

II. CERCETARE

Originalitatea construcției europene: sinteză a naționalului și a supranaționalului

Olguta Potop

ianuarie 2008

The Originality of the European Construction: A Synthesis of National and Supranational Elements

Abstract: The present study wants to detect the originality of the European construct from the multilevel governance's perspective. In the first part the opposition between federalism and intergovernmentalism which marked the entire evolution of the European Union is presented. Afterwards, the article wants to present the distinctive characteristics that make the European Union a sui generis construct and, then, the governance model the way that Marks advanced it, having three distinctive characteristics is presented. In the end the evolution of the community institution's competences is followed.

Keywords: originality, multi-level governance, federalism, intergovernmentalism, sui generis construct, sub-national, national, supranational, consensus, deliberative supranationalism, democratization

Abstract: Lucrarea de fata își propune să surprindă originalitatea constructului european din perspectiva guvernantei multistratificate. Într-o prima parte este prezentată opoziția dintre federalism și interguvernamentalism ce a caracterizat întreaga evoluție a Uniunii Europene. Ulterior, articolul urmărește să prezinte caracteristicile distinctive ce fac din Uniunea Europeană un construct sui generis pentru că apoi să fie prezentat modelul guvernantei așa cum este el propus de Marks, având trei caracteristici distinctive. În final este urmărită evoluția competențelor instituțiilor comunitare.

Cuvinte cheie: originalitate, guvernanta multistratificată, federalism, interguvernamentalism, construct *sui generis*, subnațional, național, supranațional, consens, supranaționalism deliberativ, democratizare

De la apariția sa în 1951, proiectul european a parcurs o multitudine de etape, fiecare marcată de specificități de ordin faptic care i-au imprimat, în timp, un caracter unic. Ideea originalității Comunităților Europene, actualmente sintetizate într-o Uniune Europeană, nu este nouă, diverși teoreticieni afirmând lipsa de viabilitate a comparării cu alte fenomene asociative de nivel transnațional sau organizații internaționale (aparent) similare, din trecut sau din prezent¹. Interpretările integrării pot fi subsumate diferitelor perspective teoretice, școli și paradigme academice, ceea ce, în mod asemănător, nu constituie un element de surpriză: fenomenele din sfera socială, politică sau a relațiilor internaționale se pretează multicauzalității sau abordărilor teoretice divergente.

Plecând de la premisa existenței complexului explicativ, caracteristic științelor sociale și politice, prezenta lucrare își propune să surprindă originalitatea constructului european din perspectiva *guvernării multistratificate*.

Teoretizarea Uniunii Europene și a procesului integrării reflectă diferitele etape ale evoluției integrării, care pot fi asociate, modo grosso, persistenței tensiunii paradigmatică dintre federalism și interguvernamentalism: perioadele de progres liniar și gradual au lăsat loc unui optimism în privința continuării și aprofundării proiectului european, ele corespunzând teoriilor de factură federalistă/funcționalistă care vedeau dezvoltarea Comunităților/Uniunii în direcția unei entități postnaționale, supraordonate statului. De cealaltă parte, stagnarea procesului integrării sau relansarea sa a fost interpretată ca o dovadă a rezistenței statului și a reafirmării

¹ Rosamond, 2000, pp. 15-16.

importanței sale pe scena internațională, principalele abordări teoretice plasându-se în câmpul interguvernamentalismului. Constituirea Uniunii Europene cu un pilier alocat gestionării în comun a politicilor europene și alte două bazate pe cooperarea interguvernamentală a confirmat caracterul special al acestei entități numite Uniunea Europeană, reprezentabilă ca un «model politic unitar, având un cadru instituțional unic, dar operând cu două metode diferite»¹.

Având în vedere aspectele de mai sus, se poate considera că o nouă interpretare a evoluției acestui proces trebuie să țină cont de realitățile curente, tratându-l ca pe un fenomen *sui generis*, al cărui profil nu poate fi folosit pentru elaborarea unor generalizări mai ample, aplicabile și altor cazuri². Din punct de vedere teoretic, una dintre orientările apte să descifreze complexitatea Uniunii Europene este perspectiva guvernantei. Aceasta apare ca replică la abordările care afirmă centralitatea statului pe scena politică și în cadrul procesului decizional, mutând accentul asupra multiplicării și diversificării profilului actorilor din arena politică, în condițiile creșterii interacțiunilor și interdependențelor dintre aceștia. Abordarea se înscrie pe linia noilor interpretări asupra Uniunii, susținând unicitatea constructului, care nu este „nici organizație internațională, nici un «sistem politic» intern, ci un sistem nou apărut de «guvernare fără guvern»”³. Teoreticienii guvernantei sunt de părere că guvernele contemporane nu mai sunt capabile să gestioneze problemele complexe, de natură socială sau economică ce rezultă din sporirea tranzacțiilor, astfel că nu mai exercită monopol asupra procesului decizional la care acum participă nu numai actorii statali din spațiul public, ci și cei supranaționali sau

¹ Barbulescu, 2005b, p. 41.

² Rosamond, *idem*.

³ Wallace et. al, 2005, p. 34.

subnaționali (regiuni, administrații locale, mișcări cetățenești)¹ din mediul privat și asociativ. Reiese că guvernarea este un concept mai vast decât guvernarea, referențialul guvernării incluzând grupuri din diferite sectoare ale căror limite se disipează pe măsură ce crește interacțiunea dintre ele, în vederea satisfacerii cerințelor societale². Pe scurt, grupuri cu profiluri tot mai diverse se implică în procesul decizional.

Pe lângă accesibilizarea actului decizional prin cooptarea unor diferite categorii de participanți și crearea rețelelor prin care aceștia interacționează, guvernarea mai implică o structură politică non-ierarhică, configurată pe nivele distincte, dar interconectate (subnațional, național și supranațional). Pătrunderea unor noi tipuri de actori în spațiul de dezbateră politică nu presupune faptul că perspectiva guvernării neagă importanța statului sau că anticipează o inevitabilă disoluție a lui³, ci subliniază ideea că noul model de conducere este unul stratificat/pe mai multe nivele (multi-level), diferit de rigiditatea structurilor statale clasice și de caracterul formal al metodelor autoritare de guvernare⁴. Astfel, statele sunt antrenate într-un sistem pe mai multe nivele, ale căror granițe tind să se estompeze, să se fluidizeze sub impactul creșterii interacțiunilor dintre actorii subnaționali și supranaționali⁵. Din acest punct de vedere guvernarea reprezintă o abordare ce redă complexitatea sistemului politic al Uniunii Europene, caracterizat prin variabilitate, diversitate, imprevizibilitate și atenuarea aspectelor imobile. Într-o asemenea evoluție contextul înseamnă schimbare, iar actorii sunt piesele care influențează și sunt influențate de procesul constantei instituționalizării. Totodată perspectiva guvernării scoate în relief capacitatea sistemului politic european de a stimula consensul și adaptabilitatea în rândul

¹ Barbulescu, *op.cit.*, pp. 188-190.

² Wallace et al, *op.cit.*, pp. 35-6.

³ Rosamond, B., *op.cit.*, pp. 110-1.

⁴ Wallace et al, *op.cit.*, p. 36.

⁵ Rosamond, B., *op.cit.*, pg. 111.

participanților la interacțiuni¹, spre deosebire de alte teorii care pun accent pe aspectele conflictuale și caracterul rațional al actorilor, interesați prioritar de maximizarea satisfacerii propriilor preferințe și, numai în măsura în care servește acestui obiectiv, de scopurile celorlalți. Depășind aceste dileme, guvernarea implică posibilitatea de a compatibiliza pozițiile diferitelor părți angajate în interacțiuni prin intermediul negocierii, văzute ca instrument eficient de armonizare și conciliere.

Elementele teoretice prezentate mai sus pot fi rezumate conform modelului guvernării propus de Marks², care identifică trei caracteristici ale respectivei forme de conducere, specifice spațiului european:

- difuzarea autorității la diferite nivele și pentru diferiți actori. Competențele decizionale nu mai sunt un atribut exclusiv al guvernelor, la ele având acces actorii supranaționali, de tipul Comisiei Europene sau Curții Europene de Justiție, care exercită influență asupra formulării politicilor comunitare, respectiv asupra modului implementării lor. În același timp, actorii subnaționali (entitățile regionale, societate civilă) pot participa la procesul legislativ prin oferirea posibilității de a-și articula preferințele față de anumite politici (existența regiunilor cu competențe legislative).
- accesul tot mai multor actori imprimă procesului decizional un caracter compozit, în sensul că reflectă un compromis, o rezultată a diverselor preferințe, și nu doar o simplă alăturare și confruntare de interese. Votul prin majoritate calificată, participarea Parlamentului la actul legislativ prin co-decizie (iar conform noului Tratat de la Lisabona, prin co-legislație), consultarea diferitelor organisme (CES/COR, chiar și sub forma avizelor neangajante) face ca output-ul decizional să nu fie o simplă expresie a intereselor disparate, ci un produs de valori renegociate.

¹ Wallace et al., *op.cit.*, p.34.

² Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. & Salk, J., *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, în G. Marks et al., *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996. *apud* Ivănică, 2005 pp. 58-60.

- diversele nivele ale spațiului politic sunt interconectate. Cu toate că preferințele sunt agregate la nivel național, ele sunt promovate în spațiul politic european prin *rețele de actori* care realizează legătura între nivelele subnațional, național și supranațional, creând o structură unitară.

La momentul actual se poate afirma că Uniunea Europeană întruchipează un astfel de model al guvernării, definibil ca „formă de organizare politică postmodernă”¹. Specificitatea Uniunii poate fi urmărită din perspectiva configurației pe care o creează anumite aspecte ale Tratatului de la Lisabona.

În acest sens formula cooperării consolidate prezintă relevanță pentru a exemplifica ideea de „supranaționalism deliberativ”², promovată de analiza guvernării, conform căreia UE are capacitatea de a susține rezolvarea dilemelor prin negociere și persuasiune. Astfel, cooperarea consolidată ar putea fi privită prin optica guvernării, drept modalitate de soluționare colectivă³ (dar în același timp personalizată) a problemelor, implicând o abordare superioară a chestiunilor cu care se confruntă o pluralitate de actori. Cele două viteze semnifică, în fapt, admiterea principiului de a optimiza atingerea obiectivelor integrării în condițiile diferenței de capacități necesare acestui lucru, dar într-o manieră acceptabilă pentru toate părțile, inclusiv pentru țările neparticipante. Tratatul de la Amsterdam din 1997 a contribuit la afirmarea acestei formule, oficializând posibilitatea ca anumite state să avanseze într-un ritm superior față de altele în asumarea politicilor comune, dacă respectiva opțiune se prezenta viabilă și compatibilă procesului per ansamblu⁴. Odată cu Tratatul de la Lisabona, cooperarea consolidată trece într-o nouă etapă, prin facilitarea și clarificarea acestei

¹ Rosamond, B., *op.cit.*, p. 111.

² Wallace et al, *op.cit.*, p. 35.

³ *Idem*, p. 34.

⁴ Bărbulescu, 2005a, pp. 291-294 și 339-344.

proceduri¹. Cu toate că și în varianta Nisa a TUE se afirma că această procedură trebuie să se bazeze pe incluziune, nu pe excluziune (adică să stimuleze participarea cât mai multor țări) Tratatul de la Lisabona definește mai clar principiile și finalitățile acestui mecanism, extinzându-i sfera de aplicabilitate și accentuând că statele care îl adoptă trebuie să asigure participarea cât mai multor membri ai UE². Acest lucru se înscrie pe linia interpretării oferite de guvernare, potrivit căreia UE atestă capacitatea de a gestiona complexitatea unui sistem într-o manieră conciliantă.

Dincolo de cadrele acționale, exemplificabile prin cooperarea consolidată care favorizează atingerea în stil propriu a unui obiectiv comun, utilizarea abordării guvernării, ca viziune teoretică și model explicativ, pentru a reliefa particularitățile Uniunii, poate constitui un mijloc de înțelegere a reconfigurării și evoluției instituțiilor europene. Pătrunderea în tot mai multe domenii ale procesului decizional a diverselor instituțiilor de factură non-statală pare să confirme fragmentarea autorității, preconizată de teoria guvernării. Spre exemplu, conform dispozițiilor noului Tratat, sporesc competențele bugetare ale Parlamentului, „rival” cunoscut al Consiliului de Uniunii, iar extinderea semnificativă a co-deciziei (co-legislație) poate fi considerată o dovadă a întăririi Parlamentului (instituție cu legitimitate democratică) în raport cu Consiliul.

Modificarea componenței Comisiei³ concordă cu viziunea guvernării potrivit căreia se atenuază influența de la nivel guvernamental în cadrul Uniunii. Pe lângă aspectele „administrative”, legate de eficientizare și ameliorarea tendinței de multiplicare a birocrăției, trecerea de la formula unui comisar pe țară la cea în care nu mai există corespondență între numărul de membri și

¹ Articolele vizate: 280a-280i, din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene; art. 10 din TUE.

² Partea a șasea, titlul III, art.280a-280i.

³ Conform articolului 9d (5) TUE, varianta Lisabona, din 2014 numărul comisarilor va reprezenta două treimi din numărul statelor membre.

numărul de țări, înlătură „nuanța de interguvernamentalism” a Comisiei, punând bazele unei formule tot mai apropiate de o organizare politică postmodernă.

Comunitarizarea pilonului de justiție și afaceri interne¹, probează, încă o dată, tendința statelor de a recurge la instanțe „alternative”, paralele celor guvernamentale în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă.

În ce privește impactul modificărilor din pilonul Politicii Externe și de Securitate Comună asupra configurației instituționale a Uniunii, momentul Lisabona marchează un pas către o distanțare, fie și timidă, de „trecutul interguvernamental” al acțiunii externe. Funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politică de securitate, introdusă prin Tratatul de la Lisabona, are un caracter mixt, reunind competențe alocate anterior unor instituții de funcții diferite: ale comisarului pentru relații externe (element supranațional) și ale Înaltului Reprezentant PESC (element interguvernamental). În plus, conform prevederilor, Înaltul Reprezentant prezidează Consiliul pentru Afaceri Externe² și este concomitent unul dintre vicepreședinții Comisiei Europene³, un aspect important din moment ce calitatea de membru al Comisiei impune independența și exclude posibilitatea influențării de către guverne sau alte organisme⁴. Este de remarcat faptul că referirile la *acțiunea externă* apar atât în Tratatul Uniunii Europene⁵ (ce reglementează *componenta* de politică externă și de securitate comună, domeniu cu „sensibilități” interguvernamentale), cât și în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)⁶, care înlocuiește Tratatul de instituire a Comunităților Europene (acesta abordează chestiuni

¹ Prevederile legate de acest pilon fost interguvernamental, se regăsesc în articolele 61-69/.

² Conform articolului 9e (3) TUE.

³ Articolul 9e (4) din TUE.

⁴ Articolul 9d (3) din TUE.

⁵ Art. 10a-31 din TUE.

⁶ În TFUE, referirile la acțiunea externă sunt cuprinse la partea a V-a.

precum relația Uniunii Europene cu organizațiile internaționale¹, acordurile internaționale în care este implicată Uniunea² sau clauza de solidaritate³). Dincolo de eficientizarea procesului decizional în sfera acțiunii externe, grație stabilirii unei structuri care acționează într-o manieră unitară – anume Serviciul European de Acțiune Externă, organ cu atribuții similare unui Minister de Externe, ce înglobează ambasadele Comisiei Europene plus reprezentanțele Înalțului Reprezentant pentru politică externă și securitate comună – și care se plasează sub conducerea Înalțului Reprezentant, el însuși „sinteza” competențelor unor instituții de naturi diferite (supranațională și interguvernamentală), această etapă mai oferă un exemplu de coabitare a celor două impulsuri specifice construcției europene, integrarea și cooperarea, iar în viitor poate chiar de conciliere, sub forma unui nou model de organizare politică.

Reconfigurarea Uniunii mai poate fi privită și sub aspectul democratizării ei. De pildă, noul TUE include un titlu destinat afirmării fundamentelor democratice ale UE⁴, în care se promovează explicit implicarea civică în toate domeniile de acțiune ale UE, prin intermediul organizațiilor reprezentative, dar și a *inițiativei cetățenilor* (element nou)⁵. Această formulă oferă ocazia unui număr de cel puțin un milion de cetățeni dintr-un număr semnificativ de state membre să solicite Comisiei elaborarea unor propuneri de politici. Mecanismul se apropie în mod frapant de perspectiva guvernantei asupra sistemului politic al UE, conceput ca o conducere non-ierarhică, aptă să facă față provocărilor societății moderne descentralizate. Accesibilizarea actului decizional prin tratatul de la Lisabona deschide drumul unei noi etape în care subsidiaritatea capătă tot mai multă substanță, iar actorii

¹ Titlul VI din TFUE.

² Titlul V din TFUE.

³ Titlul VII din TFUE.

⁴ Titlul II din TUE.

⁵ Art. 8b din TUE.

subnaționali, uniți și interacționând prin intermediul rețelelor, își sporesc constant capacitatea de a influența

elaborarea politicilor. De asemenea, devine evidentă aplatizarea ierarhiilor de autoritate clasice, precum și necesitatea de a renunța la perspectivele stato-centrice rigide, în favoarea celor care acceptă guvernul ca pe *unul dintre* actorii sistemului politic, și nu singurul. În egală măsură, mai trebuie menționat faptul că Tratatul recunoaște exceptarea unor țări de la anumite măsuri, a celor în mod tradițional „recalcitrante” (Marea Britanie), acceptând deci rezistența unor state, ceea ce nu infirmă, totuși, ideea că statele sunt atrase într-un sistem de conducere multi-nivel.

Ar fi dificil de formulat prognoze asupra evoluției UE, mai ales în condițiile în care Tratatul admite pentru prima oară posibilitatea retragerii din Uniune, dar acest lucru nu împiedică recunoașterea și acceptarea evidențelor: Uniunea se dezvoltă, avansează, antrenând statele într-o structură de conducere inedită, potențial arhetip al sistemelor politice viitoare.

BIBLIOGRAFIE

- Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2005a. *Uniunea Europeană: de la economic la politic*. București: Tritonic.
- Bărbulescu, Iordan Gheorghe. 2005b. *Uniunea Europeană: de la național la federal*. București: Tritonic.
- Ivănică, Mădălina. 2005. *Perfecționarea structurii instituționale și a procesului decizional în România în contextul aderării la Uniunea Europeană*. Teză de doctorat, București, A.S.E. Capitolul 2 „Unele provocări ale teoriei integrării europene”, pg.31-84. Disponibil online, stable [URL: http://www.biblioteca.ase.ro/downres.php?tc=6704](http://www.biblioteca.ase.ro/downres.php?tc=6704).
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan.
- Wallace, H., William Wallace și Mark A. Pollack. 2005. *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ed. a V-a, București: Institutul European din România.
- Peadar o Broin, *Consolidated version of the Treaties amended by the Treaty of Lisbon*, Institute of International and European Affairs, Dublin, Ireland, November 2007. Disponibil online http://www.iiea.com/images/managed/publications_attachments/consolidated_treaties_draft.pdf
- http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/692/692343/692343ro.pdf
- <http://eurojournal.eu/?p=8>