea rezultatului acestui Grup Operativ (comportându-se în continuare ca unul dintre motoarele importante ale Uniunii, cerând sancțiuni mai mari și cerințe concrete¹), critica lui Ivan Miklos (anume că ar exista prea multe voci și prea multe viziuni în cadrul Grupului Operativ²) demonstrează că unii actori europeni au încă probleme în a înțelege principiul elementar de funcționare a Uniunii, anume încercarea obținerii unui consens cât mai larg, mai ales în cazul unor decizii de o asemenea importanță. Viziunile diferite trebuie luate în considerare astfel încât să se ajungă la un punct de convergență care să nu fie contestat ulterior de niciuna dintre părțile acestui acord.

În paralel cu propunerile Grupului Operativ, Comisarul pentru Afaceri Economice Olli Rehn va prezenta pe 29 septembrie 2010 o serie de propuneri în ceea ce privește natura sancțiunilor care ar trebui suportate de statele care încalcă regulile comunitare, această problemă fiind una importantă și care a stârnit destule polemici (una dintre cele mai dure variante fiind cea susținută de Germania, anume suspendarea voturilor din Consiliu)³. Acest demers trebuie să aibă o finalitate care să readucă disciplina bugetară și economică în cadrul statelor membre pentru a permite buna funcționare a Zonei Euro.

Considerente finale

Rezultatele la care am ajuns în urma analizelor cuprinse în această lucrare validează ipoteza conform căreia sistemul economic european nu se va destrăma, ci dimpotrivă, va fi îmbunătățit, ieșind chiar fortificat din această criză, dat fiind că sistemul politic al Uniunii are voința și capacitatea de a acționa în acest sens. Sistemele politic și economic ale Uniunii Europene sunt interdependente, iar dacă unul dintre ele trece printr-o perioadă de criză, celalalt trebuie să acționeze astfel încât să-l sprijine pentru că altfel nu se va mai putea dezvolta la rândul său.

Criza Zonei Euro are două dimensiuni, una reală, de natură economică și financiară, și una artificială, de natură speculativă. Contextul care a permis apariția sa este criza financiară și economică mondială, ce a afectat, într-adevăr, nu numai statele care se află în zona euro, ci pe toate cele 27 de membre ale Uniunii. În cazul concret al zonei euro, criza

¹ Leigh Phillips, *EU economic task force reconvenes as disquiet returns to markets*, 06.09.2010, <http://euobserver.com/9/30738>.

² Leigh Phillips, *Van Rompuy economic governance task-force fizzling out*, Euobserver, 24.09.2010, <http://euobserver.com/19/30804>.

³ Leigh Phillips, *EU economic task force reconvenes as disquiet returns to markets*, 06.09.2010, <http://euobserver.com/9/30738>.

financiară (pricinuită de scăderea lichidităților) s-a transformat într-una economică (dificultatea fiind provocată de scăderea indicatorilor macroeconomici din cauza încetinerii ritmului economiei și implicit, creșterea deficitelor bugetare și a nivelului datoriei publice), iar apoi într-una politică, a cărei problemă devenise faptul că era pusă la îndoială sustenabilitatea monedei unice și ca urmare, cea a funcționării întregii Zone Euro. Astfel, dincolo de măsurile ce țin de redresarea economică și de stabilitatea financiară, cele menite să redea încrederea în moneda unică și în constructul din jurul său au o importanță deosebită, completând tabloul unei Uniuni capabile să se comporte ca un întreg chiar și atunci când trece printr-o perioadă dificilă atât pentru statele membre, care trebuie să se refacă din punct de vedere economic, cât și pentru sine ca ansamblu, având în vedere că îi este pusă la îndoială capacitatea internă de a depăși aceste obstacole.

Soluțiile identificate în această lucrare sunt reprezentate de înființarea Fondului pentru susținerea financiară a Greciei și a Mecanismului European pentru Stabilitate Financiară, înăsprirea sancțiunilor în cazul nerespectării reglementărilor Pactului de Stabilitate și Creștere, creșterea rolului Eurostat în privința datelor statistice ale statelor membre, consolidarea coordonării politicilor economice, îndeplinirea obiectivelor stabilite în Strategia Europa 2020 și tratarea aspectelor economice prin prisma teoriei macroeconomiei heterodoxe.

Un rol deosebit în ajungerea la un consens în ceea ce privește soluțiile potrivite pentru a pune punct crizei Zonei Euro l-au avut și îl au în continuare Banca Centrală Europeană, Comisia și Consiliul European, care au arătat deja atât disponibilitatea instituțiilor europene, cât și a statelor, de a lăsa la o parte o anumită luptă pentru influența în cadrul Uniunii în favoarea atingerii unui țel comun, salvarea zonei euro și a sistemului economic european.

Relația dintre instituțiile europene și alte autorități ale Uniunii, formate însă din reprezentanți ai statelor membre, care acum însă au acționat în ansamblu ca cetățeni europeni (ce înțeleg importanța intereselor naționale, dar și faptul ca acestea nu pot fi îndeplinite dacă este ignorat cel supranațional) a funcționat de asemenea bine și chiar a avut de câștigat pentru că a fost întărită de această criză.

Criza actuală a fost imboldul care a trezit Uniunea la realitate, scoțând în evidență punctele slabe ale mecanismelor pe baza cărora funcționează Zona Euro și subliniind faptul că dacă procesul de integrare nu avansează, sistemul economic va deveni din ce în ce mai fragil în fața amenințărilor externe (agențiile de rating, diferiți actori de pe piețele financiare sau de pe scena internațională) și a celor interne (ce se referă la propria capacitate de a funcționa în condițiile în care se depinde de

voința și comportamentul mai multor țări cu niveluri de dezvoltare economică diferite).

Modul în care instituțiile comunitare au reacționat în fața crizei economice și financiare, dar în special celei a Zonei Euro, rapiditatea cu care au fost formulate răspunsurile în vederea combaterii efectelor pe care criza le-ar putea avea asupra Uniunii și a statelor sale (luarea unor hotărâri majore în domenii considerate esențiale de către statele suverane în decurs de câteva luni, perioadă relativ mică având în vedere precedentele din istoria Uniunii și dificultățile care apar câteodată în timpul negocierilor, mai ales când subiectele sunt sensibile), noile relații stabilite între instituțiile Uniunii, precum și între acestea și statele sale membre prin intermediul deciziilor luate la nivel supranațional în ultimele luni de către reprezentanți ai ambelor părți, demonstrează încă o dată faptul că Uniunea are un sistem politic capabil ca în timp de criză, nu numai să redreseze sistemul economic, dar să îl și reformeze pentru a-i spori potențialul și pentru a-i asigura (în continuare) forța necesară pentru a funcționa.

Uniunea Europeană trece printr-o dublă reformă: una voită - cea a sistemului economic -, prin schimbările pe care i le-a adus modul de funcționare a acestuia, și una implicită - cea a sistemului politic - prin maturizarea acestuia, prin aprofundarea integrării și dezvoltarea instituțională pe care a încurajat-o acesta, prin crearea unor noi instrumente de monitorizare și control și prin creșterea competențelor instituțiilor europene. Cu acest prilej, se poate observa consolidarea cooperării pe trei niveluri: între statele membre, între instituțiile UE, precum și pe verticală, între aceste două categorii.

Concluzia acestei lucrări este că ipoteza de la care am pornit (anume că rezolvarea crizei Zonei Euro constă în aprofundarea integrării economice) se confirmă prin măsurile pe care le-a luat Uniunea Europeană în ultimele luni și prin modul în care a reacționat pe plan intern și pe scena internațională. Sistemul politic al Uniunii Europene a făcut deja primii pași în vederea aprofundării integrării economice, dar nu trebuie să se oprească aici, acest moment de criză fiind, în mod paradoxal, cel mai potrivit pentru a îndrepta toate hibebele sistemului economic european în vederea continuării funcționării și a dezvoltării sale.

Referințe bibliografice

1. Bărbulescu, I.Gh. și D. Răpan, 2009, *Dicționar trilingv al Uniunii Europene*, Editura Polirom, Iași
2. Burgess, M., 2007, *Federalism and Federation*, în Cini, M., *European Union Politics*, Ediția a doua, Oxford University Press, Oxford
3. Haas, E. B, 1968, *The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950 – 1957*, ediția a doua, Stanford University Press, Stanford
4. Jensen, C.S., 2007, *Neo-functionalism*, în Cini, M., 2007, *European Union Politics*, Ediția a doua, Oxford University Press, Oxford
5. Phillips, L., *EU economic task force reconvenes as disquiet returns to markets*, EUobserver, 06.09.2010, <http://euobserver.com/9/30738>
6. Phillips, L., *Van Rompuy economic governance task-force fizzling out*, EUobserver, 24.09.2010, <http://euobserver.com/19/30804>
7. Rettman, A., *Brussels rebukes Slovakia over Greek u-turn*, EUobserver, 12.08.2010, <http://euobserver.com/9/30610>
8. Willis, A., *Estonia to join embattled eurozone next year*, EUobserver, 12.05.2010, <http://euobserver.com/?aid=30068>
9. Banca Centrală Europeană, <http://www.ecb.int/euro/intro/html/map.en.html>
10. Comisia Europeană, *Pactul de Stabilitate și Creștere*, http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_ro.htm
11. Protocolul (nr. 4) privind statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, JOCE, C 115, 2008
12. Protocolul (nr. 13) privind Criteriile de Convergență, varianta consolidată a Tratatului de la Lisabona, 2009
13. Tratatul de la Lisabona, 2007, varianta consolidată, Official Journal of the European Union, C 83, vol. 53, 30 martie 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>
14. Van Rompuy, H., *Observații în urma celei de-a doua întâlniri a Grupului operativ privind guvernarea economică*, Bruxelles, 7 iunie 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/RO/ec/115234.pdf

Politica energetică a Federației Ruse în Europa: divide și vei cuceri *de Ana-Maria GHIMIȘ*

Abstract: The Russian Federation is one of the most important strategic partners of the European Union, however, the relationship between the two sides was not always productive, either because of (a) the Russian reluctance or (b) of the lack of a common position adopted by the EU Member States, either because of (c) third parties. Within this analysis I examine developments that have occurred in the years 2009-2010, taking as its starting point the two Summits that took place in May and November between the EU and Russia.

Keywords: energy, gas, divide and rule, pipeline, Nord Stream, South Stream, Nabucco, Early warning mechanism, common interest

Rezumat: Federația Rusă este unul dintre cei mai importanți parteneri strategici ai Uniunii Europene, totuși relația dintre cele două părți nu a fost întotdeauna productivă, fie datorită reticenței rusești, fie datorită lipsei unei poziții comune adoptate la nivelul Uniunii de către toate statele membre, fie datorită unei părți terțe. Analiza se față își propune examinarea evoluțiilor ce s-au produs la nivelul anilor 2009-2010, având ca punct de plecare cele două Summit-uri ce au avut loc în lunile mai și noiembrie dintre UE și Rusia¹.

Cuvinte cheie: energie, gaz, divide și cucerește, gazoduct, Nord Stream, South Stream, Nabucco, Mecanismul de Avertizare Timpurie, interes comun

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Anul 2009 ar putea fi foarte ușor declarat anul dialogului cu Rusia, având în vedere că președinția UE, deținută de către Suedia în perioada iulie - decembrie, a avut ca principal obiectiv pe agenda politică impulsivarea dialogului UE-Rusia. Având în vedere cele spuse mai sus este evidentă importanța pe care UE o acordă Rusiei, mai ales în contextul crizei georgiene din august 2008 sau cea a gazului din ianuarie 2009, cu atât mai mult cu cât energia rusească devine un element din ce în ce important, în contextul imposibilității realizării proiectului european Nabucco. În lucrarea de față urmăresc relevarea aspectelor relației UE-Rusia: relația de interdependență dintre cele două entități, interesele fiecărui actor în parte, negocierile de pe parcursul anului 2009. Totodată, voi urmări realizarea unui set de măsuri ce ar putea fi implementate în 2010 în vederea realizării unui parteneriat strategic mult mai strâns între cele două părți.

Deși este un actor major pe piața economică mondială, Uniunea Europeană are un punct vulnerabil și acesta este energia. Lipsa acesteia din urmă o face vulnerabilă, iar Federația Rusă nu a fost nici pe departe cel mai maleabil negociator, de multe ori adoptând chiar o atitudine de superioritate. Gazul rusesc devine din ce în ce mai necesar pentru susținerea economiilor europenilor. La nivelul statelor membre se întâlnesc două tendințe: una pro-rusă, iar cealaltă anti-rusă ceea ce face ca negocierile să fie cu atât mai dificile. Europa are nevoie de Federația Rusă, dar și Federația Rusă are nevoie de piața europeană¹.

Analiza de față are ca punct de plecare cele două întâlniri de nivel înalt, ce au avut loc în lunile: mai și noiembrie 2009 între reprezentanții, pe de o parte ai Federației Ruse, pe de alta, ai Uniunii Europene.

Metodologia utilizată constă în analiza de documente oficiale, atât cele europene, cât și cele rusești. Prin aceasta încerc întocmirea unei perspective realiste a relației dintre cele două părți, atât în prezent, cât și în viitor, precum și a unei comparații între așteptări și rezultate, acest lucru fiind realizat prin analiza documentelor oficiale înainte și după summit-uri. De asemenea, voi elabora o analiză temporală a evenimentelor, pentru a putea scoate în relief atât cauzele, cât și efectele imediate, pe termen mediu și lung.

Un studiu făcut la finele lunii ianuarie ale anului 2009 de către un grup de experți europeni a arătat faptul că transportul de gaz rusesc către țările consumatoare din Europa este de 300 de miliarde de metri cubi, cu un procent de 80% ce folosește Ucraina ca țară de tranzit. Din această

¹ “Russia and EU are inevitable partners”, 18 noiembrie 2009 disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-11-18/russia-eu-summit-sweden.html.

sumă, revin pentru: Germania – 96 de milioane de metri cubi; Italia – 60.5 milioane; Turcia – 75 milioane; Franța – 27.4 milioane; Ungaria – 38 milioane; Marea Britanie – 23.8 milioane; Polonia – 21 milioane; Republica Cehă – 18 milioane; Austria – 11 milioane; România – 15 milioane; Grecia – 7.4 milioane; Bulgaria – 9,7 milioane; Serbia – 10 milioane; Macedonia – 0.3 milioane; Croația – 3 milioane; Belgia – 8.8 milioane; Olanda – 12,9 milioane; Suedia – 1.1 milioane; Finlanda – 13.4 milioane; Bosnia și Herțegovina – 1.1 milioane; Slovenia – 1.9 milioane; Slovacia – 19 milioane; Moldova – 3.8 milioane.¹

Această realitate explică și comportamentul statelor implicate în acest joc al gazului, toate încercând să își protejeze interesele proprii și abia mai apoi pe cele comune, în acest caz ale UE sau ale întregii regiuni (dacă ne referim la securitatea energetică a Europei).

Europenii sunt în încercarea de a construi primul gazoduct european, Nabucco, însă implementarea proiectului a fost amânată. Deși la nivel formal europenii doresc să găsească alte rute prin care să ocolească Rusia, multe state precum: Germania, Bulgaria, Suedia, Austria au semnat acorduri bilaterale cu Gazprom-ul prin care se urmărește crearea unor noi rute rusești. Aproape jumătate din exportul energetic rusesc ajunge în țările europene prin conducta Druzhba, care este una dintre cele mai mari conducte din lume. Aceasta este de aproximativ 6 000 km și transportă aproape 75 de milioane de tone de gaz către Europa anual. Pentru a elimina o posibilă dependență în fața Ucrainei, dar și pentru a împiedica proiectul Nabucco să devină realitate, Federația Rusă propune alte două proiecte: South Stream și Nord Stream².

Construcția gazoductului Nord Stream (Anexa 2) este proiectată să înceapă în anul 2011. Acesta va avea ca punct de plecare Vyborg din Rusia și va ajunge în Greifswald, Germania. Construcția de conductă dublă are o capacitate anuală estimată a ajunge la 55 miliarde metri cubi, iar costul gazoductului este destul de ridicat 5-8 miliarde \$. Operatorul de proiect este Nord Stream AG, unde Gazprom deține 51%, germanii de la Wintershall și F. On Ruhrgas 20% fiecare, olandezii de la Dutch Gasuine 9% etc. Rusia a depus mult efort diplomatic pentru a primi acceptul din partea guvernelor din Europa de Nord. De exemplu: fiecare cerință suedeză în ceea ce privește siguranța de mediu a fost îndeplinită (la Stockholm construcția conductei se va amâna până în

¹ “European dependence on Russian gas”, 14.01.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-01-14/European_dependence_on_Russian_gas.html, accesat 17 feb 2010.

² “Let the oil flow”, 29.12. 2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-12-29/gas-europe-russia-ukraine.html, accesat 17 feb 2010.

octombrie pentru a se proteja ecosistemul din acea zonă¹). Suedia și Finlanda au semnat acordurile finale pentru Nord Stream pe data de 5 noiembrie 2009, Danemarca pe 20 octombrie², iar Germania pe 28 decembrie³. Nord Stream este propus de către ruși pentru a ocoli Ucraina, însă un alt obiectiv al acestuia ar fi Marea Britanie, momentul fiind unul propice deoarece Marea Britanie se confruntă cu o scădere treptată a capacității de producție de gaz natural din Marea Nordului⁴.

Logica după care este guvernat statul rus este lesne de înțeles, a reușit să acapareze piața energetică internă, prin marginalizarea companiilor private ce nu rezonază cu punctele de vedere ale oficialilor, prin cumpărarea celor mai mari companii energetice (de ex. Gazprom, Transneft) etc. Însă puterea reală a statului rus constă în drepturile de proprietate, pe care le are în mod exclusiv asupra infrastructurii de transport. Astfel, statul este cel care stabilește când, cum, cât, unde și către cine se vor duce cantitățile de gaze sau petrol. Astfel poate înclina mai ușor status-quo-ul în favoarea sa (Guzzini 2000, p.87).

Cealaltă propunere venită din parte Rusiei este proiectul South Stream (Anexa 1). Acesta a fost lansat de către Gazprom și Eni Italia⁵. South Stream, în conformitate cu estimările Gazprom, ar putea costa aproximativ 25 mld \$ - fără precedent pentru un gazoduct nou. Acesta a câștigat aprobarea din partea a 6 state de tranzit. Dintre toate statele, doar Bulgaria este singura care spune că ar putea revizui acordul la care s-a ajuns cu administrația precedentă⁶. Totuși, gazoductul ar putea ocoli Bulgaria prin Turcia. În proiectul inițial era prevăzută și participarea Austriei, însă negocierile au eșuat deoarece aceasta susținea Nabucco.

¹ Oleg Mityayev, 6.11.2009, disponibil pe <http://en.rian.ru/analysis/20091106/156738096.html>.

² “Scandinavian Nord Stream approvals bring construction closer”, 6.11.2009, disponibil pe <http://rt.com/Business/2009-11-06/scandinavian-nord-stream-approvals.html>.

³ “Germania și-a dat acordul pentru construirea conductei Nord Stream în apele sale teritoriale”, 30.12.2009, disponibil pe <http://www.infonews.ro/stire/496616-germania-si-dat-acordul-pentru-construirea-conductei-nord-stream-apele-sale-teritoriale>.

⁴ Lindsay Wright, Pipeline politics: Russia's natural gas diplomacy, 1 august 2009, disponibil: <http://www.allbusiness.com/energy-utilities/utilities-industry-natural/12794896-1.html>, accesat: 3 martie 2010.

⁵ South Stream Project, UNECE Energy Week “Investing in Energy Security” 16th Session Committee on Sustainable Energy and Related Meetings 26-30 November 2007, disponibil: http://www.unece.org/energy/se/pp/EnCom16/28Nov07/1.10_Gregori.pdf, accesat: 20 mai 2010.

⁶ “European dependence on Russian gas”, 14.01. 2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-01-14/European_dependence_on_Russian_gas.html.

Dar lipsa gazului i-a făcut pe oficialii austrieci să își reconsidere poziția¹. Astfel, în luna aprilie a anului 2010, Austria a semnat acordul cu Gazpromul în ceea ce privește participarea sa la South Stream². Pe data de 14 noiembrie Rusia a semnat acordul final cu Slovenia stabilind astfel ruta pe care o va urma gazoductul³.

Cea mai recentă încercare a europenilor de a-și diversifica exportatorii este mult promisul gazoduct Nabucco (Anexa 1) (gazoduct ce este planificat a transporta gaz pe o lungime de 3,300 km din regiunea Caspică în Austria prin Turcia, Bulgaria, România și Ungaria) ce pare a avea același sfârșit precum gazoductul Turmenistan-Turcia, deoarece în paralel rușii propun un alt gazoduct, South Stream. Totuși, Nabucco se confruntă cu lipsa de gaz sau lipsa investitorilor⁴. Unica sursă potențială rămâne Azerbaijanul. Politica dusă de către oficialii acestui stat denotă o tendință clară spre Vest, însă rămâne de văzut dacă rușii vor accepta ca europenii să își diversifice furnizorii, Azerbaijanul devenind astfel concurență pe o piață deținută până acum de Rusia. Faptul că acest stat a semnat un contract cu Azerbaijanul pentru a importa 500 milioane metri cubi de gaz începând cu anul 2010, este un semnal clar dat europenilor⁵. Apoi trebuie luată în calcul și Georgia. Dată fiind situația dificilă din acest stat și recunoașterea de către Rusia a independenței provinciilor separatiste Oseția de Sud și Abhazia, investitorii și creditorii Nabucco sunt cu atât mai îngrijorați să își investească banii într-un proiect deja aflat în întârziere. Ca țară de tranzit, Georgia joacă un rol fundamental în succesul proiectului Nabucco. În condițiile în care aceasta nu mai deține controlul deplin asupra teritoriului său, iar alte țări din regiune își reevaluează relațiile cu Rusia, șansele ca europenii să poată conta pe Georgia sau Azerbaidjan pentru alimentarea cu gaz par reduce⁶.

¹ Oleg Mityaev, 16.11.2009, disponibil pe <http://en.rian.ru/analysis/20091116/156864706.html>.

² Nigel Tandy, *Austria and Russia sign South Stream pipeline agreement*, 25.04.2010, disponibil pe <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5503376,00.html>, accesat 3 mai 2010.

³ “*Together, South and North Stream will bring a new Europe order*”, 14.11.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-11-14/south-stream112.html?fullstory.

⁴ Lindsay Wright, *Pipeline politics: Russia's natural gas diplomacy*, 1 august 2009, disponibil: <http://www.allbusiness.com/energy-utilities/utilities-industry-natural/12794896-1.html>, accesat 3 martie 2010.

⁵ Natasha Hroneska, Andreja Bogdanovski, *Analytica's Intern Yearbook For 2009*, disponibil: http://www.analyticamk.org/files/Yearbook_2009.pdf, accesat: 5 mai 2010, p. 155.

⁶ “*Criza din Georgia ar putea zadarnici proiectul Nabucco*”, 2.09.2008, disponibil pe <http://www.financiarul.ro/2008/09/02/criza-din-georgia-ar-putea-zadarnici-proiectul-nabucco/>.

Aceste două proiecte rusești, urmează linia contractelor bilaterale, datorate unei lipse de coerență în rândul statelor europene, iar semnarea acestora urmărește împiedicarea proiectului Nabucco. Având în vedere că toate statele participante la alternativele rusești au semnat contractele aferente, apare posibilitatea înființării unui joc cu sumă nulă. Ceea ce câștigă rușii, pierd europenii și anume: mai multe gazoducte rusești construite, mai puține șanse de construire pentru conductele europene (Miroiu, 2006, p.103).

Dacă aceste două proiecte ale Gazpromului nu vor mai fi realizate există riscul producerii unei alte crize a gazului precum cea din ianuarie 2009 când pe 7 ianuarie Ucraina decide să închidă transportul de gaz. Fiind stat de tranzit, foarte multe țări rămân în acel moment fără combustibil. Mai târziu, cele două țări au semnat un acord, mai exact pe 19 ianuarie, care a permis celor două părți să reia tranzitul de combustibil rusesc către clienții europeni. Totuși, criza a înghețat Europa, care, s-a văzut neputincioasă, fiind principala parte afectată în disputa ruso-ucrainiană. A existat temerea că situația s-ar repeta, ceea ce și era pe cale să se întâmple în noiembrie 2009¹.

Un alt posibil risc în cazul în care proiectele rusești ar deveni o realitate ar fi scindarea Europei prin acordurile bilaterale pe care le încheie. În timp ce fostul președinte ceh Vaclav Havel a declarat că UE trebuie să arate solidaritate pentru oricine se confruntă cu guverne totalitariste, făcând astfel referire la guvernul rus și la acțiunile acestuia din Georgia², la data de 20 noiembrie vice-cancelarul german a făcut o vizită oficială în Moscova, ceea ce reprezintă un element benefic pentru construirea unei relații Germania-Rusia apropiate în contextul noului guvern al Republicii Federale Germania. Rezultatul a fost unul pozitiv, întâlnirea fiind o confirmare a implicării ambelor părți într-un parteneriat strategic³. Lipsa unei coerențe la nivelul UE ridică poate cele mai importante probleme, deoarece relațiile bilaterale au dus la scindarea Uniunii în două tabere: cea pro-rusă în frunte cu Germania și cea anti-rusească în frunte cu țările din fostul bloc sovietic⁴. Acest fapt poate fi explicat prin prisma

¹ “2009 - the year in review”, 30.12.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-12-30/2009-summary-year-events.html, accesat 17 feb 2010.

² Andrew Rettman, *EU-Russia summit to focus on climate and energy*, 11.11.2009, disponibil pe <http://euobserver.com/?aid=28976>, accesat 5 dec 2009.

³ “Moscow positive about final pre-Lisbon Russia-EU summit”, 25.11.2009, disponibil pe <http://rt.com/Politics/2009-11-25/nesternko-24-november-2009.html>, accesat 5 dec 2009.

⁴ Andrew Rettman, *EU-Russia summit to focus on climate and energy*, 11.11.2009, disponibil pe <http://euobserver.com/?aid=28976>, accesat 5 dec 2009,

strategiei „*dezbină și vei cuceri*”, o strategie deloc străină de administrația de la Kremlin. Această tactică i-a asigurat Rusiei victoria în lupta cu europenii asupra controlului energetic în spațiul european timp îndelungat, iar implementarea celor două proiecte ar adânci și mai mult disparitățile prezente între statele membre ale UE (Guzzini 2000, p.68).

Dacă cele două proiecte amintite vor fi realizate, problemele tranzitului nu vor fi rezolvate. Ceea ce rușii nu vor să dezvăluie sunt problemele interne în ceea ce privește energia. Cu toate că se vor construi 2 noi gazoducte, pe teritoriul rusesc gazul va trece tot prin cele vechi. Acest lucru este îngrijorător, mai ales ca în luna octombrie a anului 2009 a avut loc o explozie a unei porțiuni dintr-un gazoduct ce trece din sud-vestul Moscovei. Rusia ar trebui să se concentreze pe reabilitarea celor vechi și apoi să își îndrepte atenția către construcția gazoductelor noi¹.

Dacă South Stream va trece prin Turcia (în apropiere de regiunea kurdă), perspectiva statului terț va deveni din nou un punct central al relației UE-Rusia. Ucraina va fi înlocuită de către Turcia. Având în vedere nenumăratele încercări eșuate ale Turciei de a adera în Uniunea Europeană, dacă aceasta nu va deveni membru al UE sau nu va avea relații diplomatice productive cu structurile europene, relațiile UE-Rusia ar putea intra din nou într-un impas².

Europenii au încercat să găsească o rezolvare pentru toate aceste posibile probleme. Summit-ul de pe 21-22 mai 2009 a avut ca prim plan sectorul energetic. În urma discuțiilor, a devenit evidentă nevoia fiecărei părți de a fi asigurată aprovizionarea. Summit-ul a fost mai mult o încercare de recâștigare a încrederii reciproce, după criza din ianuarie³. UE și Rusia au căzut de acord în ceea ce privește începerea negocierilor, pe baza propunerii Comisiei Europene pentru un Mecanism de Avertizare Timpurie, ce a fost adoptat pe data de 15 mai de către membrii Comisiei și care a fost semnat de Rusia la 16 noiembrie 2009⁴. Acesta include o definiție clară a circumstanțelor în care acesta urmează să se activeze, condiții ce pot fi caracterizate prin o „*întrerupere semnificativă de aprovizionare*”, care poate avea loc din cauza unor

¹ “*Pipeline explosion triggers roaring blaze in Moscow*”, 10.05.2009, disponibil pe http://news.xinhuanet.com/english/2009-05/10/content_11347532.htm, accesat 7 nov 2009.

² Oleg Mityaev, 16.11.2009, disponibil pe <http://en.rian.ru/analysis/20091116/156864706.html>, accesat 17 nov 2009.

³ “*Energy returns to centre stage in Khabarovsk*”, 21.05.2009, disponibil pe http://rt.com/Business/2009-05-21/Energy_returns_to_centre_stage_in_Khabarovsk_.html, accesat 5 feb 2010.

⁴ *Common Spaces- Progress report 2009*, accesat: 6 mai 2010, disponibil: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2009_en.pdf.

neînțelegeri comerciale, probleme de infrastructură sau accidente. De asemenea, o a treia parte este bine venită să intervină pentru a ajuta la soluționarea eventualei probleme¹. „Sunt încrezător în ceea ce privește implementarea Mecanismului și că această va fi un element puternic pentru a preveni, sub orice circumstanță, a întreruperii exportului sau tranzitului spre Uniunea Europeană”, a declarat comisarul pe energie al Uniunii Europene Piebalgs².

Summit-ul mai sus menționat reprezintă un punct important în dezvoltarea politicii energetice a Federației Ruse. Până atunci Rusia a preferat cooperarea doar între state națiune (Drăgan 2005, p.23), însă Mecanism de Avertizare Timpurie este un instrument prin care relațiile comerciale, dar și politice dintre Rusia și Uniune avansează spre un sistem omogen de valori. Această perspectivă este extrem de diferită față de atitudinea Rusiei de până acum, care posta în partenerul inaccesibil (Guzzini 2000, p.91).

Summit-ul UE-Rusia ce a avut loc pe data de 18 noiembrie la Stockholm a avut ca principale puncte de discuție: un parteneriat pentru modernizare, crearea unui cadru pentru un nou acord UE-Rusia, un dialog avansat și productiv, dezvoltarea proiectelor economice comune, aici fiind incluse și sfera energetică și securitatea energetică³.

În ajunul Summit-ului din data de 11-12 decembrie Agenția Internațională pentru Energie (AIE) a publicat o previziune a posibilelor modificări în structura și amplitudinea consumului de gaz din Europa până în 2020. Experții AIE au stabilit că, în cazul post-Protocolul de la Kyoto este semnat la Copenhaga, Rusia va trebui treptat să limiteze transportul de gaz, astfel ca noile gazoducte nu au viitor luminos. În această perspectivă dacă noul protocol nu va fi semnat (lucru ce s-a și întâmplat⁴), cererea de gaze din UE va crește cu aproximativ 67%, astfel că livrările vor ajunge la 240 de miliarde de metri cubi. Studiul se bazează pe faptul că noul protocol „ar încuraja Europa în a transfera

¹ “The EU and Russia reinforce the Early Warning Mechanism to improve prevention and management in case of an energy crisis”, 16.11.2009, disponibil pe <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1718&language=en>, accesat 5 feb 2010.

²“Energy Dialogue EU-Russia“ *The Tenth progress report*”, noiembrie 2009, accesat 4 aprilie 2010, disponibil pe http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/russia/doc/reports/progress10_en.pdf.

³“EU-Russia Summit on 18 November in Stockholm”, 17.11.2009, disponibil pe <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1724&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, accesat 17 martie 2010.

⁴ Gina Zaragiu, 25.12.2009, disponibil pe http://www.epochtimes-romania.com/articles/2009/12/article_69757.html, accesat 6 aprilie 2010.

*tehnologia de economisire a energiei*¹. Totuși, aceste predicții sunt pe termen scurt, cel mult mediu. Până în 2020, Uniunea nu va putea să își dezvolte tehnologia alternativă pentru a putea ajunge la independență din punct de vedere energetic. Pe termen lung, lucrurile stau cu totul diferit. Se observă, o tendință clară la nivelul european de a crește proporția de utilizare a resurselor alternative. De exemplu, Germania este fruntașă la nivel mondial, în ceea ce privește energia eoliană (20.000 de turbine), energia produsă „încumărând o pondere de 6,4% din consumul său total”².

În mai 2010 a apărut documentul „*Programul pentru Utilizarea Eficientă a Politicii Externe pentru Dezvoltarea pe termen lung a Rusiei*”. În acest document se încuraja cooperarea Federației Ruse cu statele membre ale UE, printre care erau menționate: Franța, Germania, Spania³. Menționarea acestor state nu este întâmplătoare, ci este un semnal dat europenilor în ceea ce privește preferințele externe ale Rusiei. În acest document nu se menționează cooperarea cu Uniunea Europeană, ci doar anumite state din acest construct, deoarece se ajunge la situația inițială de cooperare sub forma relațiilor bilaterale (Miroiu 2006, pp.99-100).

În urma Summit-ului din mai 2010, UE și Federația Rusă au ajuns la un acord privind implementarea unui Parteneriat pentru Modernizare. Acesta cuprinde bineînțeles și sfera energetică. Prin acest Parteneriat se urmărește adâncirea cooperării dintre cei doi actori pe o gamă largă de subiecte, însă nu putem declara că s-a ajuns o avansare reală.⁴

Aceste întâlniri au avut numeroase rezultate pozitive chiar dacă nu au fost cele sperate. Pe data de 28 decembrie 2009, un membru al Comisiei Europene a declarat că Rusia a avertizat Republica Cehă, Ungaria și Slovacia de o posibilă întrerupere a energiei de parcursul acelei ierni. Deși situația a fost imediat rezolvată, Rusia a făcut anunțul în aceste țări ceea ce este în conformitate cu Mecanismul de Avertizare Timpurie pe care UE a încercat să îl impună în întâlnirea din luna mai 2009. Rusia și-

¹ “Medvedev thanks Sweden for approving Nord Stream gas pipeline” 18.11.2009, disponibil pe <http://en.rian.ru/business/20091118/156888237.html> , accesat 20 dec 2009.

² “Germania – cel mai mare producator de energie eoliana, din lume”, 12.11.2009, disponibil pe <http://www.hitechpedia.ro/germania-cel-mai-mare-producator-de-energie-eoliana-din-lume-2/37.html>, accesat 20 dec 2009.

³ Andrew Rettman, *Russian document prioritises better EU relations*, 12.05.2010, disponibil: <http://euobserver.com/?aid=30066>, accesat 7 mai 2010.

⁴ Consiliul UE, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit 31 May-1 June 2010*, disponibil: http://www.consiliu.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf, accesat: 7 mai 2010.

a respectat partea de înțelegere, ceea ce ajută la dezvoltarea unei încrederi reciproce între cele două părți. Tot aceasta a declarat că întreruperea livrării de gaze ar avea drept cauză disputele comerciale ruso-ucrainene, deoarece elitele politice ale Ucrainei ar considera că plata Rusiei pentru tranzitul gazului său spre continentul european ar fi prea mică¹.

Astfel, nu numai că Mecanismul a fost semnat la nivel formal de către oficialii de la Kremlin, dar a fost și respectat și pus în practică. Este cea mai mare realizare pe care europenii, ca parte a UE au reușit să o facă în ceea ce privește gazul rusesc. Această înțelegere demonstrează că realitatea actuală nu îi poate permite nici măcar Federației Ruse să adopte o politică strict bazată pe relațiile bilaterale (Griffiths 2005, pp.33-36).

Un alt rezultat este anunțul făcut de oficialii ruși conform căruia țara lor este pregătită să reducă emisiile de gaze cu 20-25% până la nivelul anului 2020, după ce își luase angajamentul de a le reduce cu 10 până la 15%, ceea ce este în conformitate cu tendința urmată de către statele membre ale Uniunii Europene și anume protecția mediului².

Așa cum spuneam mai devreme, deși există un cadru relativ productiv în ceea ce privește desfășurarea relațiilor dintre Uniunea Europeană și Rusia, totuși aceasta poate fi supusă unor eventuale probleme.

Una dintre acestea este apariția unui stat terț, care are capacitățile necesare de a influența relația celor 2 părți. Aceasta este Ucraina. Ea constituie încă un actor hotărâtor în înclinarea balanței în relațiile dintre UE și Rusia și acest lucru datorită poziției de țară de tranzit a acestei țări. Recent, Kremlin-ul a aplicat din nou strategia premierii ucrainenilor pentru depărtarea față de NATO prin prețuri mai mici la gazul importat. De la începutul anului 2010, Ucraina cumpără gaz cu 100 \$ mai puțini pentru 1000 de metri cubi³. O posibilă rezolvare ar fi ca UE să susțină cele două proiecte rusești, dar aici ar putea apărea efecte negative, de natura dependenței energetice crescute față de ruși⁴.

¹ “Let the oil flow”, 29.12.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-12-29/gas-europe-russia-ukraine.html, accesat: 17 feb 2010.

² Andrew Rettman, *EU-Russia summit to focus on climate and energy*, 11.11.2009, disponibil pe <http://euobserver.com/?aid=28976>, accesat: 10 feb 2010.

³ Răzvan Iorga, *Moscova a sczut pretul gazelor livrate Ucrainei*, 16 aprilie 2010, disponibil: <http://karadeniz-press.ro/kara/moscova-a-scazut-pretul-gazelor-livrate-ucrainei/>, accesat: 3 mai 2010.

⁴ “Russia to supply 116 bln cu m of gas to Europe via Ukraine in 2010”, 19.11.2009. disponibil pe <http://en.rian.ru/russia/20091119/156903949.html>, accesat: 20 dec 2009.

Lipsa unei coerențe la nivelul UE ridică poate cele mai importante probleme. Pentru ca relațiile dintre Rusia și Uniune să fie productive ar trebui să se ajungă la o bază comună mai întâi între cele 27 de state membre¹. Aceasta este unica modalitate deoarece odată ajunși la un numitor comun, strategia „*dezbină și vei cuceri*” a Rusiei nu mai poate fi aplicată (Guzzini 2000, p.68). Măsura oportună ce ar trebui impusă în această situație nu ar fi eliminarea relațiilor bilaterale, acest lucru este imposibil, ci mai degrabă stabilirea unei poziții relativ apropiate a tuturor statelor membre UE².

Ridicarea vizei pentru cetățenii ruși, ce doresc să călătorească pe teritoriul UE, propunere venită din partea oficialilor de la Moscova, ar putea duce la o relaxare între cele două părți³, pe de o parte, însă pe de altă parte, acceptarea acestei propuneri ar ridica și eventuale riscuri având în vedere că Federația Rusă a înregistrat cea mai rapidă creștere a problemelor legate de droguri în ultimii 5 ani din întreaga lume⁴. Se poate spune că propunerea nu a fost implementată pentru că Federația Rusă întâmpină aici reversul strategiei „*dezbină și cucerește*”. A folosit-o atât de mult, încât Europa a rămas scindată, creând astfel sentimente contradictorii (Guzzini 2000, p.68).

Concluzii

Așadar, președinția suedeză poate fi considerată o adevărată negociatoare având în vedere cele realizate, fără ca măcar să existe relații bilaterale între acest stat și dificila Moscova. Summit-urile din lunile mai și noiembrie au avut rezultate pozitive, printre care poate cel mai important fiind Mecanismul de prevenire timpurie, ce a și fost implementat. Totuși, europenii nu pot deveni euforici, deoarece situația de facto este net în favoarea rușilor, mai ales cu slabele șanse ale proiectului Nabucco de a se materializa. Acordurile bilaterale semnate de statele prin care vor trece Nord și South Stream nu fac decât să creeze și mai multe disensiuni între statele membre UE, iar construirea

¹ Andrew Rettman, *EU-Russia summit to focus on climate and energy*, 11.11.2009, disponibil pe <http://euobserver.com/?aid=28976>, accesat 3 ian 2010.

² Ibidem.

³ “*Talks on a new Russia-EU agreement productive*” 19.12.2009, disponibil pe <http://rt.com/MFA/2009-12-19/russia-eu-agreement-nesterenko.html>, accesat: 3 martie 2010.

⁴ Louise Shelley, *The Drug Trade in Contemporary Russia, China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 4, No. 1 (2006) p. 15-20, accesat: 13 noiembrie 2009, disponibil pe http://www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/Quarterly/February_2006/Louise_Shelley.pdf, p. 16.

acestor proiecte reprezintă schimbarea lemnului cu oțelul în ceea ce privește independența. Fără intermediari precum Ucraina, UE devine extrem de vulnerabilă în fața negocierilor dure ale rușilor. Dar Rusia este și va rămâne un stat unic, ce poate mereu surprinde. Dacă vreun stat ar dori și ar și avea șanse de reușită să readucă în prim planul academic internațional realismul clasic, acel stat ar fi cu siguranță Federația Rusă deoarece aceasta a devenit o mare putere, nu datorită resurselor de care dispune, deși nici acestea nu trebuie neglijate, ci datorită politicii energetice ca parte a politicii externe pe care o urmează¹.

Anexa 1- Gazoductele South Stream și Nabucco²



¹ *Provocări la Adresa Securității și Strategiei la Începutul Secolului XXI*, Sesiunea de Comunicări Științifice cu Participare Internațională – 14-15 Aprilie 2005 – Secțiunea: Apărare și Securitate Națională, Editura Universității Naționale de Apărare București, disponibil: http://Cssas.Unap.Ro/Ro/Pdf_Carti/Provocari_La_Adresa_Securitatii_Si_Strategiei_2005.Pdf, accesat: 30 aprilie 2010, p. 247.

² *Harta energetică a Europei în 2010 / România, între Nabucco și South Stream*, 7.01.2010, disponibil pe http://www.adevarul.ro/international/EXCLUSIV_Harta_energetica_a_Europei_in_2010_-_Romania-intre_Nabucco_si_SouthStream_0_185381661.html.

Anexa 2 - Gazoductul Nord Stream¹



Referințe bibliografice

1. Drăgan, Gabriela. 2005. *Uniunea Europeană între federalism și interguvernamentalism: politici comune ale UE [pentru uzul studenților]*. București. Editura ASE.
2. Griffiths, Martin. 2003. *Relatii internationale: scoli, curente, gânditori*. Bucuresti. Ziu.
3. Guzzini, Stefano. 2000. *Realism si relatii internationale: povestea fara sfîrsit a unei morti anuntate: realismul în relatiile internationale si în economia politica internationala*. Iași. Institutul European.
4. Miroiu, Andrei; Ungureanu, Radu Sebastian; Biró, Daniel; Todorean, Olivia; Apahideanu, Ionut-Octavian; Soare, Simona; Secieru, Stanislav; Dîrdala, Lucian-Dumitru. 2006. *Manual de relatii internationale*, Iasi. Polirom.
5. "2009 - the year in review", 30.12.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-12-30/2009-summary-year-events.html, accesat 17 feb 2010.
6. Hroneska, Natasha; Bogdanovski, Andreja. *Analytica's Intern Yearbook For 2009*, disponibil: http://www.analyticamk.org/files/Yearbook_2009.pdf, accesat: 5 mai 2010.

¹ "Nord Stream gas pipeline to be build on time", 25.10.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-10-25/nord-stream-completed-time.html?fullstory.

7. Iorga, Răzvan. *Moscova a scăzut pretul gazelor livrate Ucrainei*, 16 aprilie 2010, disponibil: <http://karadeniz-press.ro/kara/moscova-a-scazut-pretul-gazelor-livrate-ucrainei/>, accesat: 3 mai 2010.
8. Mityayev, Oleg. 6.11.2009, disponibil pe <http://en.rian.ru/analysis/20091106/156738096.html>.
9. Rettman, Andrew. *EU-Russia summit to focus on climate and energy*, 11.11.2009, disponibil pe <http://euobserver.com/?aid=28976>, accesat 5 dec 2009.
10. Rettman, Andrew, *Russian document prioritises better EU relations*, 12.05.2010, disponibil: <http://euobserver.com/?aid=30066>, accesat 7 mai 2010.
11. Shelley, Louise. 2006. *The Drug Trade in Contemporary Russia, China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 4, No. 1, p. 15-20, accesat: 13 noiembrie 2009, disponibil pe http://www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/Quarterly/February_2006/Louise_Shelley.pdf.
12. Tandy, Nigel. *Austria and Russia sign South Stream pipeline agreement*, 25.04.2010, disponibil pe <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5503376,00.html>, accesat 3 mai 2010.
13. Wright, Lindsay. *Pipeline politics: Russia's natural gas diplomacy*, 1 august 2009, disponibil: <http://www.allbusiness.com/energy-utilities/utilities-industry-natural/12794896-1.html>, accesat: 3 martie 2010.
14. *Provocări la Adresa Securității și Strategiei la Începutul Secolului XXI*, Sesiunea de Comunicări Științifice cu Participare Internațională – 14-15 Aprilie 2005 – Secțiunea: Apărare și Securitate Națională, Editura Universității Naționale de Apărare București, disponibil: http://Ccssas.Unap.Ro/Ro/Pdf_Carti/Provocari_La_Adresa_Securitatii_Si_Strategiei_2005.Pdf, accesat: 30 aprilie 2010.
15. *“Russia and EU are inevitable partners”*, 18 noiembrie 2009 disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-11-18/russia-eu-summit-sweden.html.
16. *“European dependence on Russian gas”*, 14.01. 2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-01-14/European_dependence_on_Russian_gas.html, accesat 17 feb 2010.
17. *“Let the oil flow”*, 29.12. 2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-12-29/gas-europe-russia-ukraine.html, accesat 17 feb 2010.
18. *“Scandinavian Nord Stream approvals bring construction closer”*, 6.11.2009, disponibil pe <http://rt.com/Business/2009-11-06/scandinavian-nord-stream-approvals.html>.
19. *“Germania și-a dat acordul pentru construirea conductei Nord Stream în apele sale teritoriale”*, 30.12.2009, disponibil pe <http://www.infonews.ro/stire/496616-germania-si-dat-acordul-pentru-construirea-conductei-nord-stream-apele-sale-teritoriale>.

20. *South Stream Project*, UNECE Energy Week “Investing in Energy Security” 16th Session Committee on Sustainable Energy and Related Meetings 26-30 November 2007, disponibil: http://www.unece.org/energy/se/pp/EnCom16/28Nov07/1.10_Gregori.pdf, accesat: 20 mai 2010.
21. “*European dependence on Russian gas*”, 14.01. 2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-01-14/European_dependence_on_Russian_gas.html.
22. “*Together, South and North Stream will bring a new Europe order*”, 14.11.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-11-14/south-stream112.html?fullstory.
23. “*Criza din Georgia ar putea zadarnici proiectul Nabucco*”, 2.09.2008, disponibil pe <http://www.financiarul.ro/2008/09/02/criza-din-georgia-ar-putea-zadarnici-proiectul-nabucco/>.
24. “*Moscow positive about final pre-Lisbon Russia-EU summit*”, 25.11.2009, disponibil pe <http://rt.com/Politics/2009-11-25/nesternko-24-november-2009.html>, accesat 5 dec 2009.
25. “*Pipeline explosion triggers roaring blaze in Moscow*”, 10.05.2009, disponibil pe http://news.xinhuanet.com/english/2009-05/10/content_11347532.htm , accesat 7 nov 2009.
26. “*Energy returns to centre stage in Khabarovsk*”, 21.05.2009, disponibil pe http://rt.com/Business/2009-05-21/Energy_returns_to_centre_stage_in_Khabarovsk_.html, accesat 5 feb 2010.
27. *Common Spaces - Progress report 2009*, disponibil: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsaces_pr og_report_2009_en.pdf, accesat 6 mai 2010.
28. “*The EU and Russia reinforce the Early Warning Mechanism to improve prevention and management in case of an energy crisis*”, 16.11.2009, disponibil pe http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/171_8&language=en , accesat 5 feb 2010.
29. Energy Dialogue EU-Russia “*The Tenth progress report*”, noiembrie 2009, disponibil pe http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/russia/doc/reports/progress10_en.pdf , accesat 4 aprilie 2010.
30. “*EU-Russia Summit on 18 November in Stockholm*”, 17.11.2009, disponibil pe http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/172_4&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en , accesat 17 martie 2010.
31. Gina Zaragiu, 25.12.2009, disponibil pe http://www.epochtimes-romania.com/articles/2009/12/article_69757.html , accesat 6 aprilie 2010.
32. “*Medvedev thanks Sweden for approving Nord Stream gas pipeline*” 18.11.2009, disponibil pe

- <http://en.rian.ru/business/20091118/156888237.html>, accesat 20 dec 2009.
33. “Germania – cel mai mare producator de energie eoliana, din lume”, 12.11.2009, disponibil pe <http://www.hitechpedia.ro/germania-cel-mai-mare-producator-de-energie-eoliana-din-lume-2/37.html>, accesat 20 dec 2009.
34. Consiliul UE, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit 31 May-1 June 2010*, disponibil: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf, accesat: 7 mai 2010.
35. “Let the oil flow”, 29.12.2009, disponibil pe http://rt.com/Top_News/2009-12-29/gas-europe-russia-ukraine.html, accesat: 17 feb 2010.
36. “Russia to supply 116 bln cu m of gas to Europe via Ukraine in 2010”, 19.11.2009, disponibil pe <http://en.rian.ru/russia/20091119/156903949.html>, accesat: 20 dec 2009.
37. “Talks on a new Russia-EU agreement productive”, 19.12.2009, disponibil pe <http://rt.com/MFA/2009-12-19/russia-eu-agreement-nesterenko.html>, accesat: 3 martie 2010.

Binomul NATO – UE: soluție euro-atlantică la provocările mondiale actuale

de Monalisa GIUGLEA

Abstract: The main hypothesis of this paper is that the EU and NATO are part of a binomial that represents a solution for fighting against the threats to the Euro-Atlantic security. The challenges of the 21st century are many and complex: the terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, the cybernetic attacks, the irregular migration, the climatic changes (global warming), the regional conflicts, the failed states. In order to face these threats, NATO and EU founded a partnership so that they can work together. The cooperation relationship between the two of them was not constant; it has been influenced by many events that affected them in a positive or a negative way. This paper aims to demonstrate that, despite all these events, the NATO-EU binomial is a functional one and that, nowadays, it represents the guarantee for the Euro-Atlantic security.

Keywords: binomial, Euro-Atlantic security, threats, terrorism, regional conflicts, security strategy

Rezumat: Prezenta lucrare de cercetare pornește de la ipoteza conform căreia UE și NATO formează un binom ce se constituie într-o soluție pentru combaterea amenințărilor la adresa securității euro-atlantice. Provocările specifice secolului al XXI-lea sunt multiple și din ce în ce mai complexe: terorismul, proliferarea armelor de distrugere în masă, atacurile cibernetice, migrația iregulară, schimbările climatice (încălzirea globală), conflictele regionale, „statele eșuate”. Pentru a veni în întâmpinarea acestor amenințări, NATO și UE au pus bazele unui parteneriat în baza căruia au acționat în comun. Relația de cooperare dintre cele două nu a fost una constantă, ci marcată de evenimente care le-au afectat pozitiv sau negativ. Principalul obiectiv al acestei lucrări este de a demonstra că, în ciuda acestor evenimente, binomul NATO – UE este unul funcțional și că, în prezent, constituie o garanție pentru securitatea euro-atlantică¹.

Cuvinte cheie: binom, securitate euro-atlantică, amenințări, terorism, conflicte regionale, strategie de securitate.

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Definirea problemei. Importanța temei de cercetare

În această lucrare analizez impactul și influența NATO și a UE asupra securității euro-atlantice, în special pe parcursul ultimelor două decenii. Având în vedere apariția și răspândirea noilor tipuri de amenințări în spațiul euro-atlantic, voi urmări atât modul în care acestea au determinat realizarea și implementarea diferitelor politici la nivelul celor două organizații internaționale, cât și rezultatele implementării acestor politici. Obiectivul principal al acestei lucrări de cercetare este acela de a indica în ce fel relația NATO-UE, eforturile comune depuse în vederea menținerii stabilității internaționale și modalitățile acestora de acțiune ar putea constitui o soluție permanentă, constructivă care să vină în întâmpinarea problemelor de securitate euro-atlantică. Un alt obiectiv al cercetării este acela de a observa felul în care NATO și UE au conlucrat în vederea restabilirii echilibrului regional sau internațional în diferite situații, în ce fel propriile interese și scopuri le-au afectat cooperarea, precum și proporția în care s-a implicat fiecare dintre cele două în gestionarea conflictelor și situațiilor de criză.

Prin urmare, una din întrebările la care voi încerca să răspund pe parcursul acestei lucrări este dacă această colaborare NATO-UE constituie o formulă viabilă, de viitor pentru gestionarea eventualelor crize de securitate. În acest sens, mă voi raporta la operațiunile comune NATO-UE anterioare, ilustrative pentru relația euro-atlantică, pentru tiparul cooperării celor doi actori internaționali. Această cooperare s-a concretizat, de cele mai multe ori, sub forma unui binom, a unei echipe de lucru în interiorul căruia forța și capacitatea de acțiune au fost divizate potrivit specificului fiecăruia dintre cei doi actori ceea ce a dus la eficientizarea operațiunilor comune. Concret, dacă NATO a constituit, în cele mai mult dintre cazuri puterea militară, UE s-a dovedit a fi o putere civilă de necontestat.

Se poate spune că atât UE, cât și NATO au creat comunități, respectiv comunitatea europeană și comunitatea nord-atlantică. Împreună au conceput comunitatea euro-atlantică nu doar în sens geografic, ci și în sensul internalizării de către membrii săi a normelor și valorilor considerate comune, care le determină comportamentul în diferite situații și care au efecte asupra funcționării și evoluției acestei comunități (Schimmelfenig 2003, p. 4). Comunitatea euro-atlantică se dovedește a fi puternică, reprezentând un pion central al sistemului internațional, întrucât „alocă valori politice relevante în zonele-problemă ale securității și bunăstării” (*Idem*, p.12). Totodată, în cadrul acestei comunități au fost inițiate operațiuni și s-au derulat proiecte care au avut efecte concrete asupra stabilității regionale și internaționale, relevante în acest sens fiind intervențiile din Macedonia, Bosnia sau Kosovo, la care voi face referire pe parcursul acestei lucrări. Securitatea euro-atlantică poate fi considerată produsul unui astfel de sistem de norme și proceduri, atât

UE, cât și NATO având la baza funcționării lor tratate care reglementează raporturile dintre membri. Colaborarea dintre NATO și UE a avut ca liant numeroase tratate și acorduri prin care se defineau diferite principii și modalități de acțiune specifice operațiunilor în comun. Un astfel de exemplu este constituit de setul de acorduri intitulat „Berlin Plus”, încheiate în anul 2002, prin care UE avea acces la capacitățile și logistica NATO în cadrul operațiunilor de management al crizei pe care urma să le desfășoare, acordurile fiind considerate piatra de temelie a cooperării NATO-UE (Kurowska 2008, p.34). Dacă în trecut Uniunea Europeană consuma securitatea produsă de NATO, în ultimul timp, odată cu dezvoltarea PESC și PESA, aceasta se bucură de o putere tot mai mare, de implicare în operațiuni cu caracter civil și militar dar „se va bucura de securitate în măsura în care va reuși să genereze securitate în spațiile adiacente” (Sava 2005, p.87), adică în măsura în care aceste operațiuni vor avea o finalitate pozitivă pentru regiunea respectivă.

Rivalitățile dintre UE și NATO au avut, de cele mai multe ori, ca fundament percepțiile uneia despre cealaltă, de unde și implicarea neproporțională a celor două în operațiunile desfășurate în comun: UE își dorea să i se confirme statutul de mare putere fără a face eforturi în sensul participării cu forțe militare la aceste operațiuni. Spre deosebire de NATO care este o organizație eminentamente militară și caracterizată de omogenitatea membrilor săi, UE, pentru a ajunge la nivelul NATO ar trebui să își dubleze nivelul cheltuielilor pentru apărare. Pentru aceasta este nevoie ca în interiorul UE să se resimtă o „creștere substanțială a unității politice dintre țările membre și o dorință răspândită a populației ca Europa să devină, asemenea Americii, autonomă din punct de vedere al apărării” (Brzezinski 2005, p. 88). Altfel spus, pentru ca UE să fie percepută la nivel global drept o mare putere, aceasta trebuie să își direcționeze eforturile spre îndeplinirea acestui obiectiv, pentru echilibrarea balanței de putere din interiorul binomului euro-atlantic.

Dacă NATO este o organizație eminentamente militară, vizibilitatea UE la nivel internațional era aceea, după spusele ministrului de externe belgian, Mark Eyskens, a unui „gigant economic, pitic politic și vierme militar” (Salmon și Sheperd 2003, p. IX), remarcându-se cu precădere în cadrul operațiunilor civile, de menținere a păcii în zonele de conflict. Cazul concret este constituit de șirul operațiunilor efectuate de NATO și UE în Balcani care va fi analizat, pe scurt, în cele ce urmează și care întărește ipoteza conform căreia cele două organizații sunt interdependente, complementare și reprezintă o soluție euro-atlantică la provocările mondiale din ultimii ani. Cele două organizații au fost ghidate în acțiunile lor de scopuri similare, cum ar fi menținerea stabilității și securității euro-atlantice dar, uneori, au urmărit obiective proprii menite să le consolideze pozițiile la nivel internațional. UE a căutat să își contureze poziția de autoritate în domeniul securității europene, dat fiind faptul că, pusă în fața pericolelor ce amenințau stabilitate regiunilor

apropiate, nu a reușit să gestioneze întotdeauna aceste probleme pe cont propriu, fiind dependentă de logistica și activele NATO. La rândul ei, aceasta a dorit să își mențină calitatea de autoritate militară, de cele mai multe ori fiind singura capabilă să rezolve conflictele ce amenințau siguranța europenilor.

Relația dintre NATO și UE nu este privită ca „un mariaj de conveniență” ci, mai degrabă, ca o „asigurare împotriva celor mai periculoase amenințări” (IRSI 1996, p.12), de tipul conflictelor interetnice, atacurilor teroriste, accidentelor ecologice etc. Dat fiind faptul că securitatea este un domeniu în care UE a evoluat recent, însăși legătura dintre aceasta și NATO este una nouă, profilurile celor două organizații fiind diferite: dacă UE activează cu succes în domeniul economic, securitatea euro-atlantică nu poate fi concepută fără forța militară a NATO. De aceea, se consideră că „interfața” dintre cele două nu a existat până la momentul izbucnirii crizelor din Europa, a conflictului din Iugoslavia, atunci când UE a căutat să evolueze din punct de vedere militar pentru a putea asigura stabilitatea și securitatea propriului teritoriu fără a mai fi dependentă de implicarea NATO. De la acel moment, se poate observa o evoluție treptată a relațiilor dintre cele două organizații, o adaptare a politicilor europene la activitățile specifice NATO.

Anul 2002 a fost marcat de încheierea Acordurilor Berlin Plus ce permiteau accesul UE la capacitățile și logistica NATO în cazul operațiunilor în care NATO, în ansamblul ei nu era implicată. Aceste acorduri au atras în rândul europenilor temerea că NATO le-ar putea folosi drept instrument de control al operațiunilor desfășurate de UE și că ar duce la subminarea autonomiei acțiunilor PESA. Era evident că încrederea mutuală era un aspect deficitar al relației dintre cele două organizații, aspect ce le putea periclita colaborarea. Pentru a evita eventualele neînțelegeri sau conflicte, NATO și UE au semnat un acord de cooperare la sfârșitul anului 2002 prin care se stipula că principiile cooperării presupuse de Acordurile Berlin Plus se vor aplica „numai acelor state membre ale UE care sunt și membre NATO sau părți ale Parteneriatului pentru Pace, care au încheiat consecvent acorduri bilaterale de securitate cu NATO” (Cascone 2008, p.145). Acordurile Berlin Plus reprezintă, de fapt, un set de documente aprobate atât de NATO, cât și de UE, și care presupun următoarele aspecte ale cooperării dintre cele două (*Idem*, 145,146):

- schimbul de informații clasificate să fie protejat prin reguli grupate într-un acord de securitate;
- UE să aibă asigurat accesul la capacitățile NATO în scopul utilizării lor în cadrul operațiunilor de management al crizei conduse de NATO;
- unitățile de comunicații ale comandamentelor pentru operațiunile de management al crizei conduse de UE și capacitățile NATO să fie disponibile;

- existența unor proceduri pentru eliberarea, monitorizarea și returnarea capabilităților NATO;
- introducerea unor termeni de referință pentru Comandamentul European Suprem al Aliaților care devine Comandamentul Operativ pentru oricare din operațiunile conduse de UE;
- aranjamente consultative NATO-UE pentru orice operațiune de management al crizei condusă de UE și pentru care se folosește logistica NATO;
- asigurarea de forțe bine antrenate și echipate atât pentru operațiunile conduse de UE, cât și pentru cele conduse de NATO prin încorporarea în sistemul de apărare planificat pe termen lung al NATO pentru nevoile militare și capabilitățile ce pot fi cerute în cazul unor astfel de operațiuni.

Operațiuni desfășurate în comun – proporție sau dezechilibru?

UE a făcut pași importanți în direcția dezvoltării PESA și a creșterii importanței sale în calitate de actor internațional indispensabil pentru stabilitatea mondială prin concentrarea, în special, asupra desfășurării misiunilor civile considerate a fi un „teren fertil” pentru UE întrucât erau mai ușoare, nu implicau prezența NATO, ci solicitau doar resurse materiale și umane (Freire 2008, p.15). UE a evoluat foarte mult după 2003 și datorită sprijinului NATO, transformându-se într-un actor internațional activ și influent dar care încă mai avea de ajustat câteva sectoare ale PESA pentru a putea acționa eficient alături de NATO. Lipsurile cu care s-a confruntat în timpul operațiunilor și care i-au afectat activitățile sunt următoarele (Moens 2005, p. 27): slaba echipare a militarilor europeni, dependența de comanda și controlul NATO, de asistența americană în ceea ce privește transportul aerian, intelligence-ul sofisticat, logistica, ceea ce demonstra faptul că UE încă mai avea de lucrat pentru a-și atinge obiectivele și pentru a-și întreține ambițiile. În acest sens, UE a beneficiat de experiența și expertiza metodologică a NATO care i-a oferit un șablon de reformă pentru a-și dezvolta capabilitățile în așa fel încât PESA să devină simetrică NATO. Modelul de reformă a sectorului de securitate promovat de NATO consta în raționalizarea și reorganizarea domeniului militar pe fundalul unei analize anterioare a amenințărilor, o evaluare strictă a resurselor atât financiare, cât și umane valabile pentru întâmpinarea acestor amenințări, evaluarea costurilor utilizării acestor resurse (Cascone 2008, p.155). Operațiunile desfășurate în comun cu NATO, sub umbrela acordurilor Berlin Plus au fost considerate esențiale pentru relația de colaborare dintre cele două, aceste acorduri fiind cadrul propice pentru ca NATO și UE își demonstreze una alteia că pot fi parteneri de încredere și că au resursele necesare lucrului în echipă. În general, acordurile Berlin Plus au avut un efect pozitiv și constituie cele mai de succes experiențe ale cooperării NATO – UE (*Idem*, p.157).

Fără intervenția celor două în Balcani, conflictele s-ar fi putut extins, amenințând securitatea europeană, dar și pe cea mondială, în sensul în care pot reprezenta precedente pentru alte zone problematice ale lumii. Crizele balcanice s-au identificat cu momentele în care NATO și UE au transpus în practică, pentru prima oară în mod efectiv, relația de cooperare operațională, reglementată prin acordurile anterioare, demonstrând că lucrând împreună și distribuindu-și cu eficiență sarcinile pot obține rezultate favorabile (*Idem*, p.143). Contextul în care s-au poziționat UE și NATO în diferite episoade ale acestor crize le-a determinat puternic relația și a avut impact asupra evoluției parteneriatului. Cooperarea în vederea soluționării conflictelor etnice care amenințau securitatea continentului european a solicitat măsuri pe care fiecare dintre organizații trebuia să le adopte, măsuri care au făcut ca atitudinea uneia să se răsfrângă asupra celeilalte. Războiul din Kosovo a determinat atât UE, cât și NATO, să își regândească și să își reconstruiască politica de securitate pentru ca intervențiile lor în ariile de conflict să aibă rezultatele scontate. Din acest punct de vedere se poate afirma că operațiunea Kosovo a fost imboldul necesar pentru ca UE să își creeze propria strategie de securitate în care se înscriau măsurile necesare a fi luate pentru remedierea deficiențelor cu care se confruntau încă, în ciuda numeroaselor recomandări făcute de NATO.

Chiar dacă eforturile europene au fost mai puțin vizibile decât cele americane, acest lucru nu înseamnă și că au fost mai puțin importante (Reichard 2006, p. 56). Grupul de lucru constituit din KFOR și forțele UE de „peacebuilding” a fost un exemplu de diviziune a muncii care a avut consecințe pozitive în cazul Kosovo, generând și intensificarea cooperării dintre NATO și UE și sporirea încrederii mutuale de la nivelul celor două organizații. O prezență mai activă din partea UE în cadrul operațiunii din Kosovo nu a fost posibilă și din cauza faptului că bugetul alocat apărării este unul redus, guvernele membre UE cheltuind aproximativ jumătate din totalul cheltuit de americani pentru apărare, ceea ce împiedică UE să își dezvolte capacitățile și să se constituie într-o prezență militară eficientă (Moens, Alexander, *op.cit*, p. 26). Deși nu a fost o reușită, operațiunea Kosovo a fost o experiență pozitivă atât pentru UE, cât și pentru NATO care au stabilit, indirect, termenii cooperării lor, al lucrului în echipă și a pregătit terenul pentru ca operațiunile următoare să dovedească progresul efectuat de fiecare dintre ele în domeniul securității și apărării.

Data fiind experiența anterioară cu Kosovo, operațiunea Concordia, desfășurată în Macedonia, a fost planificată în cel mai mic detaliu pentru a evita ca eventualele puncte slabe să periclitizeze finalitatea eforturilor depuse în comun de NATO și UE. Dacă inițial NATO a ezitat în a atribui responsabilități UE, în cazul acestei operațiuni, cele două au acționat ca un întreg, NATO pe plan militar, UE și-a asumat misiunea de reconstrucție post-conflict a zonei, dovedindu-și abilitatea de actor civil și

de a conduce singură, după retragerea NATO. La data de 31 martie 2003, soldații ai UE ajunseseră deja în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, înlocuind operațiunea „Allied Harmony” desfășurată de NATO. În legătură cu această preluare a responsabilității, secretarul general al NATO din acea vreme, Lord Robertson, afirma că este un exemplu de cooperare încununată de succes care ilustrează că relațiile transatlantice au constituit „un joc cu sumă pozitivă” (Freire 2008, p.19). Pe de altă parte, operațiunea Concordia a avut și caracterul unui test al parteneriatului strategic dintre UE și NATO și al consistenței acordurilor Berlin Plus care, în cazul de față, și-au dovedit eficiența și utilitatea (Reichard 2006, p. 248). Pe parcursul desfășurării acestei operațiuni, UE a fost o forță activă care s-a implicat în numeroase acțiuni împreună cu celelalte organizații internaționale, contribuind la încheierea conflictelor, la tranziția țării către o democrație multiethnică, la înlăturarea corupției, a abuzului polițienesc și la promovarea consultărilor între indivizi și cetățeni în vederea evoluției comunității (Flessenkemper 2008, p.80).

În ceea ce privește Bosnia, complexitatea situației a determinat atât NATO, cât și UE să se implice pentru a evita propagarea conflictului și agravarea acestuia. Totodată, pe parcursul acestei perioade, relația dintre cele două organizații a evoluat surprinzător, ajungând la o oarecare maturitate, raporturile și cooperarea dintre cele două intensificându-se, fapt ce a avut consecințe pozitive în ceea ce privește rezultatele operațiunilor desfășurate în Bosnia. Fiind considerată „butoiul cu pulbere” al Europei, regiunea Balcanilor de Vest a constituit întotdeauna o preocupare majoră pentru UE care a încercat în repetate rânduri să țină sub control evenimentele și valurile de violență ce aveau loc în mod constant după dizolvarea Iugoslaviei. Diviziunea muncii în cadrul binomului și-a dovedit utilitatea, fiecare parte componentă a acestuia concentrându-se asupra ariei sale de expertiză, punându-și capabilitățile în slujba rezolvării conflictelor din Balcani. Întrucât cele două organizații se află într-o relație de interdependență, influența NATO asupra UE și a evoluției PESA, în particular, a putut fi resimțită mai ales pe parcursul operațiunii în Bosnia în cadrul căreia implicarea Uniunii a fost masivă și și-a demonstrat utilitatea. Urmărind aceste evoluții din cadrul binomului se poate afirma că „din două direcții diferite, sarcinile organizațiilor și domeniile lor de competență încep să conveargă și să se suprapună” (Reichard 2006, p. 5).

Relația de cooperare dintre NATO și UE nu a fost una uniformă, ci a fost marcată de evenimente și schimbări care și-au pus amprenta asupra discursurilor și atitudinilor celor două organizații. Sistemul internațional nu este un cadru rigid, ci unul într-un proces continuu de transformare, aspect confirmat de atacurile teroriste din 11 septembrie 2001 care au constituit o provocare și o amenințare pentru securitatea statelor din întreaga lume. Acestea s-au văzut nevoite, la începutul secolului al XXI-lea să își regândească strategiile de securitate pentru a se putea apăra

pe viitor în fața noilor amenințări. Pe de altă parte, actorii internaționali au diferite interese, valori, aspirații și modalități prin care le pun în practică pentru a putea căpăta vizibilitate. Deseori, aceste interese și valori sunt divergente ceea ce generează conflicte între actorii internaționali, conflicte ce au implicații substanțiale asupra întregului sistem. Atacurile teroriste și criza din Irak nu au doborât binomul ci l-au întărit și i-au redefinit rolul de garant al securității euro – atlantice. Rivalitatea dintre americani și europeni ar avea consecințe majore pentru fiecare dintre părțile implicate în conflict, iar valorile și obiectivele comune fac ca eventualele conflicte să fie ușor de escaladat, eliminând posibilitatea ca acestea să degenereze în „conflicte geopolitice majore” (Brzezinski 2005, p. 90).

Pentru a putea gestiona eficient provocările secolului al XXI-lea, NATO și UE și-au regândit conceptele strategice și au elaborat tratate care să le susțină mai bine interesele din sfera relațiilor internaționale, și-au creat un cadru legislativ care să le permită să se adapteze cu ușurință noului context internațional. La 4 aprilie 2009, șefii de state și guverne participante la întâlnirea Consiliului Nord-Atlantic de la Strasbourg au elaborat „Declarația asupra securității Alianței” în care se menționa că „ușa NATO rămâne deschisă tuturor democrațiilor europene care împărtășesc aceleași valori cu Alianța, care sunt disponibile și capabile să-și asume responsabilitățile și obligațiile ce decurg din calitatea de membru, a căror integrare poate contribui la securitatea și stabilitatea comună”¹. Documentele elaborate în perioada 2009-2010 de către cele două organizații sunt concise și relevă așteptările uneia de la cealaltă pentru că, în definitiv, comunitatea euro-atlantică este o „comunitate a destinului”, așa cum o numește Pierre-Henri D'Argenson (D'Argenson 2009, p.146) și este necesar ca NATO și UE să fie împreună angajate în procesul de combatere a provocărilor menționate pe tot parcursul acestei lucrări. Provocarea principală pentru integritatea binomului este aceea a acordării unui rol ambelor organizații în așa fel încât fiecare să își păstreze credibilitatea și integritatea fără să intre în conflict una cu cealaltă (*ibidem*). NATO și UE sunt complementare, în ciuda divergențelor și a diferențelor de viziune asupra anumitor evenimente. Rezultatele pozitive ale cooperării lor au fost prezentate pe parcursul acestei lucrări, împreună cu provocările cărora le-au făcut față și momentelor sensibile ce le-au pus la încercare cooperarea.

¹ *Towards the new strategic concept – a selection of background documents*, 2009, disponibil la URL: <http://www.nato.int/ebookshop/stratcon/off-text-e.pdf>;

Concluzii

Binomul NATO – UE nu este invincibil, dar echilibrul său depinde de armonizarea intereselor componentelor sale și de raportarea lor la contextul internațional în cadrul căruia se situează. Primul deceniu al secolului al XXI-lea a demonstrat faptul că binomul NATO – UE nu reprezintă o soluție perfectă la problemele cu care se confruntă comunitatea euro-atlantică, dar până acum acesta s-a dovedit a fi indispensabil și eficient. Diviziunea muncii în cadrul binomului este o măsură necesară având în vedere că experiența fiecăreia dintre cele două organizații este un punct forte al binomului. Gestionarea priorităților este un alt aspect pozitiv care le-ar înlesni colaborarea pentru ca NATO și UE să nu fie afectate de interesele uneori antitetice. Aspecte ale cooperării dintre NATO și UE relevate în cadrul lucrării de cercetare întăresc ideea conform căreia provocările mondiale actuale nu au avut capacitatea de a dezbină binomul ci, dimpotrivă, l-au fortificat. NATO și UE și-au reînnoit constant termenii colaborării (acordurile Berlin Plus sunt un astfel de exemplu) pentru a putea răspunde acestor provocări, iar binomul NATO – UE reprezintă o soluție de încredere pentru gestionarea amenințărilor din ce în ce mai complexe, specifice acestui secol.

Referințe bibliografice

1. Brzezinski, Zbigniew, 2005, *Marea dilemă: a domina sau a conduce?*, Editura Scripta, București,
2. D'Argenson, Pierre-Henri, 2009, *The future of European Defence Policy* în *Survival : Global Politics and Strategy*, vol. 51, n. 5, octombrie – noiembrie, disponibil la URL : <http://www.iiss.org/publications/survival/survival-2009/year-2009-issue-5/the-future-of-european-defence-policy/>, ultima oară verificat la data de 23.08.2010, ora 14:58.
3. Howorth, Jolyon & Keeller, John T.S., 2003, *The EU, NATO and the quest for european autonomy*, Palgrave Macmillan.
4. Institutul Român de Studii Internaționale, Centrul de informare asupra NATO, 1996, *NATO. Ce este, Ce va fi: Noua Europă și securitatea statelor mici*, București.
5. Merlingen, Michael & Ostrauskaitė, Rasa (ed.), 2008, *European Security and Defence Policy – An implementation perspective*, Routledge, London.
6. Reichard, Martin, 2006, *The EU-NATO relationship: A legal and political perspective*, Ashgate, Hampshire.
7. Salmon, S. Trevor & Sheperd J.K. Alistair, 2003, *Toward a European Army: a military power in the making?*, Lynne Publishers, London.
8. Sava, Ionel Nicu, 2005, *Studii de securitate*, Centrul Român de studii regionale. București.

9. Schimmelfenig, Frank, 2003, *The EU, NATO and the integration of Europe*, Cambridge University Press.
10. *Towards the new strategic concept – a selection of background documents*, 2009, disponibil la URL : <http://www.nato.int/ebookshop/stratcon/off-text-e.pdf>, ultima oară verificat la data de 23.08.2010.

Influența Uniunii Europene asupra evoluției securității naționale a României

de Minodora IGESCU

Abstract: Within this paper, I analyze the impact that the adhesion and integration of Romania in the European Union had on the evolution of the country's national security strategy, to capture - through studying the changes that occurred in all the fields - the effect produced in the security sphere by the relationship between Romania and the EU. I intend to demonstrate that this effect was a beneficent one, given the fact that the EU helped Romania through various instruments to overcome the difficulties that the new democracy had and to achieve a higher living standard for its citizens. Having this objective, I will analyze the security strategies of Romania and the changes that occurred in all security sectors, from the moment the country expressed its desire to become a member of the EU, until now, highlighting the benefits or disadvantages that being a EU member brings.

Keywords: European Union, Romania, adhesion, integration, national security, security strategy, security sectors

Rezumat: În această lucrare analizez impactul pe care aderarea și integrarea în Uniunea Europeană l-a avut asupra evoluției strategiei de securitate națională a României, pentru a surprinde prin analiza modificărilor care au avut loc pe toate planurile efectul pe care relația României cu Uniunea Europeană l-a produs în sfera securității. Îmi propun să demonstrez faptul că acest efect a fost unul benefic, Uniunea Europeană sprijinind și ajutând România prin diverse instrumente pentru a reuși să depășească dificultățile cu care se confrunta noua democrație și atingerea unui standard mai ridicat de viață pentru cetățenii săi. Pentru aceasta, voi analiza strategiile de securitate ale României și schimbările ce au avut loc în sectoarele de securitate, din momentul în care aceasta și-a manifestat dorința de a deveni membru UE, până la situația actuală, punctând beneficiile sau dezavantajele pe care calitatea de membru o presupune¹.

Cuvinte cheie: Uniunea Europeana, Romania, aderare, integrare, securitate națională, strategie de securitate, sectoare de securitate

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Transformările care au avut loc în ultimele două decenii, începând cu sfârșitul Războiului Rece și căderea comunismului, continuând cu actele teroriste din 11 septembrie 2001, au dus la numeroase reformulări și noi abordări a conceptului de securitate în relațiile internaționale. Riscurile și amenințările s-au diversificat și modificat, devenind un adevărat pericol pentru toate nivelurile sistemului internațional. În același timp, s-a dezvoltat și un climat de cooperare și parteneriat, o dată ce statele au realizat necesitatea unui dialog deschis și a unei colaborări strânse și permanente pentru a face față noilor provocări, expresiile cele mai grăitoare fiind Uniunea Europeană și NATO.

Luând în considerare aceste schimbări, România încearcă să își contureze o strategie de securitate națională cât mai stabilă, în drumul său către o democrație consolidată, care oferă cetățenilor săi siguranță și un standard de viață cât mai ridicat. Căderea comunismului a însemnat pentru România un nou început, o necesitate de reformare a tuturor conceptelor, instituțiilor și practicilor existente până atunci și, o dată cu deschiderea către vest, dorința de a se integra în structurile europene și euroatlantice. Progresul în relațiile internaționale este marcat de aportul adus de Uniunea Europeană, care a reușit să mențină o stare de pace și prosperitate în Europa, extinzându-se și spre Europa de Est o dată cu sfârșitul Războiului Rece. Securității clasice, de tip militar, i-au fost adăugate noi dimensiuni, precum cea economică, politică, socială și ecologică, iar suveranitatea tradițională a statelor a fost înlocuită, puțin câte puțin, cu transferul de competențe către un nivel superior, comunitar în anumite domenii importante în care au fost create interdependențe. De asemenea, meritul păstrării unui zone mai mari de păci democratice revine Alianței Nord-Atlantice, însă complexitatea Uniunii Europene, întinsă la toate sectoarele de securitate, incluzând în ultimii ani chiar și cel militar, rămâne în continuare un model de succes într-o lume a globalizării.

Permanentă implicare a României în războaie de-a lungul istoriei sale, majoritatea cu caracter defensiv, au dus la necesitatea construirii unei politici de securitate puternice, cu accent pe interesele naționale, politica de securitate a țării fiind dominată între 1878 – 1991 de paradigma realistă. În timpul comunismului, strategia de securitate a fost construită în jurul Pactului de la Varșovia, apoi s-a încercat o distanțare de Moscova, iar deschiderea relațiilor cu Occidentul, pentru o anumită perioadă de timp, a dus la promovarea unei concepții mai largi a securității naționale, lucru oprit însă deoarece noile idei erau văzute ca o intruziune în modul de conducere al partidului comunist. În perioada 1990-2001, statul român a fost nevoit să își redefinească strategiile în raport cu noile realități internaționale, dar nu s-a putut alinia cerințelor. Prima strategie de securitate care a reprezentat o schimbare a fost cea din 2001, adoptată ca un răspuns la schimbările politice, economice, sociale și psihologice fără precedent în care erau angrenate țările din

centrul și sud-estul Europei. Totuși, strategia din 2001¹ a adoptat mai degrabă o poziție realistă, bazată pe suveranitatea statului, pentru a îl consolida, deși elementele liberalismului și-au făcut simțită prezența, prin asigurarea libertăților și drepturilor cetățenilor. Noutatea acesteia este prezentarea direcțiilor de acțiune necesare pentru a se alinia standardelor europene și euroatlantice, strategia fiind premergătoare integrării României în NATO și UE. Strategia de Securitate Națională din 2007² aduce noi schimbări, fiind inspirată din modelul american al strategiei de securitate și cel al Strategiei Europene de Securitate. Politică de securitate are acum un caracter ofensiv, bazat pe preîntâmpinarea și prevenirea amenințărilor și riscurilor de securitate, față de politica de securitate din ultimii zece ani, caracterizată de o atitudine defensivă, de reacție la posibile amenințări și contracararea acestora (Ghica și Zulean 2007, p.168). Pentru aceasta, sunt introduse elemente noi, precum capacitatea de anticipare și de acțiune pro-activă. România identifică acum noile amenințări din perspectiva posturii de stat membru al NATO și UE, granițele României fiind la frontiera estică a celor două organizații. Ceea ce este în mod esențial diferit la această strategie este importanța acordată construirii unei noi identități europene și euroatlantice a țării, cu accent pe rolul său în regiunea Mării Negre, România dorindu-se a fi un promotor al valorilor europene în regiune. Criticile aduse acestei strategii sunt nu numai la adresa conținutului, dar și a lipsurilor sale: deficitul democratic și derapajul autoritarist nu sunt incluse în amenințări, precum și declinul demografic al României, caracterul anacronic al structurii societății românești ce afectează drumul spre modernitate al țării nu este luat în considerare, relațiile de grup și asigurarea armoniei lor nu sunt tratate în strategia națională, dimensiunea europeană a politicii de securitate nu este dezvoltată, ridicarea nivelului de educație al populației nu este considerat un factor de securitate națională, ci un criteriu al buneii guvernări, nu se acordă o mai mare importanță securității energetice.³ Totuși, luând în considerare schimbările aduse cu fiecare nouă strategie de securitate, putem vedea îmbunătățirile pe care România le-a parcurs în domeniul securității naționale, centrându-se mai mult pe individ și pe nevoia de cooperare între state în scopul păcii și democrației, datorate necesității aderării și integrării în organizațiile internaționale.

Uniunea Europeană a jucat un rol important în aceste schimbări, prin implicarea sa activă în toate sectoarele securității⁴, așa cum au fost

¹ Strategia de Securitate Națională a României, București, 2001.

² Strategia de Securitate Națională a României, București, 2007.

³ Institutul “Ovidiu Șincai”, Analiza Strategiei de Securitate Națională a României, 9.03.2006, București, pag. 10-11.

⁴ Securitatea colectivităților umane este afectată de cinci factori din cinci sectoare principale: securitatea militară – privind capabilitățile statului și percepția lor despre intențiile celuilalt, securitatea politică – stabilitatea organizațională, a

acestea identificate de Barry Buzan (Buzan 2000, p.30), o dată cu reconceptualizarea acestui termen. În Strategia de Securitate Națională a României se menționează că riscurile și amenințările la adresa securității naționale a României sunt percepute *“din perspectiva posturii de țară membră a Alianței Nord-Atlantice și a Uniunii Europene”*¹, aceasta recunoscând că mediul internațional de securitate se află într-o continuă schimbare, iar România trebuie să țină pasul cu aceste noi schimbări și provocări. Globalizarea și regionalizarea sunt fenomenele care aduc cele mai mari transformări în modul de abordare al statelor privind securitatea și siguranța națională, iar țara noastră trebuie să fie pregătită în a-și menține interesul național în contextul actual. Pentru a putea face față cerințelor, în România au avut loc o serie de reforme în instituțiile statului, mai ales în cadrul armatei, reforme necesare pentru satisfacerea standardelor europene, cât și cele NATO. România identifică aceleași riscuri și amenințări precum Strategia Europeană de Securitate, mai ales că, fiind un stat la granița UE, România trebuie să-și securizeze mult mai mult frontierele. Totodată, Uniunea Europeană este interesată în a-și securiza granițele o dată cu dobândirea calității de membru al UE, România fiind în apropierea unor zone problematice, precum conflictul înghețat din Transnistria. Totuși, prin poziția sa, România poate acționa ca un agent de europeanizare în zonă, ca un purtător al valorilor europene – pace, democratizare, libertate, prosperitate; și ca un furnizor de securitate în spațiul Marea Neagră – Marea Caspică – Caucaz.

Capitolele privind relațiile externe și Politica Externă și de Securitate Comună au fost printre primele capitole de negocieri deschise cu Uniunea Europeană după începerea negocierilor de aderare, nefiind nevoie de o perioadă de tranziție pentru a pune în aplicare acquis-ul, ea împărtășind valorile fundamentale ale Uniunii Europene și aliniindu-se celor patru domenii ale acquis-ului PESC. Rapoartele periodice privind progresele României în domeniul PESC au fost favorabile, arătându-se că România joacă un rol important ca lider regional în încercările de întărire a stabilității și securității în Sud-Estul Europei. De asemenea, România a participat la numeroase misiuni de tip Petersberg ale UE, dar și la alte operațiuni. Implicarea României atât în NATO, cât și în PESA, este egală, aceasta sprijină inițiativele ambelor organizații și susține relația transatlantică, însă dacă PESA va continua să se dezvolte, contribuția României va suferi modificări – fie va putea să facă față

sistemelor de guvernare și a ideologiilor ce stau la baza lor, securitatea economică – accesul la resurse, finanțe și piețe astfel încât să se asigure un nivel de bunăstare și de putere a statului, securitatea societală – menținerea elementelor tradiționale de limbă, religie, cultură, obiceiuri tradiționale, securitate mediului – menținerea biosferei locale și planetare, aceasta fiind baza acțiunilor umane; aceste sectoare nu sunt izolate, ci sunt interdependente.

¹ Strategia de Securitate Națională a României, București, 2007, pag. 12.

cerințelor din punct de vedere al resurselor (atât financiare cât și umane), fie va trebui să aleagă care acțiuni le va sprijini mai mult.

Securitatea politică este un domeniu sensibil pentru România, aceasta fiindu-i în trecut amenințată și încălcată în mod constant, nepermițându-i-se să se formeze ca stat, fiind sub influența marilor puteri din diferite secole, experimentând apoi comunismul și trecerea la democrație. România a încercat să consolideze democrația și statul de drept și să se afirme ca un actor pe scena internațională. Potrivit ultimului raport Freedom House¹ din 2009, scorul obținut de România la capitolul democrație este de 3.36², cel mai mic înregistrat fiind în 2007, de 3.29, anul accederii României în UE. Față de alte țări membre ale UE care au trecut prin același proces de tranziție, România se situează pe ultimul loc, având cel mai mare deficit democratic. Mai mult, conform Barometrului Global al Corupției³, lansat de Transparency International, măsurile luate în lupta anticorupție sunt percepute în continuare a fi ineficiente de către români, în Uniunea Europeană procentul mediu al cetățenilor care dau mită fiind estimat la 5%, pe când în România acesta este de 14%, percepția negativă a românilor crescând în ultimii ani.

Pe de altă parte, moștenirea comunistă își face încă simțită prezența în administrația publică, ceea ce înseamnă că reformele se realizează mult mai greu, iar probleme ca birocracia excesivă, lipsa de experți pe anumite domenii, corupția, ineficiența justiției sunt încă perpetuate. Guvernarea ineficientă continuă să existe în statul român prin nerespectarea principiilor care stau la baza unei bune guvernări. UE a impus numeroase condiții statului român, oferind în același timp susținere și asistență, din cauza faptului că acesta este deficitar la capitolele justiție și corupție, ultimele rapoarte publicate⁴ menționând că ritmul progreselor nu a fost susținut și că este necesară o revenire,

¹ Freedom House este o organizație independentă, un “câine de pază” al democrației, care susține expansiunea libertății în întreaga lume, militează pentru democrație și drepturile omului, considerând că libertatea este posibilă numai într-un sistem politic democratic. Studiul făcut asupra României face parte dintr-o analiză a țărilor aflate în tranzit din Europa Centrală până în Eurasia. www.freedomhouse.org.

² Pe o scară de la 1 la 7, unde 1 înseamnă cel mai înalt punctaj, iar 7 cel mai slab.

³ Site-ul dedicat afacerilor europene, http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_17359/Romania-pe-primul-loc-in-UE-la-ineficienta-masurilor-anticoruptie.html.

⁴ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, 22.07.2009, Bruxelles, site-ul Comisiei Europene http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/sec_2009_1073_ro.pdf.

Mecanismul de Cooperare și Verificare¹ fiind în continuare valabil. O amenințare la securitatea politică este și nerecunoașterea pe plan internațional, România dorind să-și întărească legitimitatea ca stat într-o lume dominată de fenomenul globalizării. O problemă recent soluționată privind recunoașterea pe plan internațional este delimitarea platformei continentale și zonei economice din Marea Neagră. Statul român a încercat să se conformeze condițiilor impuse de UE și a beneficiat de ajutorul oferit de aceasta, însă, chiar dacă a înregistrat anumite progrese în domeniile problematice, mai are mult de recuperat până să reducă deficitul democratic și să ajungă la standardele UE.

Fenomenul globalizării aduce tot mai mult în prim-plan securitatea economică, ca o determinantă a relațiilor internaționale. În prezent, securitatea economică reprezintă pentru România un domeniu important deoarece experiența sa în economia de piață este redusă, iar decalajul dintre est și vest în privința standardelor de viață este destul de mare. Statul român își propune să reducă acest decalaj și să aibă o economie de piață funcțională care să îi permită să reziste unui număr mare de amenințări. Economia de piață este considerată una dintre valorile care trebuie respectate pentru a asigura securitatea și prosperitatea poporului român, conform Strategiei de Securitate Națională a României.² Unul dintre capitolele strategiei de securitate este dedicat special creșterii competitivității și a caracterului performant al activităților economico-sociale. Evoluția economică a României a fost strâns legată de Uniunea Europeană, din momentul în care a depus cererea de aderare. Pentru a putea face față dificultăților privind presiunea competițională și a forțelor de piață din interiorul Uniunii, Comisia recomandă să se treacă la programe de dezvoltare și elaborarea de strategii coerente.³ Astfel, România a beneficiat de asistența financiară din partea UE prin programele PHARE, SAPARD și ISPA – fondurile alocate fiind nerambursabile, și prin împrumuturile acordate de Banca Europeană de Investiții, dar și prin eforturile Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Odată devenită stat membru al UE, România beneficiază pe perioada 2007-2013 de fonduri structurale din partea UE în valoare de aproximativ 28-30 miliarde de euro. Din păcate, o problemă cu care se confruntă România este capacitatea redusă de absorbție a fondurilor, atât de dinaintea accederii în Uniune, cât și după. Țara se află pe

¹ Deoarece la data aderării României la Uniunea Europeană existau încă deficiențe în domeniul reformei sistemului de justiție și al luptei împotriva corupției, care puteau avea efecte negative asupra aplicării politicilor europene și asupra cetățenilor români, acum cetățeni europeni, s-a stabilit Mecanismul de cooperare și de verificare.

² Strategia de Securitate Națională a României, București, 2007, pag 9.

³ Site-ul Comisiei Europene, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_en.pdf.

penultimul loc într-un clasament al membrilor UE care beneficiază de aceste fonduri, dificultățile fiind cauzate de durata mare de evaluare a proiectelor, instabilitatea monedei naționale, barierele legislative și sistemul instituțional cu grad scăzut de eficiență.¹ Pe de altă parte, participarea la Piața Unică aduce cu sine și dezvoltare, deoarece întreprinzătorii vor avea acces la noi piețe, tehnologii, inovații, prin care vor putea să facă față concurenței, dar și creșterea calității reglementărilor, întărirea politicilor în domeniile concurenței și ajutorului de stat, prezervarea stabilității macroeconomice, a finanțelor publice.² Bineînțeles, există și efecte negative, pe care România trebuie să le conștientizeze și să încerce evitarea sau eliminarea lor, precum și responsabilități pe care trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de efectele pozitive. Pentru România, UE a reprezentat principalul factor care a dus la asigurarea securității sale economice într-o lume a globalizării, România propunându-și continuarea și adâncirea reformelor începute pentru a îndeplini obiectivele generale ale Strategiei Lisabona.

În ceea ce privește securitatea societală, una din problemele pe care le-a avut România se referă la relația cu minoritatea națională cea mai mare de pe teritoriul său, cea a maghiarilor. Istoria relațiilor interetnice este una controversată, cu versiuni diferite de ambele părți. Deși au avut numeroase privilegii, situația ungarilor din România s-a înrăutățit în regimul comunist sub Nicolae Ceaușescu, al cărui scop era de a avea un stat unificat și omogen, fapt ce a dus la deteriorarea rapidă a condiției minorităților naționale. Drepturile maghiarilor au fost redată după revoluție, însă relația nu s-a îmbunătățit, urmând violențe între români și maghiari în diferite județe din țară, precum Mureș, Harghita, dar și marșuri anti-maghiare sau anti-românești. Problema cu minoritățile naționale persistă și în prezent, dorindu-se autonomia Ținutului Secuiesc, lucru ce nu este acceptat de autoritățile centrale. Totuși, legislația românească în ceea ce privește minoritățile naționale este una dintre cele mai permissive și flexibile din Europa, oferind egalitate între toți cetățenii săi. O problemă la adresa securității poate veni nu numai din interior, ci și din exterior, deoarece se pot crea conflicte cu statul care are afinități cu minoritatea respectivă și care încearcă să o protejeze.

Un fenomen care amenință securitatea societală și care este creat de deschiderea granițelor în Uniunea Europeană, aceasta implicându-se în combaterea lui, este migrația masivă, atât din partea celor care caută o viață mai bună din punct de vedere economic, cât și a refugiaților. România privește lucrurile mai mult din prisma unei țări din care pleacă

¹ Site pentru consiliere în obținerea de fonduri structurale, <http://www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?elD=6788&t=Stiri&AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

² Loredana Enăchescu, Aspectele economice ale aderării României la Uniunea Europeană, nr. 125/2006, Sfera politicii, <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/125/art04-enachescu.html>.

foarte mulți cetățeni înspre vest, scopul ei fiind de a ajuta la păstrarea elementelor tradiționale românești a acelor comunități, lucru care este făcut prin intermediul ambasadelor și consulatelor, dar și de a apăra în unele cazuri imaginea țării și a cetățenilor ei de pretutindeni, imagine creată de acțiunile negative ale acelor emigranți. Pentru a prezerva identitatea culturală a comunităților românești din afara granițelor a fost creat Departamentul pentru Relațiile cu Românii de Pretutindeni¹. Scopul acestui departament este de a întări legăturile cu românii din afara granițelor, de a ajuta la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, acestea regăsindu-se și în obiectivele actuale de guvernare. Uniunea Europeană a jucat un rol important prin încurajarea diversității culturale, dar și prin stoparea fenomenului de ultranaționalism și discriminare. În ceea ce privește migrația, România a adoptat numeroase norme și legi pentru a asigura adoptarea acquis-ului comunitar, iar aceasta a impus reformarea instituțiilor cu atribuții în domeniu. Deși conceptul de securitate societală a fost abordat abia în ultima strategie de securitate a României, cu ajutorul Uniunii Europene, statul român încearcă să protejeze valorile naționale, respectând în același timp drepturile și libertățile fiecărui individ.

Dimensiunea ecologică a securității a devenit din ce în ce mai pregnantă în ultimii ani, începând cu sfârșitul Războiului Rece, mai ales din cauza schimbărilor suferite de mediu, ce au început să-și pună amprenta și asupra securității umane. În Strategia de Securitate Națională a României se menționează domeniile în care cetățeanul trebuie protejat, printre care se numără și protecția împotriva dezastrelor naturale, degradării condițiilor de viață și accidentelor industriale.² Pentru se putea proteja de aceste amenințări, statul român propune identificarea în timp real și contracararea proactivă a acestora, managementul eficient al riscurilor, situațiilor de criză și consecințelor lor, dar și protejarea resurselor naturale și a mediului – pe plan intern³, iar pe plan extern garantarea accesului la resurse vitale și reconfigurarea strategiei de securitate energetică a țării în concordanță cu cea a Uniunii Europene.⁴ Consecințele schimbărilor climatice majore trebuie prevenite și înlăturate prin perfecționarea mecanismelor, normelor și procedurilor, dar și prin dezvoltarea structurilor, forțelor și mijloacelor necesare.⁵ Strategia prevede de asemenea și dezvoltarea infrastructurii și sporirea gradului de protecție a acesteia. Strategia de Securitate Europeană nu menționează aceste probleme, agenda sa îndreptându-se spre alte

¹ Site-ul Ministerului Afacerilor Externe, <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=28366>.

² Strategia de Securitate Națională a României, București, 2007, pag. 7.

³ Idem, pag. 17.

⁴ Idem, pag. 18.

⁵ Idem, pag. 41.

domenii, lăsând la latitudinea fiecărei țări să stabilească prioritățile sale în acest domeniu, însă problema mediului nu este ocolită, ci dezbătută pe larg în politica de mediu. România a acceptat acquis-ul comunitar privind capitolul mediu, implementându-l până la data aderării, însă cu anumite excepții, precum calitatea aerului, managementul deșeurilor, calitatea apei, controlul poluării industriale și managementul riscului¹. Un raport al Comisiei Europene din 2006 arată că în domeniul legislației orizontale s-au făcut progrese, însă transpunerea în domeniul evaluării strategice asupra mediului, accesului la justiție, participării publicului, managementului deșeurilor și al apelor etc. trebuie completată. În ceea ce privește poluarea industrială trebuie depuse mai multe eforturi pentru a continua evoluția pozitivă, iar în sectorul protecției naturii trebuie luate măsuri speciale.² Din 2008, România are o nouă Strategie Națională de Dezvoltare Durabilă care își propune atingerea standardelor europene. În anii care au trecut de la aderare, România a adoptat diverse legislații pentru a putea face față cerințelor impuse, însă mediul a rămas în continuare o problemă pentru statul român în ceea ce privește punerea în practică a legislației. România o oscilat de-a lungul timpului în impactul asupra mediului, o dată cu progresul tehnologic a consumat mai mult decât oferea la nivel de resurse naturale, dar în ultimii ani impactul negativ asupra mediului a fost mai mic, chiar printre cele mai mici din statele Uniunii Europene. Totuși, capitalul natural este suspus la presiuni din cauza dezvoltării economice haotice, a efectelor asupra mediului pe care le au diferite proiecte, exploatarea în mod irațional a resurselor naturale etc. Statul român rămâne deficitar și la capitolul infrastructură, mai ales în managementul defectuos al resurselor naturale, dar și al procesului de prevenire a riscurilor de mediu. Impactul Uniunii Europene asupra securității mediului în România a fost unul pozitiv, în primul rând prin cerințele impuse de aderare pe care statul a trebuit să le îndeplinească și să le respecte, apoi prin măsurile luate pe parcursul integrării. Trebuie avut în vedere că România mai are însă de recuperat pentru a ajunge din urmă țările dezvoltate din UE, propunându-și acest obiectiv până în 2030, atuul său fiind amprenta ecologică scăzută.

Drumul României spre democrație, spre un stat capabil să facă față provocărilor venite din toate domeniile o dată cu ieșirea de sub comunism, a fost cu siguranță unul dificil, îngreunat de moștenirea acelei perioade atât în ceea ce privește instituțiile, cât și mentalitatea, însă transformarea a avut loc, fiind condusă de necesitatea integrării în UE și NATO. Analizând fiecare sector de securitate în parte, putem realiza care a fost impactul Uniunii Europene, în mod direct, asupra securității naționale a României: UE a jucat un rol major în oferirea unei direcții

¹ Document de poziție al României privind capitolul 22, mediul înconjurător, http://www.apmnt.ro/download/CAP22_Document_de_pozitie_MIE.pdf.

² Raportul Comisiei Europene privind capitolul 22, 16 mai 2006, http://granturi-phare-deseuri.ro/docs/Raport_May_2006.pdf.

statului român, în sprijinirea demersurilor acestuia, prin schimburi de experiență, oferirea unui exemplu puternic, fonduri europene, directive, chiar și sancționări sau muștrări acolo unde era cazul. Evoluția securității naționale a României a fost puternic marcată de influența Uniunii Europene și va fi, de asemenea – în calitate de membru, în continuare, legată de drumul Uniunii Europene, depinzând însă de statul român dacă va reuși să se ridice la nivelul așteptărilor și cerințelor.

Referințe bibliografice

1. Buzan, Barry, Waever, Ole, de Wilde, Jaap, Security. 1998. *A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.
2. Buzan, Barry. 2000. *Popoarele, statele și teama*, ed. Cartier, Chișinău.
3. *Document de poziție al României privind capitolul 22*, mediul înconjurător, http://www.apmnt.ro/download/CAP22_Document_de_pozitie_MIE.pdf.
4. Ghica, Luciana Alexandra, Zulean, Marian (coord), 2007. *Politica de securitate națională: concepte, instituții, procese*, ed. Polirom, Iași.
5. Institutul “Ovidiu Șincai”, *Analiza Strategiei de Securitate Națională a României*, 9.03.2006, București.
6. *Raportul Comisiei Europene privind capitolul 22*, 16 mai 2006, http://granturi-phare-deseuri.ro/docs/Raport_May_2006.pdf.
7. *Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare*, 22.07.2009, Bruxelles, site-ul Comisiei Europene http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/sec_2009_1073_ro.pdf.
8. *Strategia de Securitate Națională a României*, București, 2001.
9. *Strategia de Securitate Națională a României*, București, 2007.
10. <http://ec.europa.eu>, Site-ul Comisiei Europene.
11. <http://www.euractiv.ro>, Site dedicat afacerilor europene.
12. <http://www.freedomhouse.org>, Site-ul Organizației Freedom House.
13. <http://www.mae.ro>, Site-ul Ministerului Afacerilor Externe.

Evoluția Politicii Externe și de Securitate Comune a Uniunii Europene și influența extinderii asupra acesteia *de Maria LEFEGIU*

Abstract: In this paper, I analyze the evolution of the Common Foreign and Security Policy of the European Union and I assess the way in which the enlargements, from 2004 and 2007, influenced and may influence the development of this policy. My research is focused on the way CFSP objectives have been met, given that the EU leaders intend to create a coherent and unified policy.

Keywords: Common Foreign and Security Policy, enlargement, communitarization, interests, security.

Rezumat: În această lucrare realizez o analiză asupra evoluției Politicii Externe și de Securitate Comune a Uniunii Europene și evaluez modul în care procesul de extindere, cu aplicație directă pe extinderile din 2004 și 2007, a influențat și este posibil să influențeze dezvoltarea Politicii Externe și de Securitate Comune a UE. În analiză urmăresc modul în care au fost îndeplinite obiectivele PESC, având în vedere că se dorește crearea unei politici coerente și unitare¹.

Cuvinte cheie: Politica Externă și de Securitate Comună, extindere, comunitarizare, interese, securitate.

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Evenimentele desfășurate la sfârșitul anilor '80 și la începutul anilor '90 în Europa de Est au creat un nou cadru, în care era nevoie de o redefinire a conceptului de securitate și a politicii externe. Față de dizolvarea Uniunii Sovietice și a dispariției comunismului, Comunitățile Europene nu au avut un răspuns comun, ceea ce arăta lipsa unei identități europene externe. Dacă în timpul Războiului Rece, securitatea europeană s-a construit sub umbrela NATO, sfârșitul Războiului Rece a deschis calea către noi oportunități pentru crearea unei politici externe a CE și crearea unei identități externe care să o susțină pe cea din domeniul economic. Totodată, fenomenul globalizării și al creșterii interdependenței dintre state a crescut, reducând granițele dintre politicile externe tradiționale și alte aspecte ale relațiilor externe.

Relațiile Uniunii Europene în sistemul internațional se desfășoară prin cadrul stabilit de Politica Externă și de Securitate Comună (PESC). Această politică a fost dezvoltată în paralel cu avansul economic pe care Uniunea Europeană l-a cunoscut și a apărut în urma conștientizării, de către guvernele statelor membre, a necesității de a avea o poziție comună a UE în relațiile internaționale, dacă se dorește ca aceasta să fie considerată un partener credibil. Astfel, prin această politică, se urmărește coordonarea politicilor externe naționale pentru ca Uniunea Europeană să poată vorbi cu o *singură voce* în relațiile cu partenerii externi.

Dacă integrarea în domeniul economic a fost una de succes, avansarea cooperării către comunitarizare în domeniul politicii externe și de securitate comune a UE a avut un ritm lent, rămânând în continuare în cadrul de cooperare interguvernamentală. Deși liderii europeni au recunoscut de multe ori necesitatea ca Uniunea Europeană să-și redefiniească rolul în sistemul internațional, prin crearea unei politici externe mai eficiente și coerente, aceste obiective ambițioase au rămas neîndeplinite, fiind de fiecare dată reafirmate.

Motivul pentru care PESC se află încă în cadrul de cooperare dintre guvernele statelor membre rezidă în faptul că acestea nu au fost și nu sunt în continuare dispuse să transfere *suveranitatea* într-un domeniu care a fost, în mod tradițional, văzut ca fiind de competența statului național. Astfel, deși statele au căzut de acord asupra unui cadru al politicii externe *comune*, acestea au demonstrat de nenumărate ori că interesul național prevalează în fața celui comunitar. În acest context, se pune întrebarea: cum va evolua Politica Externă și de Securitate Comună a Uniunii Europene într-o Uniune cu 27 de state și în care 27 de guverne vor încerca să-și urmărească interesul național? Extinderea este considerată ca fiind un *catalizator al aprofundării* (Bărbulescu 2005, 35), însă odată cu aceasta vin state noi cu tradiții și culturi diferite în ceea ce privește politica externă. Pe de altă parte, deși aderarea la UE este considerată de către statele noi ca fiind o oportunitate pentru

asigurarea securității, trebuie văzut în ce măsură aceste state sunt dispuse să cedeze suveranitatea.

Această analiză este relevantă având în vedere faptul că în curând se va împlini un an de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, tratat care a adus schimbări în arhitectura Politicii Externe și de Securitate Comune, reafirmând aceleași obiective ambițioase prin care se urmărește ca UE să devină un actor credibil și coerent pe scena internațională având în vedere eșecurile înregistrate până acum în acest domeniu. Noua bază legală după care funcționează Uniunea Europeană a stârnit deja dezbateri în lumea academică, iar inovațiile aduse în domeniul politicii externe nu reprezintă un salt calitativ spre comunitarizarea acestui domeniu.

Ipoteza de la care am plecat în elaborarea acestei lucrări se bazează pe faptul că Politica Externă și de Securitate Comună a Uniunii Europene este dominată de interesele naționale și evoluția acesteia nu va duce către comunitarizare, iar extinderea, deși este văzută ca o politică de securitate, aceasta este posibil să aducă multe provocări securității europene.

Pentru argumentarea validității ipotezei am prezentat evoluția PESC prin tratate, făcând apoi o comparație cu evoluția practică a acesteia pentru a argumenta că statele membre nu au reușit să îndeplinească nici măcar prevederile pentru care au căzut de acord în negocierile interguvernamentale. În continuare, am analizat extinderile din 2004 și 2007 și modul cum acestea au influențat și este posibil să influențeze dezvoltarea PESC, având în vedere mai multe aspecte, cum ar fi: experiența istorică a acestora, poziția geografică și atitudinea față de relația transatlantică.

Cadrul teoretic folosit pentru a argumenta ipoteza de cercetare este interguvernamentalismul liberal, varianta reformulată a interguvernamentalismului tradițional. După anii '90, interguvernamentalismul liberal a fost cea mai influentă abordare pentru explicarea integrării europene, câștigând statusul de „*teorie de referință*” în studiul integrării regionale. Această abordare a fost avansată și dezvoltată de către Andrew Moravcsik care a dat interguvernamentalismului liberal forma unei *sinteze teoretice sau cadru* și nu aceea a unei teorii restrânse pentru o singură activitate politică; argumentul acestuia se bazează pe faptul că integrarea nu poate fi explicată doar printr-un singur factor, ci prin alăturarea mai multor teorii și factori într-o singură abordare coerentă, adecvată pentru a explica traiectoria integrării în timp (Moravcsik și Schimmelfennig 2009, 68).

Deși puterea de explicare a integrării europene a interguvernamentalismului liberal a fost contestată, consider că, prin

caracteristicile pe care le posedă, acesta este cel mai potrivit cadru care, aplicat domeniului politicii externe și de securitate comună a Uniunii Europene, explică evoluția acesteia și procesul de integrare în acest domeniu și, de asemenea, poate explica influența extinderii asupra politicii externe și de securitate comună a UE.

Domeniul politicii externe și al apărării a fost și este în continuare organizat în cadrul cooperării interguvernamentale, liderii naționali, în cadrul Consiliului, având posibilitatea să conducă procesul de integrare în ceea ce privește politica externă și de securitate comună, aceasta nefiind o politică comunitarizată, instituțiile supranaționale deținând puteri limitate sau chiar deloc.

De-a lungul timpului, au existat o serie de încercări de a coordona politicile externe ale statelor membre în alte domenii decât problemele economice, însă acestea au eșuat, în mare parte, din cauza neînțelegerilor în ceea ce privește finalitățile și obiectivele politicii, dar și a mecanismelor prin care se dorea coordonarea, acestea din urmă fiind slabe, necorespunzătoare.

Obiectivul Uniunii Europene de a-și defini o identitate la nivel politic pe scena internațională se concretizează prin adoptarea Tratatului de la Maastricht, prin care se consideră că s-a făcut „*saltul de la economic la politic*” (Bărbulescu 2006, 416). În urma negocierilor tratatului s-a convenit crearea unei **Politici Externe și de Securitate Comune**, reprezentând pilonul II din structura Uniunii Europene, domeniu plasat în sfera interguvernamentală și care acorda puteri limitate instituțiilor supranaționale, Parlamentul European și Comisia Europeană, acestea putând doar să decidă asupra „Acțiunilor Comune”, prin majoritate calificată (Bărbulescu 2006, 419).

Cadrul decizional în care se desfășura cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate se baza pe **unanimitate** ca sistem de vot în Consiliu, acordând posibilitatea veto-ului oricărui guvern membru.

Impunerea obiectivelor PESC și crearea unui cadru juridico-instituțional reprezenta un pas înainte, însă PESC nu era o politică în adevăratul sens al cuvântului, ci mai degrabă un „*catalog de intenții*” (Bărbulescu 2006, 418), aceasta nu era o politică comunitarizată, ci doar o politică definită și pusă în aplicare, în comun, de statele membre și Uniune, așa cum precizează tratatul.

Evaluarea gradului în care obiectivele politicii externe și de securitate comune a UE au fost îndeplinite, precum și aprecierea eficienței și coerenței acesteia sunt greu de realizat. Acest cadru de cooperare este diferit de cel al celorlalte politici ale UE, prin urmare nu se poate face o comparație a PESC cu alte politici, iar apoi, a realiza o comparație cu

cadrul de cooperare al altor organizații cu vocație militară și de menținere a păcii și stabilității este de asemenea nepotrivit deoarece se bazează pe proceduri diferite de cooperare. Atunci, pentru a putea să analizez progresul făcut în acest domeniu, am urmărit evoluția acesteia și principalele modificări aduse în tratate.

Natura încă nedefinită a Uniunii Europene și viziunile diferite ale statelor membre în ceea ce privește viitorul acesteia au făcut dificilă acțiunea UE într-un mod coerent și consistent în domeniul relațiilor internaționale. Această problemă a fost asumată odată cu negocierile pentru **Tratatul de la Maastricht**, realizându-se un pas înainte prin crearea Politicii Externe și de Securitate Comună, chiar dacă prevederile erau neclare și necesitau modificări ulterioare, ceea ce s-a și încercat prin Tratatul ulterior.

La momentul apariției acesteia, Politica Externă și de Securitate Comună era *comună pentru Uniune și statele sale membre*, însă nu *comunitară*, situându-se astfel între politicile exclusiv-comunitare și cea exclusiv-interguvernamentală, pilonul III, Justiție și Afaceri Externe (Bărbulescu 2006, 418). Domeniul relațiilor externe ale Uniunii era un sistem dual, în care exista, pe de-o parte componenta comunitară externă, gestionată de Comisia Europeană, iar pe de altă parte componenta interguvernamentală a UE, Politica Externă și de Securitate Comună, gestionată de Consiliul European, existând o subordonare a acțiunii externe a UE față de PESC, prin faptul că în definirea relațiilor externe comunitare trebuia să se aibă în vedere și orientările generale ale Consiliului European (Bărbulescu 2006, 419)

Dacă la nivel teoretic a existat o evoluție spre crearea unui cadru comun de cooperare în domeniul politicii externe și de securitate comună a UE, *politica externă a Uniunii Europene nu este construită în Bruxelles* (Cameron 2007, 59). Chiar dacă deciziile sunt luate, la nivel formal, în cadrul de cooperare între state, guvernele statelor membre sunt actorii principali în politica externă a UE, aceștia având poziții diferite de cele luate chiar la nivel comun, urmărind interesul național. Instituțiile create sunt folosite pentru a acorda credibilitate acțiunilor comune și pentru creșterea vizibilității UE pe plan internațional, însă acestea nu au competențe să acționeze contrar statelor membre sau fără acordul acestora; mai mult, în domeniul politicii externe și de securitate a UE, instituțiile nu au puteri pentru a aplica sancțiuni statelor care au o poziție diferită de poziția comună.

Cât de comună este Politica Externă și de Securitate Comună?

Având în vedere obiectivele propuse odată cu crearea cadrului de cooperare în domeniul politic prin dezvoltarea Politicii Externe și de Securitate Comună a Uniunii, încă există divergențe de opinie între statele membre în ceea ce privește politica externă, fiind un domeniu în

care integrarea se realizează cu o viteză mică, controlată fiind de statele membre. Există autori care consideră că ar fi mai potrivit să vorbim despre o *politică europeană* în domeniul securității și nu de o politică comună pentru Uniunea Europeană (Carlsnaes, Sjørusen, White 2004, 11).

Prin crearea Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC) și impunerea unor obiective ambițioase, Uniunea Europeană a creat niște așteptări pentru o diplomatie colectivă care depășește capacitățile instituționale, ale instrumentelor și resurselor pe care aceasta le deține. Acest aspect a fost descris, pentru prima dată în 1993 de către Christopher Hill, ca fiind *prăpastia dintre așteptări și posibilități (capability-expectations gap)*¹. Acest decalaj dintre promisiuni și acțiuni a fost evidențiat de mai multe ori în istoria PESC, începând cu evenimentele din Iugoslavia de la începutul anilor '90, războiul din Bosnia ('91-'95) și apoi în răspunsul față de crizele din Albania (1997), Kosovo și Irak (Ginsberg 2008, 272).

Aplicarea cadrului interguvernamentalismului liberal la politica externă și de securitate a Uniunii se traduce prin faptul că integrarea va avea loc atunci când va exista o convergență a intereselor statelor membre pentru a exercita o prezență credibilă pe scena internațională (Smith 2007, 5). Interguvernamentalismul liberal consideră ca fiind primordiale interesele economice, așa explicându-se faptul că dezvoltarea unei politici externe în domeniul securității și al apărării a fost un proces mult mai dificil decât cel de creare a politicii economice comune în relațiile externe (Hix 2005, 387).

Astfel, se pune întrebarea: există niște *interese colective* europene în domeniu care le transcend pe cele ale statelor membre? Prin declarația de la Laeken², din 2001, Uniunea Europeană se definește ca fiind o comunitate de valori, valorile democratice și, de asemenea, își asumă responsabilitatea în asigurarea securității nu doar pe teritoriul continentului european, ci într-o lume globalizată, cu noi amenințări la adresa securității.

Criticii PESC consideră că nu există astfel de interese colective care să fie apărute și la care toți europenii să subscrie. Mai degrabă, guvernele statelor membre folosesc PESC pentru a-și urmări propriile interese

¹ Hill, Christopher. 1993. „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role”. În *Journal of Common Market Studies*, vol 31, nr. 3 (septembrie).

² *Viitorul Uniunii Europene, Textul Declarației adoptate la întâlnirea Consiliului European de la Laeken din 15 decembrie 2001*, realizat de Infoeuropa, august 2007, disponibil la http://ec.europa.eu/romania/documents/eu_romania/tema_7.pdf.

(Ginsberg 2008, 280). Pentru Germania, Politica Externă a Uniunii Europene este văzută ca un mecanism folositor pentru a-și afirma și urmări interesele de politică externă într-un cadru multilateral prin care să se ascundă impresia de afirmare unilaterală, de agresivitate. Pentru Franța și alte state membre, PESC este un mijloc important prin care să contracareze politica Germaniei (Ostpolitik) și puterea acesteia.

Interesele diferite ale statelor membre se exercită și în sensul aplicării principiilor politicii externe, mai exact ale teritoriilor asupra cărora ar trebui extinse aceste principii. Astfel, Marea Britanie are interese în Zimbabwe și în fostele colonii britanice, Portugalia în Timorul de Est, Finlanda este preocupată de dimensiunea nordică, Belgia deține interese în Africa Centrală, Grecia în Balcani. Aceste interese sunt reflectate de trecutul colonial al diferitelor state membre ale UE; aceasta, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, a fost și o critică adusă sistemului de conducere al Consiliului, președinția rotativă, prin care interesele naționale ale statului care deținea președinția dominau agenda pe o perioadă de șase luni, după care acestea se schimbau, fiind o piedică în calea coerenței și continuității unei strategii pe termen lung. S-ar putea spune că, odată cu integrarea, are loc procesul de europeanizare al acestor interese, însă practica de până acum a arătat că este dificil să se ajungă la o convergență a acestor interese într-un domeniu condus de statele naționale și dominat de consens. Chiar dacă guvernele împărtășesc anumite valori, în continuare există dezacorduri în ceea ce privește probleme importante, au percepții diferite asupra amenințărilor și utilitatea folosirii forței ca măsură de prevenire a conflictului (Malici 2008, 14).

Printre **factorii** care au determinat evoluția PESC au fost identificați și analizați următorii: *alianța franco-germană* căreia i se alătură Marea Britanie, acestea trei fiind statele cu cele mai mari capacități militare și cele care pot susține o acțiune externă a UE. Relațiile dintre aceste trei state diferă de la o situație la alta și se pune întrebarea de ce acestea pot ajunge să coopereze în anumite situații, cum ar fi cazul Franței și al Marii Britanii prin acordul de la St. Malo, din 1998, iar în cazul crizei din Irak acestea au fost divizate. Un alt factor este *Comisia Europeană* și rolul pe care aceasta îl joacă.

Cooperarea dintre NATO și UE este un factor important care a influențat evoluția politicii externe a UE, dar care la randul ei este îngreunată din cauza unor probleme legate de faptul că anumite state membre UE nu sunt membre și NATO, mai exact, doar 21 din 27 state membre UE sunt membre și NATO, iar Turcia este membru NATO și este țară candidată pentru aderarea la UE. Mai mult, Danemarca este membru atât UE, cât și NATO, însă are un opting-out în ceea ce privește Politica Europeană de Securitate și Apărare și nu a participat în UEO.

Pe de altă parte, *trupele și echipamentele alocate misiunilor PESA sunt mai mult sau mai puțin aceleași ca și cele alocate operațiunilor NATO*¹, fiind dificil să existe o coordonare a statelor membre astfel încât să îndeplinească sarcinile care le revin din apartenența la cele două organizații, iar pe de altă parte să nu aducă prejudicii acțiunii celeilalte organizații.

Frecvența crizelor politice în Europa este destul de mare și pornește, în special, de la modalitatea de luare a unei decizii în domeniul PESC (Peterson și Sjursen 1998, 14) și de multitudinea de interese diferite, capacitățile militare și diplomatice și experiența a statelor membre. Pe de altă parte, se consideră că UE nu s-a adaptat la situațiile existente, încercând să aplice o politică din trecut, chiar dacă nu este potrivită. Pot fi astfel analizate evenimentele din Balcani care au dus la destrămarea Iugoslaviei, războiul din Kosovo, războiul din Irak și conflictele armate din Georgia din vara anului 2008.

Frecvența crizelor politice pe continentul european se poate considera ca având un impact pozitiv asupra dezvoltării Politicii Externe și de Securitate Comună a UE prin faptul că, în urma fiecărei astfel de crize, liderii europeni au ajuns la concluzia că au nevoie de o îmbunătățire a situației în care se afla cooperarea în domeniul politic, iar pentru a putea reprezenta un actor important, demn de luat în seamă pe scena internațională, Uniunea Europeană trebuie să dezvolte o politică externă coerentă și eficientă. Astfel că, după fiecare criză majoră, care pune în dificultate relațiile dintre statele membre ale UE, a existat o reformare a PESC la nivel teoretic, prin tratate, însă la nivel practic crizele au continuat să apară din cauza faptului că statele membre urmăresc interesul propriu, și, confirmând teoria interguvernamentalismului liberal, acestea sunt dispuse să pună în comun instituții și să cedeze o parte din suveranitatea acestora pentru a crea aranjamente credibile, cooperarea având loc în anumite situații când este mai avantajoasă decât dacă nu ar fi avut loc într-un cadru multilateral.

Acest lucru poate să însemne că există o *iluzie a cooperării în domeniul securității* (Jones 2007, 40) între statele membre UE, care rar se pun de acord în probleme majore ale politicii externe și nu sunt doritoare să coopereze în domenii precum ar fi producerea de armament și forțe militare.

Influența extinderii asupra PESC. Sfârșitul Războiului Rece a creat o nouă realitate în Europa, mai exact în Centrul și Estul Europei prin căderea comunismului și apariția unor state independente și suverane.

¹ <http://blog.sferapoliticii.ro/2010/05/relatiile-transatlantice-dupa-intrarea-in-vigoare-a-tratatului-de-la-lisabona/>.

Astfel, poate fi analizat procesul de extindere al Uniunii Europene și modul în care acest proces influențează Politica Externă și de Securitate Comună a UE, cu aplicație directă pe extinderile din 2004 și 2007. Procesul de extindere a provocat multe discuții în legătură cu succesul acestuia, cât și în ceea ce privește termenii sub care a avut loc, surprinzându-i pe unii analiști, iar din partea altora primind multe critici (Moravcsik și Vachudova 2003, 42-43). Unii cercetători văd extinderea ca o pauză radicală în istoria Uniunii Europene, considerând motivațiile guvernelor europene ca fiind idealiste.

De-a lungul timpului, extinderea noilor state a sporit influența externă a Uniunii prin adăgarea unor noi dimensiuni și relații ale statelor care au aderat cu state terțe, cum ar fi relațiile Marii Britanii cu Commonwealth-ul și Statele Unite, Marea Britanie devenind și un susținător al PESA (Poole 2003 ,5-6) deși este unul dintre statele care susțin cel mai puțin integrarea într-un domeniu precum cel al asigurării securității și apărării comune. Extinderea este un proces politic cheie pentru UE, cât și pentru relațiile politice în Europa, având implicații asupra organizării instituționale și a politicilor majore ale Uniunii Europene (Schimmelfennig și Sedelmeier 2005, 3-4). Extinderea este văzută și ca o politică de securitate, considerându-se că prin răspândirea normelor democratice, a regulilor, oportunităților și constângerilor se reduce instabilitatea și se previn conflictele (Cameron 2007 , 62).

Extinderile din 2004 și 2007 au fost în strânsă legătură cu asigurarea securității, prin extindere urmărindu-se securizarea Sud-Estului Europei și crearea unui continent mai sigur (Müftüler-Baç 2007, 7). Astfel, extinderea este văzută ca o politică de securitate, însă, în același timp, aceasta poate aduce multe provocări securității europene; de aceea, nu se poate spune că problemele legate de securitate au fost rezolvate, deoarece extinderea către Est a dus Uniunea Europeană mult mai aproape de zone de conflict, cum ar fi conflictele înghețate din Balcani, Orientul Mijlociu, Africa de Nord sau apropierea de Rusia, un actor important în relațiile externe ale Uniunii Europene. Există posibilitatea ca extinderea să ducă la o slăbire a securității prin prisma amenințărilor care vin din imediata apropiere a noii granițe a UE (Sjursen 2008, 322). Pe de altă parte, această problemă poate pune o mai mare presiune asupra UE pentru formarea unei politici externe și de securitate mai coerente, însă extinderea se poate constitui într-o piedică în calea definirii unei astfel de politici deoarece într-o Uniune cu 27 state este mai greu să armonizezi interesele tuturor statelor, decât într-o Uniune cu 15 state, care, așa cum am arătat, nu a reușit să se pună de acord în probleme importante de securitate în relațiile internaționale.

Noile state membre percep pericolele și interesele legate de securitate altfel decât sunt văzute de statele vechi. Această diferență provine din experiența dominației sovietice prin care au trecut noile state membre,

din Centrul și Estul Europei¹, în care pentru aproximativ jumătate de secol acestea nu au avut politici externe proprii. Principalul motiv pentru care noile democrații au urmărit aderarea la UE, precum și cea la NATO, a fost asigurarea propriilor securități, existând teama imperialismului Rusiei (Poole 2003, 184). Vedeau UE ca un garant al securității lor și calitatea de membru al Uniunii Europene ca aducându-le posibilitatea de a-și reconstrui națiunea după modelul vestic promovată de aceasta.

Analiza asupra modului în care noile state care au aderat în 2004 și 2007 trebuie să ia în considerare trei factori: poziția geografică a acestora, viziunea asupra PESC și modul în care acestea percep relațiile transatlantice (Král 2005, 5).

Polonia și statele baltice încearcă să propună o abordare comună față de Rusia pentru îmbunătățirea relațiilor dintre UE și Rusia. Această încercare este mânăta mai degrabă de considerente naționale (Král 2005, 12). Aceste considerente provin din percepția asupra amenințării la adresa securității din partea Rusiei, percepție care este mult mai intensă decât cea resimțită de Cehia, Slovacia, Slovenia, Ungaria.

Amenințările la adresa statelor baltice din partea Rusiei provin și din alte surse, cum ar fi cele istorice și culturale, mai exact încercarea Rusiei de a-și proteja minoritățile din aceste state, în special Estonia și Letonia, sau chiar amenințări legate de crima organizată sau terorism (Král 2005, 10). De aceea, statele baltice sunt mult mai avantajate dacă negociază cu Rusia în cadrul multilateral al Uniunii Europene, decât dacă ar negocia la nivel bilateral anumite probleme (Cameron 2007, 64-5), astfel Uniunea Europeană fiind văzută ca o punte de legătură între acestea și Rusia și totodată garantul securității acestora.

De asemenea, prin aderarea acestor state se creează un dezechilibru între statele mari, cărora li se alătură doar Polonia, și statele mici; acest lucru influențează distribuția relațiilor dintre statele membre, în termeni de alianțe.

Poziția geografică a acestora determină o serie de manifestări ale acestora, prin promovarea unor interese în zone diferite ale frontierei externe a UE. Acest fapt le împiedică pe acestea să acționeze ca un bloc unitar, astfel diversificându-se și mai mult spectrul intereselor naționale care sunt urmărite de către statele membre în construirea politicii externe. Acest pattern a fost prezent într-o Uniune cu 15 state și este posibil să se manifeste și mai intens într-o Uniune cu 27 de membri; în timpul relativ scurt trecut de la aderarea acestora, această tendință a fost

¹ Kok, Wim. *Extinderea Uniunii Europene-Realizări și provocări*, raport prezentat Comisiei Europene.

deja confirmată prin pozițiile pe care le-au adoptat state precum România, în problema Kosovo, sau Polonia în relațiile cu Rusia și nu numai.

Deși extinderea către statele din Centrul și Estul Europei a fost văzută, la nivel formal ca o datorie morală, de unificare a Europei, aceasta a fost considerată și ca o oportunitate de a crea un continent mai sigur, eliminând riscurile care ar fi provenit în urma eșuării procesului de democratizare în noile state apărute în urma căderii comunismului. Dar, prin extinderea frontierei estice a Uniunii Europene, aceasta s-a apropiat de zone cu potențial de insecuritate, cum ar fi teritoriile considerate conflicte înghețate din Balcanii de Vest sau Transnistria în Republica Moldova. Mai mult decât atât, în urma acestei extinderi, Uniunea Europeană trebuie să-și redefinească politica față de Rusia, partener strategic important în relațiile externe ale Uniunii Europene, prin prisma faptului că majoritatea statelor care au aderat au experiența participării în Pactul de la Varșovia, iar altele având relații tensionate cu Rusia, în special statele baltice.

Referințe bibliografice

1. Bărbulescu, Iordan, Gheorghe și Rapan, Daniela. 2009. *Dicționarul trilingv al Uniunii Europene*. Iași: Polirom.
2. Bărbulescu, Iordan, Gheorghe. 2005(a). *Uniunea Europeană: de la național la federal*. București: Tritonic.
3. Bărbulescu, Iordan, Gheorghe. 2005(b). *Uniunea Europeană: de la economic la politic*. București: Tritonic.
4. Bărbulescu, Iordan, Gheorghe. 2006. *Uniunea Europeană: politicile extinderii*. București: Tritonic.
5. Buzan, Barry. 2000. *Popoarele, statele și teama*. trad. Vivia Săndulescu, ed2, Chișinău: Cartier.
6. Cameron, Fraser. 2007. *An introduction to European Foreign Policy*. Londra: Routledge.
7. Carlsnaes, Walter, Sjørnsen, Helene, White, Brian (eds). 2004. *Contemporary European Foreign Policy*. Londra: Sage Publications.
8. Ginsberg, Roy H. 2008. „Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical capability-expectations gap”. În Rees, Wyn și Smith, Michael (eds). *International relations of the European Union*, vol.1, Sage.
9. Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
10. Král, David. 2005. *Enlarging EU Foreign Policy. The Role of New EU Member States and Candidate Countries*. European Institute for European Policy, iunie;
11. McGiffen, Steven, P. 2005. *The European Union. A critical Guide*. Londra: Pluto Press.

12. Moravcsik, Andrew și Schimmelfennig, Frank. 2009. „Liberal Intergovernmentalism” în Wiener, Antje și Thomas Diez. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 67-87.
13. Moravcsik, Andrew și Vachudova, Anna Milada. 2003. „National Interests, State Power, and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies* 17, nr. 1: 42-57.
14. Peterson, John. și Sjursen, Helene (eds). 2005. *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. ediția a II-a, New York: Routledge.
15. Poole, Peter A. *Europe Unites: the Eu's eastern enlargement*. 2003. Westport: Praeger Publishers.
16. Schimmelfennig, Frank și Sedelmeier, Ulrich (eds). 2005. *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. New York: Routledge.
17. Schimmelfennig, Frank. 2004. „Liberal Intergovernmentalism”. În Wiener, Antje și Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 75-94.
18. Sjursen, Helene. 2008. „Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy”. În Rees, Wyn și Smith, Michael (eds). *International relations of the European Union*, vol.1, Sage.

Implicarea UE în managementul relațiilor de securitate cu zonele post-conflict din vecinătatea estică: Republica Moldova

de Ana-Maria STĂVARU

Abstract: My purpose in this paper is to analyze the way the European Union is involved in the management of security relations with post-conflict regions from its Eastern border. By using concepts from both the neofunctionalist theory of integration, as well as from the liberal intergovernmentalist theory, I present the main strategies and programmes in which the European Union is an active part in south-eastern Europe. In the final part of the paper, I present a case study concerning the involvement of the European Union in the resolution of the Transnistrian protracted conflict in the Republic of Moldova. I will point out the inconsistencies of the European Union's involvement in the resolution of the conflict, as well as a series of recommendations for improving the results of the EU's involvement.

Keywords: security relations, Eastern vicinity, protracted conflicts, common strategies and actions, relative power of negotiation, unequal influence, statehood issue

Rezumat: Scopul meu, în această lucrare, este acela de a analiza modul în care Uniunea Europeană s-a implicat în managementul relațiilor de securitate cu zonele post-conflict din vecinătatea estică. Folosind drept cadru teoretic atât elemente din teoria neofuncționalistă, cât și concepte proprii interguvernamentalismului liberal, realizez o prezentare de ansamblu a strategiilor și programelor pe care Uniunea Europeană le derulează în zona de sud-est a Europei. În ultima parte a lucrării, realizez un studiu de caz privind implicarea Uniunii Europene în soluționarea conflictului înghețat din Transnistria de pe teritoriul Republicii Moldova. Voi puncta, de asemenea, inconsistențele implicării UE în soluționarea conflictului, precum și o serie de recomandări pentru îmbunătățirea rezultatelor obținute¹.

Cuvinte cheie: relații de securitate, vecinătatea estică, conflicte înghețate, strategii și acțiuni comune, putere relativă de negociere, dezechilibru de influență, problema statalității.

¹ Acest articol este elaborat pe baza lucrării de licență susținute în cadrul Facultății de Științe Politice – SNSPA în anul 2010.

Introducere

Conștientizarea nevoii de securitate de către spațiul european în special, dar și de către mediul internațional în general, este veche și a fost întărită și mai mult de consecințele celor două războaie mondiale. Deși acțiunile desfășurate inițial în cadrul Comunităților Europene erau de tip economic, neimplicând acțiuni comune de tip politic sau de securitate, scopul general pentru care a fost gândită înființarea Comunităților a fost, de asemenea, generat de nevoia de securitate resimțită de statele europene după cel de-al Doilea Război Mondial, state care își doreau reconstrucția și depășirea urmărilor războiului, dar și gestionarea atentă a resurselor care ar mai putea constitui baza materială a producerii de armament, pentru a preveni astfel izbucnirea altor posibile războaie.

Astfel, obiectivul meu în acest articol este cel de a analiza implicarea UE în managementul relațiilor de securitate cu zonele post-conflict din vecinătatea estică pe mai multe planuri, având drept variabile strategiile și acțiunile comune cu acest scop, nivelul de implicare efectivă și puterea de negociere, dar și distribuția eforturilor Uniunii pe dimensiunile consolidării democratice și statale, dezvoltării economice, construirii securității și pe dimensiunea umană în relațiile cu vecinii săi, în special cu cei care se confruntă cu prezența conflictelor pe teritoriul lor. Toate acestea sunt necesare pentru a evalua rezultatele pe care le-a avut Uniunea Europeană în acest sens până acum și a vedea dacă acestea sunt proporționale cu nevoile pe care le reclamă realitățile din vecinătate sau dacă sunt insuficiente și care sunt, în acest ultim caz, factorii responsabili de ineficiența sau diminuarea efectelor măsurilor întreprinse de UE.

Metodologie

Din punct de vedere metodologic am folosit analiza datelor și previziunea, iar ca instrument analiza documentelor, atât a surselor primare, cum sunt documentele oficiale și elemente de suport juridic ale UE și instituțiilor sale, cât și a surselor secundare cuprinse în literatura de specialitate, care au prelucrat deja informațiile referitoare la dimensiunea europeană a securității și la managementul conflictului.

În ceea ce privește fundamentarea teoretică a lucrării, am decis să utilizez concepte provenind atât din teoria neofuncționalistă a integrării europene, ale cărei baze au fost puse de către Ernst Haas, cât și elemente din teoria interguvernamentalismului liberal teoretizat de către Andrew Moravcsik.

Una dintre cele mai importante trăsături ale neofuncționalismului este punerea accentului pe rolul actorilor non-statali (mișcări sociale, grupuri de interese, aparatul administrativ al organizației), elemente care susțin

dinamica integrării. Statele membre sunt importante prin faptul că stabilesc condițiile inițiale ale înțelegerii, însă ele nu dețin mijloacele prin care să anticipeze complet consecințele acordurilor pe care le-au acceptat. Din acest moment, administrația organizației și grupurile de interese vor încerca să beneficieze de pe urma efectului de spillover și a consecințelor neintenționate (Schmitter 2004, 46).

Spillover-ul presupune că statele cad de acord să își delege o parte din suveranitate în domenii strict delimitate, iar apoi observă că acest lucru are efecte asupra altor activități și domenii rămase apanajul suveranității statale. Astfel, integrarea devine un proces sporadic și conflictual, însă în condiții de democrație și pluralism politic. Statele vor rezolva aceste conflicte măbind delegarea suveranității și în alte domenii, crescând în acest mod autoritatea supranațională a organizației. Așadar, cu cât sarcinile supranaționale vor fi mai specifice, cu atât integrarea va înainta: „cele mai multe decizii sunt integrative prin consecințele lor economice imediate, precum și prin noile așteptări și procese politice pe care le implică” (Haas 1961, 369). Spillover-ul sau „logica expansivă a integrării” (Stroby Jensen 2007, 87) poate fi: 1) funcțional (tehnic), însemnând că legăturile funcționale dintre sectoare fac ca integrarea unui sector să determine integrarea altuia; 2) politic, acțiunile mai cuprinzătoare ce accentuează felul în care se negociază la nivel regional. Actorii construiesc așa-numite pachete de acorduri – „package deals” (Stroby Jensen 2007, 90) în care sunt cuprinse mai multe înțelegeri privitoare la domenii asociate în mod voit sub umbrela unei politici mai largi, astfel încât fiecare parte să aibă asigurat votul celorlalte în problema de care este interesată.

Teza socializării elitelor discută factorii care duc la transferul loialităților. Prin loialități se înțelege situația de fidelitate a persoanelor față de instituțiile care le-au adus beneficii, le-au împlinit așteptările și le-au făcut să-și perceapă eforturile drept apreciate. Astfel, în accepțiune neofuncționalistă, odată cu instituționalizarea la nivel regional începe așa-numitul proces de socializare a elitelor. Transferul de loialități va fi mai vizibil în cazul elitelor și al grupurilor care au un contact mai apropiat și mai îndelungat cu instituțiile regionale. Integrarea politică va face așadar ca actorii „să își schimbe loialitățile, așteptările și activitățile politice spre un nou centru, ale cărui instituții dețin sau solicită jurisdicție asupra statelor naționale” (Ernst Haas 2nd ed. 1968¹ *apud* Rosamond 2000, 66).

În lucrarea “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, publicată în anul 1993, Andrew

¹ Haas, Ernst B. 1968. *The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950 – 1957*. Ediția a doua. Stanford: Stanford University Press.

Moravcsik pune bazele teoriei interguvernamentalismului liberal. Conform interguvernamentalismului liberal integrarea în spațiul european presupune parcurgerea a trei etape.

În prima etapă a integrării, sunt implicați actorii interni în multitudinea relațiilor care se stabilesc între aceștia: agenți economici, partide, instituții naționale, grupuri de interese, grupuri de presiune. Agenții interni nu vor avea însă roluri independente semnificative în negocierile dintre state, iar în agregarea preferințelor interne, interguvernamentalismul liberal consideră că nu contează situația de la nivel european, aceasta neinfluențând în nici un fel deciziile actorilor interni. În etapa următoare, competiția este puternică, punându-se accentul pe pachetele de acorduri, puterea relativă de negociere a statelor și plățile și compensațiile reciproce dintre state. În ultima etapă, modelul alegerii raționale este utilizat în alegerea instituțională. Pentru a se asigura de cooperarea celorlalți participanți, este folosit votul cu majoritate calificată pentru a delega o parte din suveranitate instituțiilor pe care le creează la nivel european în scopul vegherii asupra respectării de către membri a condițiilor acordurilor (Pollack 2005, 18).

Puterea relativă de negociere pe care o au statele, incluzând și percepția pe care o au ceilalți actori despre ele, este mai mare sau mai mică în funcție de cum se dispersează asimetria informațională, de diferitele alte acorduri pe care le dețin statele și de poziția alternativei acordului european între preferințele statelor. Cei pentru care un astfel de acord nu prezintă o importanță prea mare și nu aduce beneficii semnificative îi pot șantaja pe ceilalți prin non-cooperare, dacă nu li se acordă anumite avantaje (Schimmelfennig 2004, 77).

Strategii și programe UE în vecinătatea estică

Strategia Europeană de Securitate (SES) „O Europă sigură într-o lume mai bună” a fost adoptată în decembrie 2003, implicând dezvoltarea de relații de cooperare și un nou mod de abordare a conflictelor. Scopul statuat în SES este acela de a corobora capacitățile și instrumentele: „programele europene de asistență, Fondul European pentru Dezvoltare, capacitățile militare și civile ale statelor membre și alte instrumente”.¹ Strategia sistematizează amenințările cu care se confruntă sau s-ar putea confrunța Uniunea, inclusiv provocările ridicate de noi surse de insecuritate și de actori neconvenționali și amenințări difuze care s-au manifestat în ultimul deceniu. Modul de acțiune constă în tratarea priorităților de securitate într-un cadru multilateral prin cooperare

¹ Consiliul Uniunii Europene. 2008. „O Europă sigură într-o lume mai bună – Strategia Europeană de Securitate”, 13, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRO.pdf>, accesat la data de 03.09.2010.

instituțională și prin domnia legii. Trebuie subliniat însă că, deși între amenințările identificate de UE se întâlnesc și unele care necesită mijloace militare de soluționare, Uniunii îi lipsesc capabilitățile militare, performând în schimb în ceea ce privește capabilitățile civile, în cazul cărora deține pregătire, misiuni și forțe consistente (Mawdsley și Quille 2008, 13).

Prevenirea conflictelor stă în centrul strategiei, iar amenințările și provocările cele mai importante accentuate de UE se referă la: „lupta împotriva terorismului, triada conflict – sărăcie – insecuritate, statele eșuate, dimensiunea regională a conflictului, rolul buneii guvernante în asigurarea stabilității și securității, contracararea fenomenelor care susțin violența”¹ (de exemplu proliferarea armelor de distrugere în masă) și a factorilor care alimentează conflictele și slăbesc structurile statelor (crima organizată, economiile de război).

În ceea ce privește obiectivele strategice statuate și consecințele pe care urmărirea acestora le are asupra politicilor și relațiilor UE cu partenerii săi, strategia de securitate presupune abordarea amenințărilor cheie în baza unor principii și mijloace precum multilateralismul, prevenția, instrumentele combinate, coordonarea și coerența interinstituțională, respectarea principiilor și ordinii internaționale, îmbunătățirea guvernantei, dar și extinderea Uniunii ca formă de incluziune.²

Politica Europeană de Vecinătate - legătura Politicii Europene de Vecinătate (PEV) cu securitatea la granița europeană este una directă, aceasta concretizându-se în 2004 pentru a evita accentuarea discrepanțelor socio-economice și de consolidare democratică dintre statele membre și cele non-membre, dar și pentru a nu lăsa instabilitatea și eventualitatea declanșării de conflicte să se dezvolte dincolo de granița europeană, fără ca Uniunea să poată fi la curent cu schimbările care au loc și să poată interveni pentru a preîntâmpina sau soluționa conflictele, acestea fiind o amenințare inclusiv la stabilitatea pe care UE o promovează. PEV a fost elaborată în conformitate cu Strategia Europeană de Securitate din 2003. Obiectivul general presupune apropierea statelor vecine de Uniune dincolo de apropierea pur geografică. Inițiativa constă în adâncirea relațiilor preexistente prin raportarea la anumite valori comune cum sunt democrația, domnia legii, respectarea drepturilor omului, economia de piață, buna guvernare, dezvoltarea sustenabilă. Cu toate acestea, reprezintă o cooperare

¹ Safeworld International Alert. 2004. “The EU Security Strategy: implications for EU conflict prevention”, 4, http://www.international-alert.org/pdf/ess_implications_for_eu_conflict_prevention.pdf, accesat la data de 04.09.2010.

² *Idem*, 5.

distinctă de procesul de extindere, prin urmare nu promite și nu garantează statelor cărora li se adresează aderarea la Uniune.¹

Ariile de acoperire ale Politicii Europene de Vecinătate cuprind problemele politice și de securitate, schimburile comerciale, problemele legate de mediu și schimbarea climatică, rețeaua energetică și securitatea energetică, aspectele culturale, circulația persoanelor. PEV se bazează pe sprijinul european în ceea ce privește expertiza și ajutorul financiar, dar și pe eforturile depuse de statele vizate.²

Urmând principiile Strategiei Europene de Securitate adoptată în decembrie 2003, o țintă importantă o reprezintă edificarea unui mediu de securitate în vecinătatea Uniunii Europene, pe fundamentul relațiilor multilaterale (Comelli 2007, 2). Acest obiectiv este legat de PEV ca răspuns la amenințările prevăzute în SES, în care sunt incluse și conflictele regionale și instabilitatea. Unul dintre argumentele aduse atunci când se face referire la amenințarea la adresa securității UE îl constituie proximitatea din punct de vedere geografic a zonelor cu potențial de conflict (Biscop 2007, 2), cu referire la statele și regiunile care înconjoară Uniunea.

Care sunt rezultatele PEV după mai mult de cinci ani de la inițierea sa? S-a căzut de acord asupra planurilor de acțiune cu 12 state din cele 16 vizate, iar aplicarea lor este în curs. Un aspect important este acela că partenerii au un rol semnificativ în proiectarea și adoptarea planurilor de acțiune, astfel încât acestea să fie potrivite cu situația fiecăruia și să se exprime voința lor de dezvoltare în conformitate cu prioritățile pe care le au. În acest sens PEV are un anumit grad de flexibilitate, pentru a nu îngrădi sau condiționa voința partenerilor (Marchetti 2006, 4).

Parteneriatul Estic, lansat pe 7 mai 2009, urmărește consolidarea relațiilor și politicilor dintre UE și vecinii săi estici, acoperind șase state: Ucraina, Republica Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan și Belarus (Shapovalova 2009, 1).

Programul Parteneriatului Estic are drept obiective apropierea celor șase parteneri din est de Uniune și promovarea stabilității la granița estică prin patru platforme de politici: - democrație, bună guvernare, stabilitate; - integrare economică și convergența cu politicile Uniunii; - problema

¹ Comisia Europeană, 2010. “The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?” http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm, accesat la data de 04.09.2010.

² Comisia Europeană, 2010. “The Policy: How does the European Neighbourhood Policy work?”, http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm, accesat la data de 04.09.2010.

securității energetice; - dimensiunea socio-umană.¹ Una dintre provocările prioritare constă în gestionarea riscului de conflict și a problemelor de securitate în zonele post-conflictuale. Prin intermediul Parteneriatului Estic, UE are ca scop susținerea eforturilor colaboratorilor din est de a urma reforme care să le apropie de UE, raportându-se la valori comune, cum sunt democrația și economia de piață (Shapovalova 2009, 1).

Direcțiile de acțiune concrete constau în eficientizarea structurilor statului, îmbunătățirea administrației, corectarea legislației și acordarea de asistență în scopul eliminării corupției. Pe lângă instrumentele specifice, instrumentele PEV care pot fi utilizate sunt: TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) care presupune ajutor din partea Comisiei Europene, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), program al UE și OECD pentru îmbunătățirea și eficientizarea administrației în centrul și estul Europei, Twinning și Twinning Light, instrumente pe termen lung ce presupun ajutor tehnic bazat pe înfrățirea administrativă și inter-instituțională (Stroby Jensen 2008, 1).

În dimensiunea de securitate și managementul conflictelor, o latură foarte importantă este pregătirea resursei umane, care să includă formarea de experți, negociatori și profesioniști în gestionarea crizelor, dublată de un suport tehnic și informatic adecvat. Parteneriatul are printre obiectivele pe termen lung relaxarea regimului de vize și liberalizarea treptată a acestuia în mod diferențiat și condiționând partenerii de atingerea unor standarde de securitate a mobilității. Un alt punct important al programului îl reprezintă securitatea energetică. Cooperarea referitoare la furnizarea și transportul energiei, dar și creșterea utilizării resurselor regenerabile au implicații asupra politicilor energetice ale partenerilor, dar și asupra unei posibile politici energetice comune a Uniunii Europene.

În ceea ce privește rezultatele de până acum ale Parteneriatului Estic, acestea nu pot fi considerate consistente. Din punct de vedere al stimulentele, faptul că inițiativa nu promite statelor partenere aderarea, dar și poziția și prezența politică a Rusiei în zona vizată au determinat o situație de relativă pasivitate și progrese destul de mici. Totuși, Parteneriatul reprezintă o „unealtă utilă în atingerea unor scopuri particulare și (ceea ce trebuie reținut) foarte limitate” (Przemyslaw 2009, 37).

¹ European External Action Service. 2010. “Eastern Partnership”, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm, accesat la data de 05.09.2010.

Studiu de caz: Republica Moldova și conflictul transnistrean

Ațiunile venite la începutul anilor '90 din partea Tiraspolului au creat cadrul în care s-a desfășurat, începând din 1992, conflictul actual înghețat transnistrean, care a cuprins următoarele faze: confruntarea militară, intervenția din afară (rusească), încercarea de încheiere a conflictului militar printr-un armistițiu sub protectorat rusesc, mini-crise care au urmat între administrația centrală a Republicii Moldova și regiunea transnistreană (Institutul “Ovidiu Șincai” 2005, 3).

Confruntarea militară a avut loc între forțele armate transnistrene și poliția nemilitară a Republicii Moldova din zonă, statul moldovean neavând armată. Raportul de forțe era dezechilibrat în favoarea celor militare, care dețineau atât avantaj numeric, cât și armament din cel depozitat de Armata a 14 – a rusească la Tiraspol. Pe data de 21 iulie 1992 s-a convenit încheierea conflictului militar printr-un acord între președintele rus Boris Elțan și cel moldovean, Mircea Snegur, înființându-se totodată Comisia Unificată de Control, ca instituție formată din reprezentanți ai Republicii Moldova, Tiraspolului, Federației Ruse și OSCE, care să monitorizeze și să controleze zona din punct de vedere al securității, prin prevenirea și rezolvarea eventualelor crize. Și de această dată, voința politică a Rusiei o obținut încă un instrument prin care să pătrundă în statul moldovenesc, fiind cea care deține decizia asupra formatului unic al misiunii de control. Ca urmare, armatele și armamentul rusesc au rămas în continuare în Transnistria, sub așa-zisul control al forțelor rusești de menținere a păcii (Institutul “Ovidiu Șincai” 2005, 3).

Una dintre primele încercări a fost Planul Primakov din 1997, care nu rezolva însă problema statutului incert al Transnistriei în Republica Moldova din punct de vedere constituțional, juridic, vamal și al politicii externe. Transnistria și teritoriul dintre Prut și Nistru urmau să formeze un stat comun, concept problematic, care a fost interpretat diferit de cele două părți: Chișinăul înțelegea prin acesta un stat unitar, cu o administrație centrală și fiind subiect unic de drept internațional, în cadrul căruia Transnistria ar avea autonomie, pe când Tiraspolul înțelegea o confederație formată din doi subiecți de drept internațional, care ar fi avut și instituții la nivel confederal, însă cu puteri reduse. Din cauza acestor divergențe, planul nu a avut succes, în schimb Transnistria a obținut dreptul la ștampilă vamală, care a contribuit și mai mult la independentizarea sa *de facto* (Institutul “Ovidiu Șincai” 2005, 4).

În noiembrie 2003, următoarea încercare de soluționare a conflictului înghețat a fost Memorandumul Kozak, prin care s-a propus federalizarea sub forma unui stat moldovenesc-transnistrean. La momentul respectiv, președintele Rusiei era Vladimir Putin, al Republicii Moldova era Vladimir Voronin, iar al Transnistriei (nerecunoscut de Chișinău, dar susținut de

Federația Rusă) era Igor Smirnov. D. Kozak, inițiatorul planului, era unul dintre apropiații lui Putin. Dezavantajele pentru Republica Moldova erau considerabile, aplicarea planului urmând să o transforme într-un stat nefuncțional. Federalizarea presupunea drept de veto pentru Transnistria și Găgăuzia (o altă regiune autonomă, aflată în sudul Republicii Moldova), drept de referendum pentru a stabili dacă mai doresc sau nu să facă parte din Republica Moldova, și o structură a parlamentului federal care i-ar fi asigurat Transnistriei controlul asupra deciziilor. Soluția nu era cea așteptată de Voronin, nu avea nici suport popular în Republica Moldova, și nici susținere din partea opoziției. Faptul că Memorandumul Kozak era susținut doar de Rusia, Transnistria și Ucraina este un indicator foarte important că intențiile ascunse ale Rusiei nu erau în favoarea Republicii Moldova, ci urmăreau doar propriile ținte. Voronin și-a motivat refuzul de a semna Memorandumul Kozak prin climatul ambiguu de divizare a opiniilor în legătură cu eficiența acestuia la nivelul comunității internaționale (Quinlan 2008, 3).

În 2004, S. Belkovski, directorul Institutului Rusesc pentru Strategie Națională a propus un nou plan, care prevedea unirea teritoriului dintre Prut și Nistru cu România în schimbul recunoașterii independenței Transnistriei. Planul Belkovski a speculat în favoarea Federației Ruse împrejurările în care se afla România, chiar înainte de încheierea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, când România era preocupată cu îndeplinirea criteriilor necesare aderării și nu își permitea scăderea indicatorilor săi prin unirea cu un teritoriu instabil, cu un nivel economic mai scăzut și cu probleme administrative grave. Faptul că România nu a acționat în acest sens a servit Rusiei drept încă un argument pe care să-l invoce în fața moldovenilor în sprijinul ideii că România nu ar fi interesată de soarta lor.

În 2005 P. Poroșenko, consilier al președintelui ucrainean Victor Iușcenko, propune un nou plan, care consta în recunoașterea și organizarea de alegeri parlamentare democratice în Transnistria, care să fie monitorizate în format 5+2: Republica Moldova, Transnistria, Rusia, Ucraina, OSCE, SUA și UE, ultimele două cu statut de observatori străini. Din nou, Transnistria căpăta un statut prevalent, obținând drept de veto în politica externă a Republicii Moldova. De cealaltă parte, una dintre problemele cele mai importante pentru respectarea statalității Republicii Moldova nici nu era atinsă, planul Poroșenko nefăcând referire la problema retragerii armatei și a depozitelor de muniție rusești. Rusia și Transnistria au respins totodată rezoluția OSCE care prevedea retragerea trupelor până în 2005, ulterior până în 2006. Aspectul care a supraviețuit din plan a fost cel al prezenței UE și SUA ca observatori la procesul de negociere, ceea ce contribuie la facilitarea internaționalizării conflictului și la scoaterea lui din perimetrul exclusiv al Rusiei.

Ultimul plan avut în vedere a fost planul Voronin inițiat prin adoptarea pe 22 iulie 2005 a unei legi organice care cuprinde principiile “3D” de rezolvare a conflictului transnistrean: demilitarizare, decriminalizare, democratizare (Institutul “Ovidiu Șincai” 2005, 7). Totuși rezultatele nu sunt satisfăcătoare și despre nici unul dintre cele trei principii nu se poate afirma că a fost respectat. Acțiunile și politicile concrete în acest scop nu au fost implementate. Cele trei concepte promit mult, însă sunt departe de realitățile din interiorul statului moldovean. Problema demilitarizării rămâne dificil de gestionat, dependentă doar de voința Rusiei, care nu reacționează la constrângerea externă internațională ce ar trebui să o preseze mai mult pentru a realiza demilitarizarea. Decriminalizarea este permanent problematică și va continua să fie până în momentul în care statutul Transnistriei va deveni clar și vor exista mecanisme mai eficiente de control la graniță. În cele din urmă, despre democratizare este dificil de afirmat cum s-ar putea obține fără atingerea celorlalte două.

Relaționarea Republicii Moldova cu UE este una de dată relativ recentă, iar în privința conflictului transnistrean, statutul actual al UE de observator la masa negocierilor i-a oferit acesteia puteri aproape nule în procesul decizional. Încă din 1998 aderarea la UE devenise unul dintre obiectivele strategice de politică externă ale Moldovei, alături de “consolidarea suveranității și independenței (incluzând găsirea unei soluții la problema transnistreană), cooperarea bilaterală și cooperarea multilaterală” (Lowenhardt et al. 2001, 613). Relația cu UE se leagă de domeniul cooperării multilaterale așa cum este enunțat în strategia de politică externă, concretizându-se în special prin participarea la Politica Europeană de Vecinătate. În schimb, în planul cooperării bilaterale, prevalează relația cu Rusia, cele cu alte state precum Ucraina sau România fiind mai puțin reprezentate.

Relațiile între Moldova și UE s-au inițiat prin Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) semnat în 1994 și aplicat începând cu 1998, care a fost elaborat pentru o perioadă de 10 ani. Prin APC “Moldova s-a angajat să respecte valorile democratice, principiile dreptului internațional, ale drepturilor omului și ale economiei de piață” (Ojog și Șarov 2009, 49), beneficiind de sprijinul UE pentru atingerea acestor obiective. În plan economic s-a urmărit implementarea unor mecanisme care să diversifice partenerii comerciali ai Moldovei și să mărească numărul căilor de acces al produselor moldovenești pe diferite piețe. Astfel, “APC a consacrat între părți principiul tranzitului liber pentru mărfuri, a liberalizat circulația pentru unele tipuri de capital și a formulat perspectivele creării unei zone de liber schimb între Moldova și UE” (Ojog și Șarov 2009, 50). Totuși, rezultatele APC pe parcursul anilor 1998 – 2008 nu au fost spectaculoase și nici conforme cu așteptările Chișinăului, care și-ar fi dorit o perspectivă mai clară și un angajament concret referitor la integrarea europeană.

În 2001 Republica Moldova a fost inclusă în Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est (PSESE), însă fără ca Uniunea să se angajeze în abordarea unei eventuale aderări, așa cum s-a întâmplat în cazul celorlalte state incluse în PSESE. Totodată, o altă condiție a fost evitarea dezbaterii problemei conflictului înghețat. Cu alte cuvinte, Republica Moldova a rămas în afara zonei vizate de politica de extindere, Rusia rămânând singura furnizoare de soluții pentru conflictul transnistrean.

În ceea ce privește comerțul, din 2001 Republica Moldova a devenit membră a Organizației Mondiale a Comerțului, iar din 2006 beneficiază și de Sistemul Generalizat de Preferințe Plus (SGP+) în raport cu schimburile sale cu UE¹, acest lucru contribuind la intrarea pe piața europeană a produselor moldovenești și la reducerea gradului de dependență economică față de Rusia.

Pe 22 februarie 2005 Uniunea a aprobat Planul de Acțiune pentru Republica Moldova din cadrul Politicii Europene de Vecinătate, care presupune “întărirea dialogului politic, a relațiilor comerciale și promovarea reformelor” (Popescu 2005, 9) astfel încât Moldova să poată dobândi acces la piața comună europeană, dar și măsuri referitoare la problemele energiei, migrației, schimbărilor climatice, afacerilor interne. Planul de acțiune s-a fundamentat și pe o rezolvare a conflictului transnistrean care să fie în concordanță cu principiul respectării suveranității și integrității statului moldovean și în același timp consistentă cu promovarea drepturilor omului, a domniei legii și a democrației. Aceasta presupune în perspectivă și schimbări legislative pentru obținerea convergenței, creșterea ajutorului financiar prin Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat, suport tehnic și înfrățire instituțională prin intermediul instrumentului TAIEX și abordarea problemei vizelor. Pentru problema transnistreană, pașii vizați de către Uniune sunt implicarea mai activă în procesul de negociere și participarea la elaborarea unui nou plan prin intermediul Comisiei Constituționale Reunite, accentuarea presiunilor asupra Rusiei de respectare a termenelor de retragere a armatei și muniției de pe teritoriul moldovenesc, întărirea dialogului cu Ucraina în problema graniței dintre aceasta și Transnistria și stimularea implicării societății civile în practicile democratice.²

¹ Comisia Europeană. 2007. “European Neighbourhood and Partnership Instrument – Republic of Moldova – Country Strategy Paper 2007 - 2013”, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf, accesat la data de 05.09.2010.

² Comisia Europeană. 2007. “European Neighbourhood and Partnership Instrument – Republic of Moldova – Country Strategy Paper 2007 - 2013”, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf, accesat la data de 05.09.2010.

Unul dintre cele mai importante instrumente europene utilizare în cazul Republicii Moldova este Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat, care se concentrează pe trei domenii prioritare: dezvoltarea democratică și a unei bune guvernante, reforme de apropiere și construire a capacităților administrative, combaterea sărăciei și creșterea economică. Toate acestea presupun realizarea de reforme pe diferite dimensiuni: administrativă, juridică, legislativă, fiscală, umană (educație, condiții de viață și de muncă, siguranță, dezvoltare), cu sprijin european, dar și din partea unor instituții financiare internaționale sau regionale de tipul Băncii Mondiale, Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare și altele, specificate în Strategia de Țară pe 2007 – 2013 și în Programul Indicativ Național pe 2007 – 2010.¹ Cu toate acestea, intervenția Uniunii nu a schimbat starea de fapt a conflictului, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la eficiența managementului său și la posibilele schimbări de strategie pe care ar trebui să le adopte.

Există totuși anumite inconsistențe în ceea ce privește implicarea Uniunii în ceea ce privește soluționarea conflictului înghețat din Transnistria. Una dintre acestea este statutul prea slab pe care îl deține UE la masa negocierilor privitoare la conflict, acela de simplu observator, statut care o lipsește practic de orice putere de decizie în fața voinței rusești, care domină atmosfera de negociere. Drept urmare, Uniunea este în mod clar un jucător mai slab decât Federația Rusă, neavând capacitatea de a contracara interesele și acțiunile acesteia. În continuarea cercului vicios, presiunile pe care le exercită Uniunea în a determina Rusia să își retragă armata și muniția sunt și ele reduse și disproporționate în raport cu determinarea Rusiei de a menține conflictul înghețat și de a avansa în creșterea influenței sale în structurile statului moldovenesc, pe care îl consideră ca făcând parte din zona sa de influență exclusivă. La toate acestea se adaugă lipsa unui plan concret aplicabil de management al conflictului și lipsa unor mecanisme palpabile de monitorizare și control a situației din zona conflictuală.

În ceea ce privește măsurile pe care ar trebui să le adopte Uniunea Europeană în vederea îmbunătățirii rezultatelor procesului de soluționare a conflictului transnistrean, aceasta ar trebui în primul rând să dobândească atribuții efective în cadrul proceselor de negociere și să introducă misiuni PESC/PESA și în vecinătate. De asemenea, trebuie să crească presiunile asupra Rusiei de retragere a armatei și muniției din Transnistria și de schimbare a formatului unic al trupelor de menținere a păcii, condiționând Rusia să aleagă între retragerea trupelor și schimbarea din postura de mediator, deoarece un mediator trebuie să fie neutru în raportarea sa la conflictul pe care îl mediază. În acest sens, UE are nevoie și de sprijinul altor actori din mediul internațional pentru ca

¹ *Idem.*

presiunile să aibă o greutate mai mare. În cooperarea cu Moldova, odată ce aceasta va izola Transnistria, Uniunii îi va fi mai ușor să contribuie la dezvoltarea Moldovei, ca urmare a lipsei elementelor de interferență în strategiile comune și acțiunile comune. Printre altele, UE poate avea în vedere abordarea problemei vizelor pentru relaxarea sistemului de vize pentru Republica Moldova, trimiterea de grupuri de experți care să ofere asistență pentru consolidarea democratică și economică, dar și investirea în capitalul uman al Moldovei prin proiecte și programe pe categorii de beneficiari. Pe această linie, între cele două se pot stabili anumite ținte comune, care să ghideze Republica Moldova în vederea urmării propriilor sale obiective și interese.

Concluzii

Analizarea Strategiei Europene de Securitate a scos în evidență o percepție a amenințărilor angrenată în problemele globale, însă deficiența cea mai importantă care o influențează este nivelul slab din punct de vedere al capacităților militare, care amplasează Uniunea doar în zona puterilor civile. Politica Europeană de Vecinătate are rolul de liant între Uniune și statele înconjurătoare, fiind legată direct de securitate și conectată cu obiectivele SES și PESC. Deși gradul mare de cuprindere al PEV poate pune în umbră intensitatea sa și măsurile propriu-zise pe care le întreprinde, este important de remarcat că se dovedește utilă într-o anumită măsură în apropierea Uniunii de vecinii săi și în securizarea zonei vecine datorită faptului că vecinii sunt deschiși să coopereze.

Conflictul transnistrean a fost ales pentru studiul de caz pentru că este în măsură să ilustreze cât de dificil îi este totuși Uniunii Europene să acceadă la decizie și să aibă un cuvânt puternic de spus în unul dintre conflictele înghețate reprezentative pentru vecinătatea estică, în care practic deține un rol minimizat din cauza vehemenței mascate a intereselor și eforturilor rusești de a avea preeminență asupra deciziilor și direcțiilor de acțiune.

Concluzionând, consider că implicarea Uniunii Europene în managementul zonelor post-conflict din vecinătatea estică a crescut semnificativ, dovedind o schimbare de viziune care dă greutate statului Uniunii în domeniul securității, însă, privind prin prisma rezultatelor concrete, abordarea UE necesită mai multe îmbunătățiri, care țin de nevoia de dobândire a pârgurilor efective de decizie, prin exprimarea unei poziții mai ferme și tranșante și prin prezentarea unor argumente în favoarea participării sale la decizie. De asemenea, construirea de strategii concret aplicabile pe conflict și exercitarea unei presiuni și a unei voințe de decizie în mod mai puternic sunt în măsură să eficientizeze activitatea UE în acest sens și să aducă avantaje securității europene și globale.

Referințe bibliografice

1. Biscop, Sven. 2004. *The European Security Strategy – implementing a distinctive approach to security*, Royal Institute for international Relations Brussels.
2. Comelli, Michele. 2007. *Building security in its neighbourhood through the European Neighbourhood Policy*, Istituto Affari Internazionali.
3. Haas, Ernst. 1961. “International Integration: the European and the universal process”, *International Organization*, Vol. 15, No. 3.
4. Institutul “Ovidiu Șincai”. 2005. *Transnistria, evoluția unui conflict înghețat și perspective de soluționare*, București.
5. Light, Margot; Lowenhardt, John; White, Stephen; McAllister, Ian. 2002. “A european or a slavic choice? Foreign policy and public attitudes in post-soviet Europe”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, Nr. 2.
6. Marchetti, Andreas. 2006 „The European Neighbourhood Policy: foreign policy at the EU’s periphery”, *Center for European Integration Studies*.
7. Mawdsley, Jocelyn. Quille, Gerrard. 2008. *The EU Security Strategy: a new framework for ESDP and equipping the EY Rapid Reaction Force*, Bonn International Center for Conversion, International Security Information Service Europe.
8. Ojog, Igor. Șarov, Igor. 2009. *Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008)*, Chișinău: Cartdidact.
9. Pollack, Mark A. 2005. „Elaborarea politicilor UE – teoretizari”, în Wallace, Helen. William Wallace și Mark A. Pollack (coords). *Elaborarea politicilor in Uniunea Europeană*. București : Institutul European din România.
10. Popescu, Nicu. 2005. *The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighbourhood*, European Union Institute for Security Studies.
11. Quinlan, Paul D. 2008. “A foot in both camps: Moldova and the transnistrian conundrum from the Kozak Referendum”, *East European Quarterly*, Providence College, XL/I, No. 2.
12. Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan.
13. Schimmelfennig, Frank. 2004. „Liberal Intergovernmentalism” în *European Integration Theory* ed. Diez, Thomas, Wiener, Antje, Cambridge University Press.
14. Schmitter, Philippe. 2004. “Neo-Neofunctionalism” în *European Integration Theory* ed. Diez, Thomas. Wiener, Antje. Cambridge University Press.
15. Shapovalova, Natalia. 2009. „The EU’s Eastern Partnership – still born?”, *Policy Brief*.
16. Stroyb Jensen, Carsten. 2007. “Neo-functionalism” în *European Union Politics* ed. Michelle Cini. Oxford University Press.

17. Zurawski vel Grajewski, Przemyslaw. 2009. „The Eastern Partnership of the EU – main or supporting tool of Polish Eastern Policy” în *The Eastern Partnership in the context of the European Neighbourhood Policy and the V4 Agenda*, The Institute of European Integration.
18. Comisia Europeană. 2007. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – Republic of Moldova – Country Strategy Paper 2007 - 2013*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf, accesat la data de 05.09.2010.
19. Comisia Europeană. 2010. *The Policy: How does the European Neighbourhood Policy work?*, http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm, accesat la data de 04.09.2010.
20. Comisia Europeană, 2010. *The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?*, http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm, accesat la data de 04.09.2010.
21. Consiliul Uniunii Europene. 2008. *O Europă sigură într-o lume mai bună – Strategia Europeană de Securitate*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRO.pdf>, accesat la data de 03.09.2010.
22. European External Action Service. 2010. *Eastern Partnership*, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm, accesat la data de 05.09.2010.
23. Safeworld International Alert. 2004. *The EU Security Strategy: implications for EU conflict prevention*, http://www.international-alert.org/pdf/ess_implications_for_eu_conflict_prevention.pdf, accesat la data de 04.09.2010.