

Heather Grabbe

PUTEREA DE TRANSFORMARE A UE

**EUROPENIZAREA PRIN INTERMEDIUL CONDIȚIILOR DE ADERARE
ÎN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST**

Traducător: *Aurelia Pîrlițanu*

DESPRE AUTOARE	8
REZUMAT	9
LISTA TABELELOR	10
CRONOLOGIE	11
ABREVIERI.....	14
CAPITOLUL 1. INTRODUCERE.....	15
1.1. Europeanizarea	18
1.2. Structura acestei cărți	19
CAPITOLUL 2. CONDIȚIILE DE ADERARE ȘI IMPLICAȚIILE LOR	21
2.1. Prima etapă de realizare a politicii UE de extindere spre Est, 1989-1997	21
2.2. Înăsprirea condițiilor de aderare, 1998-2002.....	28
2.3. Negocieri 1998 – 2002.....	32
2.4. Deconstrucția agendei UE pentru aderare.....	37
2.5. Contextul politic pentru politica de aderare din UE	39
2.6. Dificultăți analitice în interpretarea condițiilor de aderare ale UE ..	45
Concluzii	51
CAPITOLUL 3. EUROPENIZARE, NEGOCIERI ȘI INFLUENȚĂ	53
3.1. Baza de comparație cu statele-membre existente.....	54
3.2. Folosirea europeanizării drept cadru conceptual	58
3.3. Caracterizarea relației dintre UE și țările din Europa Centrală și de Est.....	66
3.4. Șase concepte în vederea formulării unei explicații.....	69
Concluzii	87
CAPITOLUL 4. CĂILE DE EUROPENIZARE ȘI CONSTRÎNGERILE LEGATE DE INFLUENȚA UE.....	89
4.1. Mecanismele de europeanizare din cadrul procesului de aderare.....	89
4.2. Rolul variabilelor determinante	103
4.3. Constrîngerile legate de influența UE: ambiguitatea și incertitudinea	104
Concluzii	110
CAPITOLUL 5. BENEFICIARUL FINAL: POLITICA ÎN ȚĂRILE CANDIDATE.....	111
5.1. Diverse căi urmate după căderea comunismului	111
5.2. Reminiscențele instituționale ale comunismului.....	116

5.3. Relevanța politică	121
5.4. Strategiile de adaptare la UE	124
5.5. Alegerea cazurilor: țările și domeniile de politici	127
Concluzii	128

CAPITOLUL 6. LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR ÎN CADRUL PIETEI UNICE 129

6.1. Date generale privind abordarea UE	130
6.2. Agenda UE așa cum a fost prezentată țărilor-candidate din Europa Centrală și de Est	133
6.3. Reacțiile statelor-candidate	143
6.4. Negocierile	146
6.5. Explicarea rezultatelor	157
Concluzii	160

CAPITOLUL 7. CIRCULAȚIA PERSOANELOR ÎN SPAȚIUL SCHENGEN 163

7.1. Date generale privind abordarea UE	164
7.2. Agenda UE așa cum a fost prezentată țărilor-candidate din Europa Centrală și de Est	166
7.3. Reacțiile statelor-candidate	179
7.4. Negocierile	189
7.5. Explicarea rezultatelor	193
Concluzii	198

CAPITOLUL 8. EXPLICAREA MODULUI ÎN CARE A FUNCȚIONAT INFLUENȚA UE 200

8.1. Concluziile studiilor de caz	200
8.2. Rolurile variabilelor determinante	201
8.3. Explicație	207
Concluzii	213

CAPITOLUL 9. CONCLUZIE 214

9.1. Implicațiile pentru studiul europeanizării	218
9.2. Care sînt implicațiile pentru democrație?	221

NOTE..... 223

BIBLIOGRAFIE 227

Principalele documente ale UE	227
Literatura	228

INDICE 242

1

INTRODUCERE

Această carte abordează modul în care procesul de aderare la Uniunea Europeană (UE) a influențat elaborarea politicilor publice în țările-candidate din Europa Centrală și de Est în perioada 1989-2004. Ea analizează detaliat modul în care UE își utilizează condițiile de aderare, pentru a exercita influență, și investighează în mod special cum funcționează mecanismele europenizării. Analiza este organizată în jurul studiilor de caz a două domeniilor de politici ce vizează reglementarea circulației de persoane.

Studiile de caz au scopul de a explica două probleme: în 2001, UE a încheiat un capitol important din negocierile de aderare cu câteva țări din Europa Centrală și de Est, care solicitau calitatea de membru. Astfel, UE a obținut acordul acestor țări în ceea ce privește stabilirea unei perioade de tranziție de pînă la șapte ani, înainte ca cetățenii noilor state-membre să poată lucra în mod liber oriunde în cele 15 state-membre existente. Situația creată a fost în mod clar una defavorabilă pentru interesele statelor din Europa Centrală și de Est și, de asemenea, contrazicea politica UE privind piața unică și mobilitatea forței de muncă. A doua problemă a apărut atunci cînd UE a adoptat o poziție de negociere privind justiția și afacerile interne, prin care a cerut statelor solicitante să implementeze politica de frontieră înainte de aderare, fără să-și asume însă un angajament reciproc, conform căruia statele-membre existente ar fi eliminat controlul la frontiera cu noile state-membre imediat după extindere. În ambele cazuri, țările-candidate au acceptat această poziție a UE, care, în momentul aderării, le-a refuzat în mod evident acordarea avantajelor de care au beneficiat statele-membre.

De ce au acceptat țările-candidate o condiție care contravenea în mod clar intereselor lor? Un răspuns evident este că țările solicitante aveau o poziție slabă față de UE, din cauza dependenței asimetrice de aceasta. Dorința lor de a obține calitatea de membru depășea cu mult dorința statelor-membre de a le accepta. Într-adevăr, ambivalența colectivă a UE privind extinderea i-a consolidat puterea de negociere. Mai mult decît atît, aderarea la UE reprezenta o afacere complexă. Negociatorii din UE au propus condiții de aderare dezavantajoase candidaților, cu toate acestea, țările din Europa Centrală și de Est le-au acceptat, deoarece dorința generală de a face parte din Uniune compensa dezavantajele unor anumite condiții. „În fond, aderarea în orice condiții este mai bună decît neaderarea”, i-a declarat autoarei un oficial ungar în 1997.

Puterea relativă a UE în cadrul negocierilor și caracterul condițiilor de aderare reprezintă elemente importante în explicarea rezultatului menționat mai sus. Însă acești factori sînt insuficienți pentru a explica comportamentul țărilor solicitante în timpul pregătirilor locale pentru aderare, efectuate în același timp cu negocierile. Guvernanții țărilor din Europa Centrală și de Est au știut, cu cel puțin cîțiva ani înainte, că era foarte probabil ca UE să adopte astfel de poziții de negociere. Totuși, ei au răspuns pozitiv la cererea UE de a implementa anumite componente ale politicii UE privind reglementarea liberei circulații, chiar dacă posibil nu vor obține beneficii reciproce. De ce au fost de acord? De ce nu și-au folosit cu fermitate puterea de negociere de care dispuneau, pentru a susține că nu vor implementa politici, care nu le vor oferi beneficii imediat după aderare? De ce nu au împiedicat sau amînat implementarea sau de ce nu au încercat să diminueze impactul acestor măsuri? Cartea de față urmărește scopul de a răspunde la aceste întrebări, analizînd procesul de europenizare în țările din Europa Centrală și de Est.

Studiile referitoare la negocierile pe plan internațional sugerează că negociatorii pot adopta un comportament care pare să contrazică propriile interese, dar care poate fi explicat din punct de vedere raționalist. Mai multe studii importante au încercat să explice astfel de cazuri: Robert Putnam (Putnam, 1988 și Putnam și alții, 1993) a argumentat în mod concludent faptul că jocurile politice interne disputate în paralel modelează rezultatele negocierilor internaționale și viceversa. George Tsebelis (1990) a creat un cadru detaliat, pentru a explica de ce actorii politici acceptă rezultate sub-optime, analizînd cum se influențează reciproc diferite jocuri pe numeroase arene politice. Aceste abordări raționaliste pot explica anumite componente ale procesului de negociere. Însă în cartea respectivă se susține că, pentru a explica clar comportamentul țărilor solicitante, trebuie să fie introduse variabile suplimentare, cea mai importantă fiind procesul de europenizare. Fără îndoială, europenizarea poate include calcule ale avantajelor materiale, dar aceasta implică, de asemenea, schimbări în logica comportamentală a actorilor și instituțiilor pe plan intern, care sînt determinate de asimilarea normelor UE.

Cartea de față susține că pregătirile și negocierile în vederea aderării la UE reprezintă procese interconectate, dar fiecare dintre ele are un caracter distinct și propria logică. Negocierile țin de „noi și ei” și constituie un proces în care fiecare parte urmărește obținerea celui mai bun rezultat posibil. Însă pregătirile pentru aderare țin de „noi în viitor” și formează un proces în care candidații se aliniază la normele UE și încearcă să devină asemenea statelor-membre. Europenizarea implică ambele procese.

Pentru a cerceta desfășurarea în practică a europenizării în viitoarele state-membre ale UE, această carte prezintă două studii de caz de extindere a UE spre Europa Centrală și de Est: libera circulație a persoanelor în

cadru pieței unice și controlul circulației oamenilor dincolo de frontierele externe ale Uniunii sub regimul Schengen. Aceste studii de caz investighează de ce țările solicitante au adoptat politicile UE chiar și atunci când logica politicii UE era contradictorie și când țările-candidate au avut stimulente imediate nesemnificative pentru a le respecta. Argumentele bazate pe avantajele materiale nu pot explica pe deplin de ce țările-candidate au continuat procesele de europenizare în instituțiile lor interne. Studiile de caz vizează interconexiunea dintre două procese: procesul de europenizare prin intermediul pregătirilor de aderare și procesul de negociere. Cele două cazuri țin de două domenii politice înrudite, în care poziția de negociere a UE a contravenit intereselor țărilor-candidate.

În baza unei analize a condițiilor de aderare și a două studii de caz, cartea de față susține că:

- Din 1989, exercițiul de influență al UE în regiunea Europei Centrale și de Est acționa în mare parte prin condițiile de aderare, care au generat metode diferite de europenizare a țărilor-candidate.
- UE are un potențial de influență enorm în Europa Centrală și de Est, însă impactul său a fost limitat din cauza ambiguității și incertitudinii.
- O explicație prin prisma unei politici de putere este nepotrivită pentru a lămuri rezultatul negocierilor în două domenii de politici: libera circulație a persoanelor și justiția și afacerile interne. Studiile de caz prezintă dovezi ale unui comportament care nu se bazează pe interese materiale. În UE, acesta se caracterizează prin stabilirea unor compromisuri în alte sfere ale negocierilor, în pofida existenței unui dezechilibru enorm al raportului de forțe. Acest lucru sugerează funcționarea unui sistem incoerent de adaptare a intereselor Europei Centrale și de Est.
- Pentru țările-candidate din Europa Centrală și de Est, problema rezidă în implementarea continuă de către acestea a politicilor UE, în pofida impunerii unei perioade de tranziție și în pofida nivelurilor înalte de incertitudine. Explicația poate fi completată prin examinarea modului în care logica adaptării la UE a fost preluată în procesul intern de guvernare în țările Europei Centrale și de Est. Țările solicitante au fost prinse într-un proces de europenizare, a cărui dinamică și logică existau independent de negocieri. Guvernanții din aceste țări au susținut procesul, deoarece au investit deja fonduri irecuperabile și capital politic considerabil în scopul alinierii la politicile UE, astfel încât retragerea ar fi devenit prea costisitoare. Mai mult decât atât, actorii importanți din Europa Centrală și de Est au devenit la rândul lor o parte componentă a spațiului politic al UE, fapt care i-a încurajat să se comporte ca niște parteneri binevoitori pentru statele-membre, fiind introduși în discursul politic al Uniunii.

1.1. EUROPENIZAREA

Abordarea acestei cărți aplicată la studierea efectelor UE asupra țărilor solicitante din Est folosește ca punct de pornire literatura din ce în ce mai bogată despre europenizare, însă nu se limitează la cadrele care au fost elaborate pentru studiul UE. Europenizarea este în același timp un domeniu de cercetare și un concept, iar studiul de față abordează europenizarea, vizînd în special modul în care UE a influențat statele-națiuni: Bulgaria, Ungaria și Polonia. Există doi factori importanți care au determinat felul în care aceste țări au reacționat la presiunile de adaptare din partea UE: statutul lor de candidate, și nu de membre cu drepturi depline, și faptul că au la bază sisteme politice și economii postcomuniste. Acest studiu nu intenționează să definească scopul cercetării, făcînd referință la literatura existentă, sau să caute pur și simplu în Europa Centrală și de Est fenomene similare celor remarcate în UE, ci mai degrabă să folosească concepte, idei și metode descrise în literatura despre europenizare.

Această carte susține că literatura despre europenizare din UE este relevantă pentru studierea candidatelor din Europa Centrală și de Est, deoarece acestea sînt afectate în mare parte de aceleași variabile independente ca și statele-membre (cum ar fi *acquis-ul comunitar*). Totuși, deși europenizarea este o abordare relevantă, trăsăturile specifice ale relației UE – ECE trebuie să fie luate în considerare, în special puterea și incertitudinea. Mai mult decît atît, acest studiu completează literatura despre europenizare cu concepte din alte domenii ale științei politice, pentru a oferi o explicație completă.

„Europenizarea” este un termen util, dar și unul care poate induce în eroare. Este un termen folosit în literatura despre integrarea europeană cu semnificația de preluare a politicilor UE la nivelul politicii naționale (engl. *downloading*), dar și cu semnificația de transfer al unor preferințe de politici interne la nivelul UE (engl. *uploading*) (Borzel, 1999). În cazul țărilor din Europa Centrală și de Est, relația asimetrică de putere pe care o aveau cu Uniunea, ca solicitante ale calității de membru, a însemnat că, în mare parte, acestea adaptau politica lor națională la cea a UE, și nu invers. În contextul tranziției postcomuniste, termenul de „europenizare” este ambiguu, deoarece presupune atît procesul de aderare la UE, cît și procesul mult mai amplu de „întoarcere la Europa”, după revoluțiile din 1989. Acest studiu se axează pe investigarea acelor procese care au fost determinate de cerințele de aderare. După cum au remarcat și alți autori, ar fi mai potrivit să numim acest fenomen „UE-izare”. Totuși, a existat o definiție generală foarte răspîdită în Europa Centrală și de Est, conform căreia procesul de „UE-izare” – însemnînd respectarea cerințelor de aderare și adoptarea normelor, politicilor și modelelor instituționale ale UE – a fost strîns legat de procesul mai amplu de modernizare și tranziție postcomunistă. Pentru

mulți oameni din regiune, „UE-izarea” era o parte componentă și chiar o premisă pentru europeanizarea amplă a țărilor lor, ceea ce însemna depășirea reminiscentelor comuniste și redobândirea unui rol deplin în spațiul politic și economic european. Astfel, ambiguitatea termenului de *europeanizare* include și caracterul nesigur al atitudinii țărilor-candidate din Europa Centrală și de Est vizavi de alinierea la normele UE. Prin urmare, este un concept potrivit pentru a fi utilizat ca punct de pornire în studierea relațiilor dintre țările-candidate și UE.

Politicile UE au pătruns în mod evident în sistemele politice naționale. Dar care au fost efectele acestui proces? A schimbat oare UE structurile politice interne și politicile de stat? Dacă da, care au fost mecanismele schimbării? Literatura despre europeanizare abordează aceste întrebări în contextul actual al UE, deci oferă un punct de pornire ideal pentru investigarea țărilor-candidate. Există controverse aprinse pe tema impactului „Europei” asupra statelor-membre ale UE, dar și un șir de cercetări empirice privind efectele acestuia. Cartea pune întrebări similare și despre impactul „Europei” asupra Europei Centrale și de Est.

1.2. STRUCTURA ACESTEI CĂRȚI

Cartea de față întreabă: care au fost caracterul și amploarea condițiilor de aderare pentru țările-candidate din Europa Centrală și de Est? Cum au reacționat acestea la stimulentele și constrângerile stabilite în procesul de aderare? Cum a influențat UE politicile și procesul de elaborare a politicilor în Europa Centrală și de Est? Care au fost limitele impuse acestei influențe? Noi sîntem preocupați aici de domeniile în care au funcționat condițiile de aderare, modul în care acestea au funcționat și de factorii care le-au determinat succesul în efectuarea unor schimbări la nivelul instituțiilor și politicilor de stat din Europa Centrală și de Est. Nu urmărim în mod expres explicarea comportamentului UE sau evoluția politicii sale cu privire la expansiunea spre Est. Prin urmare, cititorul nu trebuie să se aștepte la o analiză detaliată a politicilor de extindere adoptate de statele-membre ale UE sau la o analiză a proceselor de elaborare a politicilor prin intermediul cărora UE și-a stabilit condițiile finale privind dobîndirea calității de membru. Acest studiu se axează mai degrabă pe ceea ce a avut loc după ce condițiile au fost stabilite, analizînd procesul din punctul de vedere al statelor solicitante. Totuși, condițiile de aderare necesită explicații detaliate, pentru a le înțelege efectele, acesta fiind motivul din care s-a realizat o analiză minuțioasă din perspectiva țărilor-candidate.

Capitolul 2 prezintă o privire generală asupra politicii de aderare din Europa Centrală și de Est prin examinarea condițiilor de aderare, în vederea identificării modului în care UE a urmărit să producă schimbări la nivelul țărilor-candidate din Europa Centrală și de Est. Capitolul 3 stabilește

cadrul analitic pentru întregul studiu, făcînd o analiză a literaturii despre europenizare, și introduce conceptele explicative fundamentale, care vor fi utilizate în studiile de caz. Capitolul 4 analizează în detaliu poziția UE, prezentînd modul în care procesul de aderare a oferit UE mecanisme potențiale de influență în Europa Centrală și de Est, precum și variabilele ce funcționează de partea UE. Capitolul 5 stabilește un cadru pentru studiile de caz și explică variabilele care se află de partea Europei Centrale și de Est, în special experiența tranziției postcomuniste și strategiile candidaților. Capitolele 6 și 7 prezintă studiile de caz a două domenii de politici, respectiv, libera circulație a persoanelor în cadrul pieței unice și reglementarea circulației persoanelor prin intermediul *acquis*-ului Schengen. Esența celor două domenii vizează același subiect (libera circulație a persoanelor în UE extinsă), însă diferența dintre ele constă în gradul lor de controversă politică, în agenda de politici (atît esența acesteia, cît și modul în care a fost prezentată țărilor din Europa Centrală și de Est) și în căile de europenizare folosite. Capitolul 8 face o comparație explicită între cazuri și explică exercitarea influenței UE. Concluziile sînt prezentate în Capitolul 9.

CONDIȚIILE DE ADERARE ȘI IMPLICAȚIILE LOR¹

Obiectivul acestui capitol este de a defini „influența UE” exercitată prin intermediul condițiilor impuse de UE asupra statelor-candidate din Europa Centrală și de Est. Relațiile dintre UE și țările-candidate la aderare din Europa Centrală și de Est au evoluat în trei etape mari: programele comerciale și de asistență de după 1989; apoi a urmat prima strategie de preaderare, care a început cu angajamentul de extindere a UE de la Copenhaga și a sârșit cu publicarea în 1997 a Avizului Comisiei privind țările-candidate; și, în cele din urmă, Parteneriatele de Aderare și negocierile din perioada 1998-2002. La a treia etapă, negocierile propriu-zise au început cu doar cinci țări (Cehia, Estonia, Ungaria, Polonia și Slovenia) în noiembrie 1998, în timp ce celelalte cinci țări-candidate (Bulgaria, Letonia, Lituania, România și Slovacia) s-au alăturat negocierilor în martie 2000. De asemenea, toți candidații au fost supuși unui proces de examinare analitică în vederea evaluării compatibilității legislației lor cu cerințele UE. Toate statele-candidate din Europa Centrală și de Est au încheiat negocierile în 2002.

Totodată, condițiile de aderare nu reprezintă unica modalitate prin care UE își exercită influența asupra țărilor terțe; de aceea, în capitolul 4 sint analizate toate celelalte mecanisme de europenizare pe care le poate aplica UE.

2.1. PRIMA ETAPĂ DE REALIZARE A POLITICII UE DE EXTINDERE SPRE EST, 1989-1997

1989-1993: Programele comerciale și de asistență

La această primă etapă, relațiile au avansat de la cele tradiționale cu țările terțe, care se bazeau pe condițiile de asistență și cele comerciale, la perspectiva obținerii calității de membru. În 1989, UE a creat programul de asistență *Phare*², menit să susțină transformările postcomuniste din statele din Europa Centrală și de Est. Obiectivul inițial al UE a fost, mai degrabă, tranziția economică decât dezvoltarea politică. La înființarea programului *Phare* în 1989, instrumentele primare aplicate au fost granturile directe, folosite pentru a finanța asistența tehnică într-un spectru foarte larg de

domenii. În urma revizuirii strategiei de preaderare în 1997, obiectivul programului a fost redus doar la finanțarea pregătirilor pentru aderare. Inițial, UE a folosit fondurile *Phare* pentru a canaliza consultanța în direcția transformării economice, Comisia limitându-și în mod deliberat condițiile la măsurile de dezvoltare a pieței; totuși, în perioada 1992-1997 a fost introdusă și o linie bugetară pentru un program de susținere a democrației. Condițiile de alocare a fondurilor *Phare* și asistența tehnică acordată prin intermediul programului au consolidat agenda în linii mari neoliberală promovată de UE; totuși, programul a fost fragmentat din cauza dependenței sale de consultanții angajați prin contract, iar lipsa generală de coerență a limitat măsura în care programul *Phare* putea fi folosit pentru a ghida în mod consecvent țările din Europa Centrală și de Est în direcția unor recomandări legate de politici.

În 1989, Comisia Europeană a fost însărcinată să coordoneze și asistența din partea „Grupului celor 24” (G24) (OCDE, Banca Mondială, FMI și statele-membre ale Clubului de la Paris), ceea ce a constituit o extindere neașteptată a mandatului său, folosită în mod activ (Sedelmeier și Wallace, 1996). Asistența a fost acordată inclusiv pentru înlăturarea barierelor comerciale și promovarea exportului din statele din Europa Centrală și de Est; de asemenea, Comisia Europeană a coordonat asistența macroeconomică din partea altor instituții, inclusiv asistența financiară pe termen mediu pentru stabilizarea monetară, pentru echilibrarea balanței de plăți, precum și pentru achitarea datoriilor (în cooperare cu membrii Clubului de la Paris). Datorită rolului Comisiei Europene în coordonarea acordării susținerii, UE a obținut posibilitatea de a canaliza o gamă largă de recomandări privind politicile legate de tranziție atât din resursele proprii, cât și din cele ale instituțiilor financiare internaționale și ale altor organizații. Mai mult decât atât, la această etapă Comisia Europeană a început să joace un rol mai important decât în perioadele precedente de extindere, deoarece și-a asumat responsabilitatea pentru un program major de asistență, precum și pentru pregătirile în vederea aderării.

Componenta comercială a programului a demarat prin acordarea concesiunilor preferențiale țărilor din Europa Centrală și de Est, urmate de diferite forme de asociere cu UE concepute la sfârșitul anilor '80, care au rezultat în stabilirea unei structuri ierarhice de forme noi de parteneriat cu țările din Europa Centrală și de Est³. Între anii 1988 și 1990, cu majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est și cu fostele republici sovietice, au fost încheiate acorduri comerciale și de cooperare, care vizau cooperarea comercială și cooperarea economică. Rolul de bază al acestor acorduri a fost unul simbolic – de înlăturare a discriminării istorice în plan comercial, iar concesiunile și cooperarea comercială aveau, în esență, un caracter limitat (Sedelmeier și Wallace, 1996). Prin intermediul acestor acorduri, țările din Europa Centrală și de Est erau obligate să anuleze progresiv restricțiile la

importul bunurilor din UE, deși acestea se aflau deja în proces de liberalizare a comerțului, dictat de aderarea la Acordul General asupra Tarifelor și Comerțului (GATT; mai tirziu – Organizația Mondială a Comerțului). Pentru statele-candidate, aceste acorduri au fost înlocuite cu „Acordurile Europene” bilaterale, semnate începînd cu 1991 și pînă în prezent, care prevedeau o formă mai complexă de parteneriat decît Acordurile de Asociere semnate anterior cu Turcia, Malta și Cipru.

Principala inovație legată de condițiile impuse de UE în această perioadă a fost introducerea unei clauze de suspendare în toate Acordurile Europene semnate după luna mai 1992, care prevedea că semnarea acordurilor comerciale și de cooperare nu este posibilă fără respectarea condițiilor în cinci domenii de bază: statul de drept, drepturile omului, un sistem multipartit, alegeri libere și corecte și o economie de piață. Acordurile Europene pot fi anulate dacă nu sînt respectate aceste condiții, dar astfel de anulări încă nu au avut loc, chiar și atunci cînd UE a criticat public practicile anti-democratice din Slovacia în 1994 și 1995, fapt ce demonstrează că această clauză de anulare a acordului de comerț și cooperare este privită de UE ca o măsură de ultimă instanță.

Acordurile Europene au stabilit relațiile comerciale structurate formal, incluzînd prevederi atît economice, cît și politice (vezi Caseta 2.1). Acordurile Europene au avut menirea de a crea o zonă comercială liberă unică și de a implementa cele patru libertăți ale pieței unice (libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalului și forței de muncă) într-o perioadă de zece ani. De asemenea, acestea au oferit un cadru general pentru cooperarea politică și economică, inclusiv ajustarea legislației; astfel, prin intermediul acordurilor, a început procesul de introducere a legislației și politicilor UE în țările-candidate. Liberalizarea a avut un caracter asimetric, deoarece UE și-a deschis piețele pentru bunurile industriale în cinci ani, iar țările din Europa Centrală și de Est – în zece. Acordurile Europene au inclus cerințe concrete față de țările din Europa Centrală și de Est, în ceea ce privește politicile, prin intermediul capitolelor privind comerțul, concurența, libera circulație a forței de muncă și organizarea și prestarea serviciilor. Capitolele care vizau comerțul au fost cele mai cuprinzătoare, anexele la Acordurile Europene oferind grafice de înlăturare a barierelor comerciale, incluzînd protocoale speciale privind „sectoarele sensibile” (industria textilă, industria de extragere și prelucrare a fierului, cărbunelui și oțelului) și restricții complexe în comerțul agricol.

Astfel, agenda stabilită prin Acordurile Europene era, în general, una cu caracter de liberalizare, deși piețele agricole din UE au rămas sub protecție pînă la aderare. Accentul pus în aceste acorduri pe libera circulație a factorilor esențiali pentru funcționarea pieței unice a fost continuat cu publicarea Cărții Albe a Comisiei Europene privind Piața Unică în 1995.

Caseta 2.1. Conținutul Acordurilor Europene

1. dialogul politic
2. un program pe zece ani de liberalizare a comerțului cu bunuri industriale, avînd un caracter asimetric și fiind realizat în două etape
3. reguli complexe pentru comerțul cu produse agricole
4. articole privind circulația forței de muncă, libertatea amplasării și prestării serviciilor
5. liberalizarea circulației de capital
6. politica concurențială
7. „cooperare” în alte domenii economice, de la cel energetic pînă la învățămînt și statistică (domenii de acordare a asistenței tehnice)⁴.

1993-1997: Criteriile de la Copenhaga și prima strategie de preaderare

Criteriile stabilite de Consiliul European de la Copenhaga în 1993 (vezi Caseta 2.2.) au avut menirea de a minimiza riscul ca noile state-membre să devină instabile din punct de vedere politic și să constituie o povară economică pentru țările-membre existente ale UE. Condițiile au fost formulate atît pentru a calma statele-membre sceptice, cît și pentru a îndruma țările din Europa Centrală și de Est. Acest scop dublu al impunerii condițiilor a continuat să joace un rol important în politica de aderare a UE. Cea de-a patra condiție (citată în Caseta 2.2.) a reflectat îngrijorarea statelor-membre în ceea ce privește impactul pe care l-ar putea avea extinderea asupra instituțiilor și politicilor UE, datorită creșterii numerice și accentuării diversității, pe lîngă problemele specifice, pe care le-ar putea aduce cu sine țările din Europa Centrală și de Est; condiția respectivă a fost una de extindere, în timp ce celelalte au reprezentat condiții de acce-

Caseta 2.2. Criteriile de la Copenhaga

„Calitatea de membru solicită:

- Ca țara-candidată să obțină stabilitatea instituțiilor ce garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, respectul și protecția minorităților naționale.
- Existența unei economii de piață funcționale, precum și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din interiorul UE.
- Calitatea de membru presupune capacitatea candidatelor de a-și asuma obligațiunile de stat-membru al UE, inclusiv aderarea la obiectivele politice, economice și monetare ale acesteia.
- Capacitatea Uniunii de a accepta noi membri, paralel cu menținerea ritmului de integrare europeană, este, de asemenea, un aspect important, în interesul general al Uniunii Europene și al statelor-candidate.”

Criteriile de la Copenhaga au fost urmate de lansarea oficială a unei „strategii de preaderare” în cadrul Consiliului European de la Essen, în decembrie 1994. Perspectiva integrării unui număr atât de mare de țări atât de diferite a determinat o abordare mai complexă a politicii de extindere decât cea din timpul aderărilor precedente, deși schimbarea s-a produs lent⁵. Strategia a cuprins acordurile și angajamentele anterioare (formalizate prin intermediul Acordurilor Europene și a programului *Phare*) și a adăugat unele elemente noi (Cartea Albă privind Piața Unică și dialogul structurat). Primele două elemente au stabilit un cadru general de adaptare la cerințele UE, în timp ce ultimele două aveau menirea de a facilita acest proces prin acordarea de susținere și întrunirea unui forum pentru discuții multilaterale.

Strategia de preaderare a prevăzut măsuri legislative detaliate ce urmau a fi adoptate de țările din Europa Centrală și de Est, însă acestea se refereau la un număr restrâns de domenii de politici. Prin strategia de preaderare a fost demarat procesul selectiv de elaborare a condițiilor de aderare, care reprezentau niște cerințe specifice, ce puneau accent doar pe o parte a cadrului legislativ al UE și abordau celelalte criterii de la Copenhaga într-o manieră *ad hoc*. Conținutul strategiei viza, în primul rând, liberalizarea relațiilor economice externe și crearea condițiilor pentru libera circulație a bunurilor industriale, a serviciilor și, într-o oarecare măsură, a capitalului. Totuși, a fost exclus cel de-al patrulea factor de producție – forța de muncă, precum și politica agricolă. Celorlalte compartimente legislative care reglementează piața unică le-a fost acordată mai puțină atenție, iar graficul de implementare a acestora a rămas neclar, fiind introdus principiul de adoptare pe etape a regulilor UE. Aceasta a fost o abordare nouă în istoria UE, deoarece *acquis-ul comunitar* pentru piața unică a fost perceput pînă atunci ca fiind indivizibil.⁶

Înaintînd cerințe specifice și oferind asistență pentru modificarea legislației, strategia de preaderare a avut un impact puternic asupra unui șir de procese ce țin de politicile din Europa Centrală și de Est. Viteza cu care țările solicitante au satisfăcut aspectele formale ale cerințelor stabilite de UE prin intermediul strategiei de preaderare a variat, iar gradul în care acestea au fost implementate a fost dificil de măsurat. Totuși, aceste cerințe au stabilit o agendă de politici pentru Europa Centrală și de Est. Ulterior, aceasta a fost completată prin publicarea în 1997 a Avizului Comisiei Europene referitor la gradul de pregătire pentru aderare și prin reorientarea strategiei de preaderare în urma publicării „Agendei 2000” – cadrul stabilit de Comisia Europeană pentru politica de aderare din 1997 pînă în prezent.

Cartea Albă privind Piața Unică din 1995 stabilește aspectele legislative-cheie, ce reglementează comerțul cu bunuri și servicii pe piața internă a UE. Prin introducerea unor măsuri într-un număr mare de domenii noi de politici, agenda UE a avansat cu o etapă în fața Acordurilor Europene. Din nou, conținutul agendei de politici a avut un caracter, în general, de liberalizare (vezi Caseta 2.3.), deși unele prevederi au fost criticate ca fiind