

**Libris** .RO

Respect pentru oameni și cărți

Simon Usherwood  
John Pinder

# **UNIUNEA EUROPEANĂ**

O foarte scurtă introducere

**LITERA**  
București  
2020



Editura Litera  
O.P. 53; C.P. 212, sector 4, București, România  
tel.: 021 319 63 90; 031 425 16 19; 0752 548 372;  
e-mail: comenzi@litera.ro

Ne puteți vizita pe



*Uniunea Europeană  
o foarte scurtă introducere*  
Simon Usherwood și John Pinder

Copyright © 2020 Grup Media Litera  
Toate drepturile rezervate

Traducere din limba engleză: Elena Ahire

Editor: Vidrașcu și fiii  
Coordonare serie: Iliș Câmpeanu  
Redactor: Teodora Nicolau  
Corector: Georgiana Enache  
Copertă: Bogdan Mitea  
Tehnoredactare și prepress: Marin Popa

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României  
USHERWOOD, SIMON

Uniunea Europeană: o foarte scurtă introducere /  
Simon Usherwood și John Pinder. - București: Litera, 2020  
ISBN 978-606-33-5015-3

I. Pinder, John  
327

# Cuprins

Cuvânt înainte 7

Abrevieri 9

Listă de casete 13

Listă de grafice 15

Listă de hărți 17

Listă de ilustrații 19

1 La ce folosește UE 21

2 Cum a fost făcută UE 29

3 Cum este guvernată UE 54

4 Piață unică, monedă unică 76

5 Agricultură, regiuni, buget:  
conflicte privind cine ce primește 89

6 Politică socială, politică de mediu 103

7 „O zonă de libertate, securitate și justiție“ 109

8 O mare putere civilă... și mai mult - sau mai puțin? 116

## Cuvânt înainte

Din mai multe motive, această ediție este o aventură relativ sumbră. Cel mai evident, evoluțiile politice și sociale mai recente au oferit mai multe cauze de a se pune la îndoială aspectul destul de optimist al lucrurilor, cel mai clar observat în decizia referendumului Marii Britanii din 2016 de a părăsi Uniunea Europeană. În paralel, observăm o creștere continuă a populismului pe întregul continent; provocările pe care le reprezintă fluxurile de migrație; o Rusie instabilă (și, mai recent, SUA); și o zonă euro care va marca în curând un deceniu de scleroză. Ca întotdeauna, toate acestea impun ca micul volum de față să acopere o sferă mai largă de probleme.

La un nivel mai personal, trebuie să deplâng trecerea în neființă a lui John Pinder în 2015, cu doar o lună înaintea alegerilor generale britanice, alegeri care aveau să ducă la decizia Marii Britanii. Cariera și experiența lui John sunt aproape prea ample pentru a reflecta asupra lor, de la cel de-al Doilea Război Mondial la trecerea prin comunitatea federalistă preț de mai multe decenii, atât ca erudit, cât și ca avocat. Ne lipsește teribil nu doar mie, ci și mulțor colegi și prieteni, și consider că este un privilegiu să fiu coautor la, posibil, ultima carte care să îi poarte numele.iar aceasta rămâne foarte mult cartea lui John, reflectând încă viziunea sa asupra unei mișcări pragmatice în Europa spre un model de guvernare mai federal. Indiferent cât de deplorabile

# Capitolul 1

## La ce folosește UE

În cei mai simpli termeni, Uniunea Europeană (UE) este o organizație internațională fondată pe tratate între state europene. Dar o asemenea descriere nu face dreptate unui organism care a crescut și s-a dezvoltat din anii 1950 pentru a acoperi multe domenii din politica publică și pentru a atinge în profunzime viața politică, economică și socială a cetățenilor săi. Această schimbare i-a determinat pe unii să o vadă ca un protestat sau ca o formă cu totul nouă de organizare politică, amestecând reprezentarea directă a cetățenilor cu o coordonare strânsă a guvernelor naționale. UE a fost determinată de contextul mai amplu în care își desfășoară activitatea și l-a reflectat.

Unul dintre paradoxurile UE este faptul că pare a fi un pas politic înainte, o nouă formă de guvernare, chiar dacă intră acum în cel de-al optulea deceniu al existenței sale. După cum se va discuta în acest capitol introductiv, circumstanțele specifice nașterii sale au lăsat loc unei lumi foarte diferite la care uneori s-a străduit să se adapteze. Dacă trebuie să înțelegem de ce UE se află acolo unde este acum, atunci trebuie să începem cu această naștere, pentru că efectele sale au fost profunde și de durată.

UE de astăzi este rezultatul unui proces care a început în urma celui de-al Doilea Război Mondial odată cu crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO). Industriile cărbunelui

și oțelului mai furnizau atunci mușchiul industrial pentru puterea militară, Robert Schuman, ministrul francez de externe, afirmând pe 9 mai 1950, în declarația care a lansat proiectul, că „orice război între Franța și Germania «va deveni» nu doar de neconceput, dar material imposibil“.

## O pace durabilă

S-ar putea să nu fie ușor, în lumina prezentului, să apreciem cât de mult a însemnat aceasta, la doar cinci ani de la încheierea războiului din 1939–1945, care adusese o suferință atât de cumplită în aproape toate țările europene. Pentru Franța și Germania, care se confruntaseră în război de trei ori în ultimele opt decenii, găsirea unei căi de conviețuire într-o pace durabilă a fost o prioritate politică fundamentală pe care noua Comunitate Europeană (CE) a fost proiectată să o servească.

Pentru Franța, perspectiva unei Germanii complet independente, cu potențialul său industrial formidabil, era alarmantă. Încercarea de a păstra Germania sub control, aşa cum încercaseră francezii după războiul din 1914–1918, a eşuat dezastruos. Ideea de a angaja Germania în cadrul unor instituții puternice, care ar fi unit în egală măsură Franța și alte țări europene și ar fi fost, astfel, acceptabile pentru germani pe termen lung, părea mai promițătoare. Această promisiune a fost pe deplin împlinită. Francezii puteau să considere UE rezultatul inițiativei lor inițiale și au căutat, cu un succes considerabil, să joace rolul de lider în rândul națiunilor europene, cel puțin în Războiul Rece.

Însă participarea pe baze egale la aceste instituții europene a oferit și Germaniei un cadru în care să dezvolte relații pașnice și constructive cu numărul tot mai mare de alte state membre, dar și să-și finalizeze linia unificarea în 1990. După cei doisprezece ani de guvernare nazistă care s-au încheiat cu dezastrul din 1945, CEE le-a oferit germanilor o cale de a redeveni un popor respectat. Ideea unei comunități de egali cu instituții puternice a fost

atrăgătoare. Schuman a declarat și că noua CEE va fi „prima bază concretă a unei federații europene, care este indispensabilă pentru menținerea păcii“. În vreme ce angajamentul francez de a dezvolta Comunitatea într-o direcție federală a fost variabil, clasa politică germană a susținut-o constant, asimilând pe deplin conceptul de democrație federală. Într-adevăr, în 1992, o modificare a legii fundamentale a Germaniei reunite prevedea participarea sa la UE, angajată în principiile federale.

Celelalte patru state fondatoare – Belgia, Italia, Luxemburg și Olanda – priveau noua CEE și ca un mijloc de a asigura pacea prin angajarea Germaniei în cadrul unor instituții europene puternice. În mare parte și ele, ca germanii, au văzut și, în mare măsură, au continuat să vadă Comunitatea ca o etapă în dezvoltarea unei politici federale.

Chiar dacă amintirea celui de-al Doilea Război Mondial se îndepărtează în trecut, tema păcii și a securității în cadrul unei politici democratice, esențială pentru fondarea CEE, rămâne o influență puternică asupra guvernelor și politicienilor din multe state membre. Sistemul care a oferit un cadru pentru peste o jumătate de secol de pace este privit ca un mijloc de stabilitate viitoare, lucru reflectat în abordarea comitetului Nobel când a acordat UE Premiul Nobel pentru pace în 2012. Un mijloc de consolidare a păcii a fost decizia de a consolida UE prin introducerea unei monede unice, privită ca o cale de a întări ancorarea sigură a unei Germanii posibil mai puternice după unificarea sa. Un alt mijloc a fost aderarea statelor din Europa Centrală și de Est care căutau un refugiu sigur după războiul mondial și după o jumătate de secol de dominație sovietică. Acest lucru a dus la o presiune continuă în vederea consolidării instituțiilor UE pentru a se menține stabilitatea, căci extinderea spre est crește numărul de state membre mult peste cele sase inițiale.

Britanicii, după ce au evitat experiența înfrângerii și a ocupației, nu au împărtășit această motivație fundamentală de a împărtă-

suveranitatea cu alte popoare europene, simțind că o dependență de Statele Unite și de NATO (Organizația Tratatului Atlanticului de Nord) era suficientă. Ceea ce a dus la o abordare mult mai utilitaristă a generațiilor succesive de politicieni britanici: integrarea a fost mai degrabă un mijloc de îmbunătățire a comerțului și de asigurare a unor obiective politice comune decât un proiect mai mare de modernizare sau de construire a comunității. În mod ironic, în ciuda modelării tot mai ample a UE în conformitate cu prioritățile britanice – liberalizare a pieței, extindere, securitate condusă de NATO –, aceasta nu a generat nici o schimbare de esență a atitudinii britanice. Decizia referendumului din 2016 ca Marea Britanie să părăsească UE evidențiază foarte clar tensiunile din această situație: aderarea a avut atât costuri, cât și beneficii, dar, numai ajunsă în punctul de plecare, atât politicienii britanici, cât și opinia publică descoperă dimensiunile complete ale integrării lor europene și complicațiile create de aceasta.

## Putere economică și prosperitate

Chiar dacă o pace durabilă a fost un motiv politic profund pentru instituirea noii CEE, demersul nu ar fi reușit fără performanțe adecvate în domeniul economic în care i s-au atribuit puteri; iar CEE chiar a servit unei logici economice și politice. Granițele dintre Franța, Germania, Belgia și Luxemburg, aflate între fabrici de oțel și minele de al căror cărbune aveau nevoie, au împiedicat producția rațională; iar eliminarea acestor granițe, însotită de o guvernare comună a pieței comune rezultate, a avut succes din punct de vedere economic. Acest lucru, alături de dovezile că se realizase o reconciliere pașnică între statele membre, a încurajat statele membre să vadă în CECO un prim pas, după cum arătase Schuman, într-un proces de unificare politică și economică. După o încercare nereușită de a trece la a doua etapă, atunci când Adunarea Națională franceză nu a ratificat un tratat pentru Comunitatea Europeană pentru Apărare (CEA) în 1954, cele sase state fondatoare au luat-o din nou pe calea integrării economice. Conceptul unei piețe comune a fost extins la întregul comerț

reciproc de bunuri al membrilor când a fost fondată în 1958 Comunitatea Economică Europeană (CEE), deschizând calea spre o economie integrată care a răspuns logicii interdependenței economice între statele membre.

De asemenea, grație insistenței franceze de a înconjura piața comună cu un tarif extern comun, CEE a fost capabilă să inițieze negocieri comerciale de la același nivel cu SUA – demonstrând astfel potențialul CEE de a deveni un actor major pe scena internațională, când era înarmată cu un mijloc comun prin care să facă politică externă. A fost un prim pas spre satisfacerea unui alt motiv pentru crearea CEE: restabilirea influenței europene la nivel mondial – o influență care fusese disipată de cele două mari războaie fraticide, dar care acum putea fi consolidată de potențialul UE de a contribui la siguranța și la prosperitatea globală atât de necesare.

O excepție pentru cei din Marea Britanie care nu au înțeles puterea cazului într-o reformă atât de radicală a fost Winston Churchill (figura 1) care, la mai puțin de un an și jumătate după încheierea războiului, spunea într-un discurs la Zürich: „Noi trebuie acum să construim un fel de Statele Unite ale Europei... primul pas trebuie să fie un parteneriat între Franța și Germania... Franța și Germania trebuie să preia împreună conducerea“. Dar puțini britanici au înțeles atât de bine situația unei noi comunități – și nici chiar Churchill nu a simțit că Marea Britanie, fiind la vremea aceea conducătoarea propriului imperiu și având o relație specială recent creată cu SUA, trebuia să fie membru. Cu toate acestea, mulți au fost reticenți în a fi dezavantajați pe piețele continentale și a fi excluși de la luarea unor decizii politice importante în Europa continentală. Așadar, după ce nu au reușit să asigure o zonă de liber schimb care să încorporeze CEE, precum și alte țări din Europa de Vest, diferitele guverne britanice au căutat să intre în CEE – reușind să o facă, în sfârșit, în 1973. Dar în timp ce britanicii au jucat un rol de lider în dezvoltarea pieței comune într-o piață unică mai completă, au continuat



**1. Churchill la Haga: fondează Mișcarea Europeană, după apelul lui la „un fel de State Unite ale Europei“**

să ducă lipsă de motivația politică, aceea care dominase statele fondatoare, precum și alte câteva, de a face presiuni spre alte forme de integrare mai profundă.

Este important să înțelegem motivațiile părinților fondatori și ale britanicilor, care, chiar dacă sunt în continuă evoluție, încă influențează atitudinile față de UE. Asemenea motivații sunt împărtășite, în proporții diferite, de alte state care s-au alăturat UE de-a lungul anilor; iar ele stau la baza unei mari părți din drama care s-a desfășurat din 1950 pentru a produce UE, care este subiectul acestei cărți.

## Teorii și explicații

Există două moduri principale de explicare a fenomenului CEE și UE. Adeptii primului subliniază rolul statelor membre și al relațiilor lor interguvernamentale; adeptii celui de-al doilea acordă o pondere mai mare instituțiilor europene.

Cei mai mulți din prima categorie, aparținând școlilor de gândire „realiste“ sau „neorealiste“, consideră că CEE și UE nu au operat nici o schimbare fundamentală în relațiile dintre statele membre, ale căror guverne continuă să-și urmărească interesele naționale și caută cât mai mult să-și maximizeze puterea în UE, așa cum fac în orice altă zonă. O variantă mai recentă, numită *interguvernamentalism liberal*, se uită la forțele aflate în joc în politica internă pentru a da o explicație comportamentului diferitelor guverne în UE. Din lipsa unui cuvânt mai bun, „interguvernamentalist“ este folosit aici pentru această familie de explicații referitoare la modul în care funcționează CEE și UE.

Nu trebuie subestimat rolul pe care guvernele statelor membre îl dețin în afacerile UE, cu statutul lor de semnatari ai tratatelor UE, puterea lor de decizie în Consiliul de Miniștri reprezentând statele membre și monopolul, în ultimă instanță, al forței armate. Însă alte abordări, inclusiv cele cunoscute drept „neofuncționaliste“ și „federaliste“, conferă mai multă greutate instituțiilor europene decât interguvernamentalistii.

Neofuncționaliștii au văzut CEE dezvoltându-se printr-un proces de „propagare“ de la CECO inițială, al cărei domeniu de aplicare se limita la două sectoare industriale. Grupuri de interese și partide politice, atrase de succesul Comunității în soluționarea problemelor din aceste două sectoare, ar fi fost frustrate de incapacitatea de a face față problemelor conexe în alte domenii și, cu conducerea Comisiei Europene, ar fi făcut presiuni de succes pentru a extinde competența Comunității, până ce ar fi oferit, în cele din urmă, o formă de guvernare europeană pentru o gamă largă de probleme ale statelor membre. Aceasta oferă cel puțin o explicație parțială pentru unii pași în dezvoltarea Comunității, inclusiv trecerea de la o piață unică la o monedă unică.

O perspectivă federalistă, subliniind și importanța instituțiilor comune, depășește neofuncționalismul în două direcții principale. În primul rând, se referă mai puțin la transferul de puteri către UE

ca la o propagare de la puterile existente spre puteri noi și mai mult ca la o incapacitate din ce în ce mai mare a guvernelor de a face față eficient problemelor care au devenit transnaționale, extinzându-se astfel dincolo de raza de acțiune a statelor existente. Majoritatea acestor probleme transnaționale privesc economia, mediul și securitatea – statele ar trebui să păstreze în continuare controlul asupra chestiunilor interne cărora le pot face încă față adecvat. În al doilea rând, în vreme ce neofuncționaliștii nu au fost clari în sublinierea principiilor care ar putea să șlefuiască instituțiile europene, federaliștii și-au bazat perspectivele pe principiile democrației liberale: în particular, un stat de drept bazat pe drepturi fundamentale; și guverne reprezentative cu legi promulgate și un executiv controlat de reprezentanți aleși ai cetățenilor statului. În această ultimă perspectivă, puterile exercitate la comun trebuie tratate de instituții guvernamentale, căci metoda interguvernamentală nu este nici eficientă, nici democratică pentru a satisface nevoile cetățenilor statelor democratice. Deci, fie elementele federale din instituții vor fi consolidate până când UE va deveni un organism politic democratic eficient, bazat pe principiile statului de drept și ale guvernului reprezentativ, fie nu va reuși să atragă suficient sprijin din partea cetățenilor statelor membre care să-i permită să înflorească – sau poate chiar să supraviețuască. UE nu este concepută pentru a înlocui statele membre, ci mai degrabă pentru a le transforma în părți integrante ale unui proiect de cooperare: identitățile cetățenilor capătă un nou strat care interacționează cu identitatea lor de stat membru.

Capitolele următoare vor încerca să arate cât de mult s-a reflectat dezvoltarea CEE și a UE asupra acestor puncte de vedere diferite. În practică, guvernanța la nivel european s-a dezvoltat atât de mult încât, indiferent spre care punct de vedere al diferitelor abordări ar trebui să se incline, există o prioritate imperativă de a se asigura că sistemul este în egală măsură eficient și democratic dacă trebuie să aibă un viitor relevant.

## Capitolul 2

### Cum a fost făcută UE

„Europa nu se va face dintr-o dată sau conform unui singur plan general. Ea va fi construită prin realizări concrete, care creează mai întâi o solidaritate de facto.” Cu aceste cuvinte, declarația lui Schuman a prezis cu exactitate modul în care Comunitatea a devenit Uniunea de astăzi. Instituțiile și puterile au fost dezvoltate pas cu pas, în urma încrederii obținute prin succesul etapelor precedente, pentru a trata aspecte care păreau a fi cel mai bine gestionate prin acțiune comună.

Alte capitole tratează mai în detaliu instituții și domenii de competență specifice. Aici vedem cum interese și evenimente combinate au determinat dezvoltarea per ansamblu. Unele interese și motive principale au fost luate în considerare în capitolul 1: securitatea, nu doar prin mijloace militare, ci și prin stabilirea de relații economice și politice; prosperitatea, cu întreprinderi și sindicate cu interese specifice; protecția mediului, cu presiune din partea partidelor ecologiste și a organizațiilor de voluntari; și influența în relațiile externe pentru promovarea intereselor comune la nivel mondial.

Odată cu crearea CEE pentru a servi acestor scopuri, au apărut și alte interese. Cei care s-au temut de prejudicii din anumite aspecte au căutat compensații prin măsuri redistributive: pentru Franța, Politica agricolă comună (PAC) pentru contrabalansarea

avantajului industrial al Germaniei; fondurile structurale destinate țărilor cu economii mai slabe care se temea că vor pierde în cadrul pieței unice; ajustări bugetare pentru britanici și alții cu contribuții nete mari. Unele guverne, parlamente, partide și organizații voluntare au făcut eforturi pentru reforme care au vizat eficientizarea și democratizarea instituțiilor. Lor li s-au opus cei care au manifestat rezistență în fața mișcărilor dincolo de luarea deciziilor la nivel interguvernamental, acționând dintr-o varietate de motive: angajament ideologic față de statul-națiune; credința că democrația este realizabilă numai în interiorul acestuia și nu dincolo de el; neîncredere față de străini; și simpla atașare la status quo. Printre aceștia s-au numărat personalități istorice precum președintele de Gaulle și premierul Thatcher, dar și o gamă amplă de instituții și de persoane, cei mai vocali fiind britanicii, danezii, maghiarii și polonezii. Printre instituțiile europene, Consiliul de Miniștri a fost cel care s-a apropiat cel mai mult de acest punct de vedere.

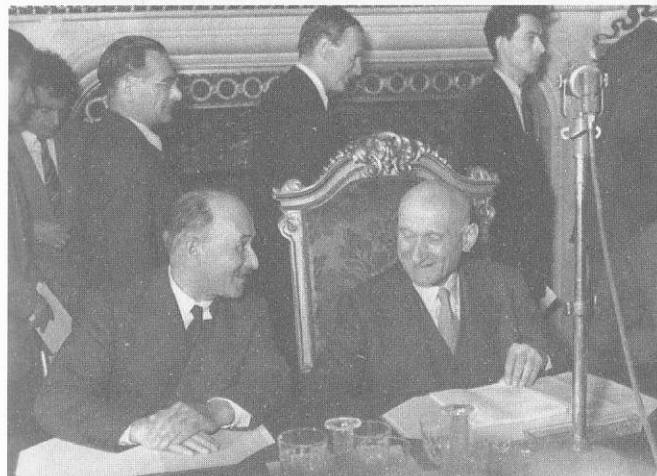
Doi dintre cei mai influenți federaliști, dedicați dezvoltării unei politici europene care să se ocupe eficient de interesele comune ale statelor membre și ale cetățenilor lor, au fost Jean Monnet și Jacques Delors. Ambii au inițiat pași esențiali în direcția unui scop federal. Altiero Spinelli a reprezentat un alt tip de federalism, având în vedere mișcări mai radicale spre o constituție europeană. Parlamentele și guvernele germane, italiene, belgiene și olandeze au fost, în diferite grade, federaliste din punct de vedere instituțional, precum au fost și Comisia Europeană și Parlamentul și, în măsura în care tratatele puteau fi interpretate în aceeași logică, Curtea de Justiție. În general, aceștia au preferat demersul secvențial susținut de Monnet.

## Anii 1950: tratatele fondatoare

Monnet a fost responsabil pentru elaborarea declarației Schuman, a condus negocierile pentru Tratatul CECO și a fost primul președinte al Înaltei sale Autorități (figura 2). Această alegere

de cuvinte pentru organism reflectă insistența lui în direcția unui executiv puternic aflat în centrul Comunității, izvorât inițial din experiența sa de secretar general adjunct al Ligii Națiunilor interbelice, care îl convinse de slăbiciunea unui sistem interguvernamental. Cu toate acestea, el a fost convins că, pentru statele membre democratice, o asemenea comunitate trebuia să fie asigurată de o adunare parlamentară și de o curte de justiție - elemente embrionare ale unui legislativ federal și ale sistemului judiciar - și că trebuia să existe un consiliu de miniștri care să reprezinte statele membre.

Această structură a rămas remarcabil de stabilă până în zilele noastre, chiar dacă relația dintre instituții s-a schimbat: Consiliul de Miniștri și, în special, din 1974, Consiliul European alșefilor de guvern, a devenit cel mai puternic; Comisia Europeană, chiar dacă foarte importantă, a pierdut teren; Parlamentul European a câștigat în putere; iar Curtea de Justiție s-a impus ca autoritatea judiciară supremă în problemele de competență ale UE.



2. Jean Monnet și Robert Schuman