

Cuprins sintetic

<i>Listă de abrevieri</i>	17
<i>Cuvânt înainte</i>	19
<i>Prolog</i>	21
Introducere.....	25
Capitolul 1. One Europe. More Europe	43
1.1. „Idea Europeană” de-a lungul istoriei	43
1.2. Construcția politică europeană (I). Identitate, unitate, cooperare și integrare europeană (1900-1950).....	45
1.3. Construcția politică europeană (II). Fundamentele juridice (1950-1960).....	52
1.4. Construcția politică europeană (III). Dezvoltare instituțională, aprofundare și extindere (1960-1980).....	62
1.5. Construcția politică europeană (IV). Pași spre o uniune politică. Actul Unic European și Tratatul Uniunii Europene (1980-1992)	67
1.6. Construcția politică europeană (V). Explicitarea finalității politice a UE (1992-2009)	73
Capitolul 2. Preaderarea, nouă strategie integratoare a statelor din Europa Centrală și de Est în UE. Noutate instrumentală și continuitate metodologică.....	83
2.1. Preaderarea, strategie pregătitoare pentru aderarea PECOS la UE.....	83
2.2. Noutate instrumentală și continuitate metodologică.....	91
2.3. Rațiuni pentru o strategie de preaderare	95
2.4. Dezvoltarea unei strategii de preaderare	101
2.5. Concluzii	112
Capitolul 3. Reforma și tranziția în PECOS	115
3.1. Caracteristicile generale ale reformei și tranziției în PECOS	115
3.2. Stabilizarea politico-economică inegală a PECOS. Specificitatea fiecăruia.....	177
3.3. Cazul României. Reforme politice, economice și instituționale pentru o participare activă a țării la noul proiect integrator european.....	209
Capitolul 4. Instrumente specifice aderării.....	243
4.1. Acordurile Europene de Asociere, expresie a dimensiunii bilaterale a procesului	243

4.2. Relația Structurată, expresie a dimensiunii multilaterale a procesului. Participarea directă a PECOS la activitatea UE	296
4.3. Pregătirea PECOS pentru integrarea lor în Piața Internă	319
Capitolul 5. Impactul extinderii spre PECOS asupra instituțiilor și politicilor UE.....	345
5.1. Obiectivele, metodele și actorii (re)unificării europene	345
5.2. Unificarea politică: cei trei piloni ai UE.....	353
5.3. Instituții pentru o Uniune Europeană extinsă	358
5.4. Concluzii	372
Capitolul 6. Reconstrucția Europei dincolo de Uniunea Europeană. Spațiul Politic European și Noua Ordine Europeană.....	375
6.1. Spațiul Politic European, mecanism de cooperare politică între UE și PECOS dincolo de cadrul comunitar. Crearea unei Noi Ordini Europene	375
6.2. Uniunea Europei Occidentale. Formalizarea UEO ca parte a UE și integrarea PECOS	390
6.3. Complementaritate între aderarea PECOS la UE și integrarea acestora în NATO.....	399
6.4. Concluzii	416
Concluzii	419
Epilog.....	427
<i>Bibliografie</i>	429

Iordan Gheorghe Bărbulescu

NOUA EUROPA



**O istorie politică
a (re)unificării europene**

POLIROM
2022

După cum știm, economiile moderne sunt mixte, nicidecum economii în care primează proprietatea publică. Dar modelele diferă, de la cele liberale sau ultraliberale de tip american sau britanic (mai puțină intervenție și șomaj mai mare, dar și mai puțină protecție socială) până la cel european (mai multă intervenție, mai puțin șomaj) sau japonez (mai puțin șomaj).

De aici, rezultă două concluzii :

- țările EOC dispuneau de posibilitatea alegerii între modele posibile de evoluție spre angajamentele democratice luate, cu o singură condiție, aceea de a rămâne în armonie cu principiile politice și economice ale UE și cu dezvoltarea UE și a Europei Occidentale în general ;
- modernizarea, adică democratizarea politică și economică nu erau impuse din afară, responsabilitatea pentru realizarea acestei provocări istorice rămânând permanent în mâinile actorilor politici și economici naționali, chiar dacă mediul extern exercita o influență majoră.

Dialogul permanent ajuta statele EOC în alegerea modelului de dezvoltare cel mai apropiat de posibilitățile și interesul fiecăruia. Acest dialog obliga statele UE să se întrebe care erau răspunsurile optime în fața problemelor obiective cu care se confruntau țările PECOS, date fiind efectele brutale ale propriilor tranziții și reforme. Oricum, dialogul neîntrerupt favoriza apropierea politică între guverne, parlamente și administrații publice, pe cea economică a lumii antreprenoriale, dar și pe cea culturală a lumii universitare, artistice etc.

Referitor la întrebarea „ce tip de tranziție ?”, opțiunile erau limitate :

- „terapie de șoc” ;
- adaptare progresivă ;
- o combinație a celor două.

Prima opțiune avea meritul de a oferi orientări corecte privind noua filosofie economică (restructurarea societăților existente sau crearea unora noi), dar avea și dezavantajul că ducea la dispariția „peste noapte” a unor importante capacități de producție, deci de locuri de muncă, aducând astfel șomaj masiv, chiar insuportabil pentru populație.

A doua opțiune reprezenta o adaptare socială mai acceptabilă, cu costuri sociale mai mici pe termen scurt și mediu, dar în mod sigur mai mari pe termen lung, pentru că se „prelungea” tranziția, iar reforma înregistra astfel o eficacitate economică scăzută.

Dacă prima opțiune era mai eficientă sub aspect economic, a doua era mai eficace din punct de vedere politic, pentru că realitatea arăta cât de greu era pentru majoritatea populației acestor țări să își asume înrăutățirea bruscă a condițiilor de viață ca urmare a unei tranziții brutale.

Dilema se referea așadar la următoarele variante :

- tranziție dură de tip „terapie de șoc”, mai eficace economic, dar mai puțin populară, cu mai mult șomaj și sărăcie pe termen scurt, dar care dura mai puțin timp ;
- reformă mai lentă, având în vedere rezistența potențială a oamenilor în fața înrăutățirii progresive a vieții. Tactica „îndulcirii” ritmului reformei, cu costuri sociale mai mici pe termen scurt, avea sens doar cu condiția ca de-a lungul desfășurării sale să nu fie abandonat nici unul dintre obiectivele fundamentale urmărite și stabilite

anterior. Era evident că o tranziție scurtă era mai eficace economic, dar o tranziție progresivă era mai aproape de realitățile socioeconomice și politice ;

- de aici a treia posibilitate, reprezentată de existența unei căi intermediare între cele două opțiuni enunțate. Era vorba despre implementarea unui ritm mai accentuat al reformelor politice în scopul reconstruirii într-un interval de timp relativ scurt a societății civile și a statului de drept, cu toate beneficiile potențiale astfel încât să fie grăbită democratizarea politică și formarea unei noi culturi politice pluraliste, pe de o parte. Pe de altă parte, era vorba despre conservarea ritmului minim obiectiv necesar reformelor economice și financiare în scopul continuării modernizării structurale a mediului economic și financiar național ; altfel spus, între altele : conservarea unei minime, dar serioase capacități de intervenție a statului în scopul evitării tensiunilor sociale grave fără a aduce atingere scopurilor finale ale reformelor.

Alegerea drumului optim pentru fiecare stat depindea de diverși factori, atât obiectivi, cât și subiectivi :

- între primii menționez nivelul de dezvoltare politico-economică a fiecărei țări, rezultatele reformelor deja realizate, legislația adoptată în acest sens și modalitatea practică de aplicare a reformelor și a noii legislații, imaginea în lume a fiecărei țări, ceea ce influența atractivitatea sa la ora atragerii de capital moral și material, sprijinul material oferit de UE și de Occident, în general, realitățile sociologice proprii fiecărei țări, precum cultura politică și economică ale fiecăreia ;
- între cei subiectivi, putem menționa programul politic al guvernanților, capacitatea lor de a vedea mai departe de interesul imediat al partidelor lor în scopul dezvoltării unor politici aflate în interesul real al țării. Din păcate, populismul, demagogia și clientelismul erau tot mai prezente în politica regiunii.

Indiferent de alegere, la nivel macroeconomic reducerea inflației era un scop important dacă se dorea o acțiune riguroasă de stabilizare. În acest sens, țările de la Vișegrad obținuseră rezultate mai bune, în timp ce țări precum România și Bulgaria înregistrau niveluri ridicate ale inflației. La nivel microeconomic fiecare societate trebuia să se adapteze regulilor economiei de piață și jocului pieței, introducând o nouă logică a producției, în primul rând, și apoi a vânzării acelei producții. Era vorba despre o creștere substanțială a autonomiei societăților comerciale, dar și de o responsabilizare financiară a lor.

Privitor la infrastructură și la cadrul juridic și politic al fiecărei țări EOC, se produsese progrese și reforme importante (pluripartidism, alegeri libere și democratice, libertăți individuale, stat de drept, separarea puterilor în stat etc.), dar în zona economică rămănerile în urmă erau considerabile, o economie de piață adevărată neputând exista fără legi adecvate referitoare la contracte comerciale, faliment sau dreptul comercial în ansamblul său. Dincolo de întârzierea în elaborarea și aplicarea tuturor sau a unora dintre aceste legi, existau întârzieri și reale dificultăți sociologice, psihologice și politice, uneori chiar dincolo de voința politică a decidenților, ce veneau din existența unei culturi politice și economice care nu facilita înțelegerea situației și a sacrificiilor pe care aceasta le presupunea. În acest context, existau persoane cu responsabilități, obișnuite cu vechile metode și care respingeau categoric noul, dar și persoane care, fără a respinge noul, nu îl cunoșteau și/sau nu îl înțelegeau. Există teamă de capitalul străin, există o politică dirijată împotriva capitalului extern văzut doar în dimensiunea sa expansionistă, deci ca fiind ceva rău, dar există și clientelism politic și corupție.

Era sigur însă că nu se putea face nimic fără o deschidere spre exterior, atât politică, cât și economică, din ce în ce mai importantă.

Dominique Lacoue-Labarthe afirma că e necesară crearea unui sistem bancar modern și competitiv ca parte a unui sistem financiar complet. Aceste sisteme bancare și financiare trebuiau să aibă capacitatea de finanțare a creșterii activităților și de transmitere a impulsurilor necesare politicilor monetare în bune condiții pentru actorii economici⁶². Lacoue-Labarthe considera că în aceste țări aflate la începutul tranziției de la o economie planificată spre o economie de piață principala preocupare ar fi trebuit să fie ajustarea macroeconomică. Organizarea unui sistem financiar coerent, eficace și competitiv era parte a marilor reforme structurale adecvate estului european. Finanțarea activității economice, distribuția eficace a resurselor, o economie fără inflație și lipsa de lichidități, dar și sprijinirea creșterii economice reale depindeau mult de crearea unor sisteme financiare adecvate.

3.1.8.3. *Dimensiunea internațională a tranziției. Relațiile bilaterale ale statelor Europei Centrale și de Est. Avantajele și dezavantajele dezvoltării unor asemenea relații*

Alături de relațiile bilaterale și multilaterale între UE și statele EOC, foarte importantă era stabilirea sau restabilirea relațiilor bilaterale între statele foste comuniste. Studiul lui Pierre Maillet pune această chestiune pe tapet, observând că, din păcate, relația între acestea era de neîncredere reciprocă, neexistând dorința de a colabora și nici de a acționa împreună în relația cu UE, în special, și cu Occidentul, în general. Maillet califica situația drept subtilă și delicată, existând chiar solicitări din partea acestor state, de tipul „ajutați-ne să dialogăm între noi”⁶³. Excepție de la această situație făceau, de la un moment încolo, statele de la Vișegrad, care încet-încet stabiliseră o cooperare politică ce avea să ducă mai târziu la decizii comune în relația cu UE, inclusiv la nivelul ambasadelor din statele membre, unde exista o coordonare efectivă a activității privitoare la autoritățile naționale ale statelor UE în care își desfășurau activitatea, inclusiv, sau mai ales, în raport cu Ministerele de Externe, la ale căror convocări mergeau împreună⁶⁴.

UE trebuia să joace un rol important în stimularea dialogului politic și a colaborării economice între statele din zonă, în scopul creării unui climat de colaborare reciprocă, care să conducă în final la pacificarea regiunii. Semnarea Tratatelor Politice dintre România și Ungaria, respectiv Ungaria și Slovacia, de pildă, oferea exemple ale succesului politicilor UE în regiune.

Aparent exista o contradicție, cel puțin economică, între cele două scenarii : relații din ce în ce mai strânse între UE și PECOS sau relații din ce în ce mai strânse între PECOS ?

62. Lacoue-Labarthe, D., art. cit.

63. Maillet, P., „La CEE et la transition en Europe Centrale”, p. 6.

64. În perioada 1999-2003, prin coordonarea exemplară a activităților Ambasadei României la Madrid cu cele ale țărilor de la Vișegrad și cu cea a Bulgariei se reușise constituirea unui nou grup ad-hoc, căruia cei de la Ministerul Afacerilor Externe spaniol îi spuneau „Vișegrad+”. Era informal, dar funcționa și era bine văzut în capitalele acelor state. Era un exemplu că era posibilă o colaborare unde exista bună credință, inteligență și dorință sinceră.

Intensificarea relațiilor comerciale între statele EOC în cadrul unui CAER, reînnoit în scopul menținerii capacităților de producție existente și al limitării creșterii șomajului și înrăutățirii condițiilor de viață era văzută drept pozitivă. Dar o asemenea abordare a relațiilor reciproce favoriza și specializarea greșită a acestor economii, neadaptate la nevoile piețelor europene dacă le priveam din perspectiva viitoarelor aderări la UE.

Ieșirea din această contradicție trecea printr-o articulare adecvată între, pe de o parte, intensificarea relațiilor reciproce dintre statele EOC și, pe de altă parte, dintre acestea și UE: între ele, pentru a menține un flux comercial superior; între ele și UE, pentru a permite inserția progresivă pe piața occidentală europeană și în diviziunea internațională a muncii, dar și pentru a realiza apropierea crescândă a acestor economii de cele comunitare și occidentale, în general, și de a realiza astfel omologarea economiilor EOC cu normele comunitare și occidentale. De aceea, stabilirea unor relații politice și economice regionale era în beneficiul tuturor, chiar cu un preț mare: acela de a face abstracție de memoria colectivă a popoarelor respective, dar aceasta nu ajută un asemenea efort, fiecare având, din punct de vedere istoric, câte ceva de reproșat și împărțit cu vecinii săi.

Abandonarea procesului de deznaționalizare comunistă ducea la redefinirea și redescoperirea identității naționale a fiecărei națiuni din EOC, realizate în paralel cu reinventarea identității etnice. De aici un anacronism și o contradicție:

- pe de o parte, aceste popoare se manifestau ca state-națiuni, aspirație logică după jumătate de secol de apartenență la un bloc caracterizat prin politica sa deznaționalizantă;
- pe de altă parte, ele își manifestau dorința de a adera la UE, deci de a se încorpora într-o altă organizație supranațională.

Se punea întrebarea dacă aceste state, dornice să se manifeste plenar ca state-națiuni după 50 de ani de imperialism sovietic, erau capabile să își manifeste la nivelul UE identitatea națională (re)dobândită, „la pachet” cu cea supranațională, europeană. Nu era încă prea devreme pentru un asemenea exercițiu? Iar ceea ce se întâmplă acum cu Polonia și Ungaria, dincolo de alte posibile explicații, arată că întrebarea era legitimă.

3.1.8.4. *Tranziția, cu ce sprijin?*

Vorbind despre ajutorul UE în favoarea tranziției, existau trei direcții principale: comercială, financiară și intelectuală.

În legătură cu ideea de comerț și sprijin, existau, de asemenea, două provocări fundamentale:

- redresarea direcției de dezvoltare a economiei statelor EOC prin implementarea unei economii de piață;
- pregătirea simultană a acestor economii pentru aderarea la UE.

Era vorba despre recuperarea economică în armonie cu liniile maestre ale construcției comunitare europene. Trebuia recuperată dezvoltarea politică, economică și socială a acestor state având privirea ținută spre obiectivul comun al aderării și integrării în UE. Recuperare economică și reconciliere cu valorile economice, politice, juridice și morale omologate în Comunitate, acestea erau cuvintele magice ale epocii!

Pe de altă parte, Comunitatea avea un rol fundamental în întărirea încrederii popoarelor în viitorul lor. Trebuia luată în seamă importanța stării de spirit a unor popoare aflate la un anumit moment al evoluției lor istorice. Deconcentrate, demotivate, deziluzionate, popoarele constatau un regres constant, deși dorința lor viza un viitor mai bun. Dimpotrivă, o stare de spirit pozitivă, credința într-un final fericit, perspectiva integrării adăugau factori subiectivi importanți la cei obiectivi și făceau mai ușoară tranziția în pofida prejudiciilor sale imediate.

Analizând cele trei dimensiuni ale ajutorului comunitar pentru tranziție, cea comercială impunea necesitatea :

- de a înțelege comerțul ca nevoie obiectivă, dar asumând și incapacitatea acestuia de a rezolva prin acțiunea sa, de altfel benefică, toate problemele ;
- de a deschide piețele comunitare produselor provenite din PECOS ;
- de a stabili prețuri corecte, pe baza existenței unor baze comune de calcul în Est și Vest ;
- de a adopta reguli antidumping în Est, inclusiv reguli specifice protecției intelectuale ;
- de a căuta soluții viabile privitoare la unele restricții pe care comunitatea le impunea la exporturile provenite din statele respective. Existau restricții prevăzute chiar în AEA, ceea ce însemna că piețele comunitare nu se deschideau complet și se mențineau o discriminare și un anumit nivel de protecționism față de PECOS, în contradicție cu filosofia Noii Europe și cu principiile OMC, dar și cu interesul pe termen lung al celor două părți ;
- de a regândi coeziunea economică și socială, dacă se dorea extinderea spre Est a Comunității Europene, având în vedere că introducerea principiului fundamental al concurenței urma să diferențieze spectaculos aceste state între ele, precum și diferitele regiuni ale fiecărui stat între ele.

Vorbind despre a doua dimensiune, cea a ajutorului financiar, doresc să insist asupra ideii că era necesară punerea în mișcare a unei coordonări a organismelor europene, comunitare sau nu, care sprijineau financiar EOC. Există sprijin financiar, parte a unor acorduri bilaterale comunitare (CE, BEI) sau internaționale (BERD, FMI, BM). Fiecare dintre acestea avea normele, criteriile și obiectivele sale. Uneori existau chiar contradicții între obiectivele unora și ale altora, dar aceasta e o altă poveste.

Privitor la a treia dimensiune, ajutorul intelectual, era necesară definirea cadrului juridic în acord cu cel comunitar la nivel macroeconomic și punerea în mișcare a modelelor de management modern și flexibil la nivel microeconomic. Ca observație generală, era necesar sprijinul urgent al UE în vederea creării în aceste state a unor sisteme juridice care să favorizeze ulterioara lor aderare și integrare în UE. Integrarea trebuia să se realizeze prin recuperarea simultană a spiritului Schuman-Monnet al apropierei progresive obținute prin intermediul unor realizări parțiale, contacte multiple, dialoguri, acorduri între diverși agenți sociali, societăți, mediul universitar, syndicate, lumea culturală etc., dar și prin participarea sistematică a statelor la activitatea comună, atât la nivelul instituțiilor comunitare, cât și în forme mai puțin instituționalizate aflate la „marginea” acesteia, în diferitele comitete comunitare sau altele sui generis organizate în format UE – state asociate.

În pofida diferențelor existente între modalitățile de a gândi viitorul relațiilor Est-Vest, majoritatea conchideau că doar apropierea instituțională, liberalizarea comerțului între CE și statele vechiului CAER și ajutorul primelor pentru celelalte puteau relansa schimbările

și dezvoltarea în Est, dar și în Vest, adică ieșirea din criza în Est și dezvoltarea pe mai departe a Vestului⁶⁵.

Transformările revoluționare din EOC în a doua jumătate a anului 1989 au schimbat profund relațiile internaționale post-Ialta, marcând sfârșitul unei epoci și începutul alteia, dar simbolizând și sfârșitul confruntării ideologice, politice și militare dintre Est și Vest și revenirea păcii. Însemnau apusul unei lumi injuste, dar stabile și începutul unei alte lumi, mai juste, dar nesigure, cel puțin până se impuneau noile reguli democratice, naționale și internaționale.

Exista deci o criză a sistemului internațional.

Alt factor important al crizei de sistem era schimbarea ritmului de creștere economică⁶⁶. Colapsul suprastructurii politice a fostelor țări comuniste din anii 1970 avea legătură cu baza lor economică firavă și cu incapacitatea regimurilor comuniste de a răspunde la crizele epocii, precum criza energetică din 1973.

Toate acestea făceau ca depășirea barierelor instituționale și politice ale neostalinismului să nu conducă automat la apariția unei noi ordini internaționale în regiune, pluralistă în sfera economică și politică. Factorii crizei economice, în opinia lui Shevtsova, adică unele sisteme învechite de producție și unele politici comerciale anticomerciale, dar și structura ocupațională, securitatea socială și distribuția câștigurilor făceau ca aceste state să nu fie competitive la nivel internațional și să rămână încă o vreme „închise”, ceea ce ajută forțele socio-politice ale trecutului să se mențină puternice, iar structurile democratice să aibă de parcurs un drum încă lung până la impunerea definitivă a modelului Europei Orientale⁶⁷.

Marile întrebări în EOC treceau, inevitabil, prin chestionarea voinței UE. Și aici, găsim alte puncte comune ale statelor respective :

- necesitatea deschiderii piețelor statelor din OCDE și în special a celor din CE pentru a permite creșterea cererii, ceea ce ar fi permis la rândul său creșterea producției, reducerea șomajului, reducerea inflației, stabilizarea și îmbunătățirea vieții ; AEA semnate cu statele din EOC aveau drept obiectiv principal asemenea măsuri, dar criza economică din epocă întârzia aplicarea lor deplină, ceea ce făcea să întârzie mult dorita creștere a cererii provenite din statele EOC, deci și relansarea economică a acestor state ;
- asistența tehnică, destinată în special modernizării telecomunicațiilor și sistemului bancar ;
- toate aceste state, cu excepția României, aveau o datorie externă considerabilă, care limita investițiile într-un prim moment, făcându-i pe anumiți investitori să fie sceptici, atitudine depășită ulterior, așa cum s-a văzut în cazul Ungariei și al Poloniei, care la căderea Zidului Berlinului aveau o datorie externă cam cât a întregului grup, însă chiar și așa au reușit să atragă 60 de miliarde de dolari (cu o datorie de 30-40 de miliarde dolari), față de România, de exemplu, care, deși își plătise datoria externă, nu reușea să atragă decât sume mici de bani. În concluzie : dacă există voința politică și interes politic, economicul trebuie să își ajusteze regulile și legile ;

65. Andreff, W., „Le rapprochement institutionnel et l'aide des pays de la CEE aux pays de Tex-CAEM”, *Études Internationales*, vol. 22, nr. 3, 1991.

66. Kadar, B., „Liberalización, vía húngara”, *Biblio Est-Ouest*, nr. 10, 1990.

67. Shevtsova, L., „¿Hacia donde va Europa Oriental?”, *Biblio Est-Ouest*, nr. 10, 1990.