



Democrația în Europa

UE și sistemele politice naționale

Vivien A. Schmidt

Cuprins

<i>Prefață</i>	V
<i>Lista figurilor</i>	VIII
<i>Lista tabelelor</i>	X
Introducere: Democrația în Europa	1
1. Uniunea Europeană ca stat regional	8
2. Uniunea Europeană și instituțiile naționale	48
3. Uniunea Europeană și elaborarea politicilor naționale	104
4. Uniunea Europeană și politica națională	158
5. Teoretizarea democrației în Europa	222
Concluzie: Perspectivele democrației în Europa	270
<i>Bibliografie</i>	277
<i>Indice de nume</i>	302
<i>Indice de noțiuni</i>	304

1. Uniunea Europeană ca stat regional

Prin discursul său din 12 mai 2000, prin care a lansat un apel pentru o „fедераție europeană”, bazată pe un tratat constituțional, cu un Parlament revigorat, bicameral și poate cu un președinte ales, ministrul de Externe al Germaniei, Joschka Fischer, a realizat un lucru fără precedent: a deschis o amplă dezbatere publică la nivelul întregii Europe legată de viitorul democrației europene. În trecut, un asemenea discurs ar fi rămas, probabil, la nivelul discuțiilor confidențiale, interguvernamentale, dintre statele-membre, fără să se transforme într-un subiect deschis atât publicului european cât și statelor-membre. Considerațiile lui Fischer au provocat un schimb general de idei între liderii naționali, apoi organizarea unei Convenții Constituționale, urmată de o Conferință Interguvernamentală (CIG) care să convină asupra unui nou Tratat Constituțional, supus votului parlamentar și referendumurilor în fiecare țară.

Convenția Constituțională a UE a reprezentat un prim pas important în abordarea așa-zisului deficit democratic¹ al UE nu numai în plan instituțional, cu propuneri de reformă structurală, ci și în plan procedural, prin intermediul unei deliberări intense și al unei largi consultări.² Lucru cert, în ciuda dezamăgirilor aduse de CIG, a dificultății procesului de ratificare și a eșecului referendumurilor din Franța și Olanda. Dar chiar dacă întregul proces ar fi fost un succes incontestabil, problemele legate de deficitul democratic ar fi persistat, deoarece problemele și soluțiile se bazează pe un model greșit, cel al statului național și sunt concentrate la un alt nivel decât ar trebui. Căci, oricare ar fi problemele sau remediile constituționale de la nivelul UE, ele au prea puțin capacitatea de a aborda și cu atât mai puțin de a rezolva deficitul democratic de la nivelul național.

Așa cum ne amintesc toți specialiștii, UE nu este în niciun caz un stat-națiune. În opinia lui Jacques Delors,³ ea este un „obiect politic neidentificat”, *sui generis*, iar după William Wallace,⁴ „mai puțin decât o federație, dar mai mult decât un regim”,

¹ Există o bogată literatură despre deficitul democratic al UE. Vezi, de exemplu, Williams (1990), Pogge (1997), Bellamy și Castiglione (2000), Greven și Pauly (2000) și Moravcsik (2002).

² Magnette (2003).

³ Citat de Schmitter (1996: 1).

⁴ Pentru prima frază, Wallace (1983), iar pentru a doua, Wallace (1996).

sau, după părerea lui Jan Zielonka,⁵ mai degrabă un viitor „imperiu neomedieval” decât un „stat neo-Westfalic”. Pentru Philippe Schmitter,⁶ UE este un „condominium”, în timp ce pentru John Ruggie⁷ ea este „prima configurație politică postmodernă”. Și totuși, în dezbaterile legate de deficitul democratic, UE este deseori comparată (pe nedrept) cu statul național și considerată, în mod iminent, deficitară. Eu susțin că ar fi preferabil să o concepem ca pe un stat regional în formare, înțelegând prin aceasta o uniune regională de state-națiuni,⁸ în care tensiunea creativă între Uniune și statele ei membre asigură ambelor părți o tot mai bună integrare regională, dar și o perpetuă diferențiere națională.

Folosesc intenționat termenul de „stat regional” din două motive: mai întâi, ca strategie ideatică, pentru a arăta în ce măsură conceptul de stat poate cuprinde UE, și apoi ca strategie discursivă, pentru a depăși limitele conceptului de stat-națiune, în sensul înțelegerii democrației în UE și în statele-membre. Așadar, chiar dacă prima strategie ce promovează ideea statului regional nu se va bucura de mulți adepți, a doua strategie oricum servește unui scop practic, arătând cât de diferită este și va rămâne UE, cel puțin pe termen mediu, față de cele mai apropiate echivalente ale sale, statele naționale democratice, avansate economic, precum SUA, Japonia, Elveția, sau chiar față de propriile sale state-membre (dacă facem abstracție de felul în care ele însele s-au schimbat ca urmare a integrării europene).

Aceste state-națiuni au avut o anume finalitate, caracterizată în mod principal prin suveranitate indivizibilă, granițe fixe, identitate coerentă, guvernare stabilă și prin democrație colectivă. UE, dimpotrivă, nu are o asemenea finalitate, ci poate fi mai degrabă înțeleasă ca fiind într-un proces continuu de devenire.⁹ În plus, configurația spre care evoluează UE nu este un stat-națiune, ci, mai curând, un stat regional, dacă luăm în considerare suveranitatea colectivă, granițele variabile, identitatea compozită, guvernarea *extrem de complexă* și democrația fragmentată, împărțită între guvernarea *prin* popor și *a* poporului de la nivelul național și guvernarea *pentru* popor și *cu* poporul de la nivelul european. În acest context, legitimitatea UE este, firește, pusă sub semnul întrebării, atunci când ea este comparată cu un stat național. Pe când, dacă judecăm legitimitatea în termenii unui stat regional, aceste semne de întrebare nu mai sunt necesare. Cu toate acestea, apar și alte probleme de legitimitate, și anume cu privire la statele naționale membre ale UE. Problemele democrațiilor naționale rezultă din schimbările impuse de UE în practicile naționale de guvernare, din provocările cu care se confruntă ideile naționale despre democrație și din lipsa discursurilor care să legitimeze îndeajuns schimbările. În particular, politicile naționale sunt afectate de faptul că „politicile fără politică” de la nivelul UE determină o

⁵ Zielonka (2001). În legătură cu termenul de „imperiu neomedieval”, vezi Waever (1997: 61).

⁶ Schmitter (2000).

⁷ Ruggie (1993: 139–40).

⁸ Mulțumirile mele către Renaud Dehousse pentru sugestia terminologică: uniune regională de state-națiuni.

⁹ Laffan ș.a. (2000: 73).

„politică fără politici” la nivelul național. Totuși toate acestea reprezintă o problemă mai degrabă pentru sistemele politice simple decât pentru cele complexe, în ciuda faptului că liderii din cadrul sistemelor politice simple au o mai mare capacitate de a vorbi despre schimbări, în virtutea posibilității lor de a dezvolta un discurs comunicativ potențial mai puternic.

În cele ce urmează, voi examina pe rând orientarea UE spre suveranitate regională, mobilitatea granițelor regionale ale UE, caracterul compozit al identității europene, cadrul complex și natura fragmentată a democrației UE. În final, voi pune în discuție sursele reale ale deficitului democratic în UE, legate de criza ideilor și a discursului referitor la democrația națională, și felul în care aceasta afectează sistemele politice naționale simple și complexe.

De la suveranitatea „indivizibilă” a statului național la suveranitatea regională „comună”

Deși a fost concepută inițial ca o asociație comercială regională a unor state naționale, UE a depășit cu mult cadrele oricărei asociații de acest gen, evoluând spre un sistem formal de guvernare cu jurisdicție asupra unei largi arii de probleme și de domenii. Dintre toate asociațiile comerciale regionale, UE este singura care a dezvoltat o monedă unică, o piață unică, un punct de vedere unic în negocierile comerciale internaționale, o unică autoritate antimonopolistă, politici comune în domeniul protecției mediului, al protecției muncii și sănătății, o politică externă și de securitate comună, inițiind chiar o politică de apărare comună.

Prin urmare, UE a depășit cadrul unei asociații comerciale regionale a unor state naționale, dar este încă foarte diferită de un stat-națiune. Și totuși, atunci când este apreciată din perspectiva configurației sale internaționale, este în general comparată – în sens defavorabil – cu un stat-națiune, din perspectiva puterii și a suveranității.

Există tendința de a defini statele naționale în primul rând prin suveranitatea lor. Așa cum ne explică Stephen Krasner, suveranitatea este un atribut al statelor care se bucură de recunoaștere internațională din partea altor state (suveranitate „de drept internațional”); de autonomie, cu dreptul de a respinge orice autoritate externă în propriul teritoriu (suveranitate „Westfalică”); de control asupra activităților dinăuntru și dinafara granițelor sale (suveranitate în „interdependență”) și de puterea exclusivă de a organiza autoritatea în cadrul sistemului de guvernare (suveranitate „internă”).¹⁰ Un stat național de genul SUA dispune de toate aceste atribute, cel puțin teoretic (chiar dacă în practică, autonomia și controlul s-au erodat sub presiunea globalizării¹¹). UE în sine nu dispune de niciunul din ele, ci le împarte în diferită măsură și în diverse forme cu statele sale membre.

¹⁰ Definițiile îi aparțin lui Krasner (1999).

¹¹ Există o bogată literatură pe acest subiect. Vezi discuțiile redactate de Schmidt (2002a), Capitolul 1.

Statele naționale din componența UE nu mai dispun nici ele, de toate atribuțiile suveranității, deoarece și-au „pus laolaltă suveranitatea” în procesul de integrare europeană, acceptând prin tratate să împărtășească anumite responsabilități care, în trecut, țineau de competența fiecărei națiuni în parte.¹² Punându-și în comun suveranitatea, țările europene au acceptat limitări în raport cu toate cele patru tipuri de suveranitate a statului-națiune, în schimbul unor avantaje ce provin din exercițiul comun al puterii și al autorității și din realizarea țărilor comune. Spre exemplu, în negocierile comerciale internaționale, statele-membre ale UE au renunțat la recunoașterea individuală din partea altor state, atunci când au acceptat ca interesele lor să fie reprezentate de comisarul UE pentru comerț internațional. În domeniul monetar, cele mai multe state au cedat autonomia de decizie autorității independente a Băncii Centrale Europene (BCE), în timp ce în cadrul pieței unice ele au cedat controlul individual asupra a ceea ce se petrece pe teritoriul național, dându-și acordul pentru o acțiune conjugată inițiată de Comisia Europeană.¹³ În plus, în sferele politice, statele-membre ale UE au cedat autoritatea lor exclusivă de a-și organiza politicile, acceptând precedența instituțiilor UE în trasarea politicilor și în aprecierea conformității acestora în tot mai multe domenii.¹⁴ Și chiar dacă această renunțare la suveranitate este uneori contestată în practică, de exemplu atunci când francezii au amenințat cu blocarea reuniunii AGTC (Acordul General asupra Tarifelor și Comerțului) de la începutul anilor 1990, din cauza nemulțumirilor legate de aspectele agricole ale tratatului, sau când francezii și germanii nu respectă criteriile de eșalonare a deficitului cuprinse în Pactul de Stabilitate și Creștere, principiul general s-a consacrat.

Pe scurt, suveranitatea inițial indivizibilă a statelor-membre ale UE a devenit din ce în ce mai „divizată” sau împărțită prin transferarea competențelor statelor naționale către diferite instituții ale UE. Oricum, suveranitatea trebuie văzută ca una divizată doar dacă considerăm acest concept ca pe o construcție rigidă, indivizibilă și ca pe un atribut exclusiv al statelor naționale, așa cum o definesc majoritatea adeptilor realismului în teoria Relațiilor Internaționale (RI).¹⁵ În schimb, dacă apreciem suveranitatea ca pe o „construcție socială” care evoluează în timp, așa cum fac teoreticienii mai constructiviști ai Relațiilor Internaționale,¹⁶ atunci UE poate fi văzută ca o nouă formă de suveranitate regională. În acest context, pe măsură ce autoritatea s-a deplasat la un nivel superior în cadrul procesului de integrare europeană, pe măsură

¹² Keohane și Hoffmann (1991).

¹³ Pentru o discuție mai largă privind impactul UE asupra autonomiei și a controlului național, vezi Schmidt (2002b: Capitolul 1).

¹⁴ Acest fapt atinge și problema „suveranității populare” presupunând accesul democratic la procesul decizional (vezi Newman 1996: 12–15). Dar de acest aspect ne vom ocupa mai târziu.

¹⁵ Dimpotrivă, dacă luăm în considerare definiția federalistă, și nu pe cea formulată de literatura RI, suveranitatea divizată devine un termen perfect acceptabil și, de fapt, acesta este sensul aplicat în mod tradițional în SUA.

¹⁶ Vezi Biersteker (1999).

...ră ce statele din componența UE s-au transformat din „națiuni suverane” în „state-membre”,¹⁷ UE însăși s-a transformat dintr-o federație de națiuni suverane într-un nou tip de regiune suverană, care va continua să existe în această formă atâta timp cât este acceptată în interior de către propriile state-membre suverane și recunoscută dinafară de alte state naționale suverane. Cea mai bună aproximare a acestei situații într-un stat-națiune este probabil cazul Statelor Unite înainte de Războiul Civil, deoarece acceptarea internă a suveranității a reprezentat atunci o problemă la fel de importantă ca și recunoașterea ei externă.¹⁸

În interiorul UE, suveranitatea este rezultatul unor negocieri permanente între statele-membre și între acestea și instituțiile UE, în legătură cu momentul, modalitatea și domeniile în care să se permită ca deciziile să fie luate la nivel european, ca o aplicare a suveranității regionale, în locul deciziei individuale, exercitate la nivel național în numele suveranității statelor naționale. Cu toate acestea, se impune observația că fiecare transfer de suveranitate înspre nivelul UE are o semnificație diferită pentru fiecare din statele-membre, în funcție de momentul și de modul în care decizia îl afectează. Spre exemplu, în domeniul politicii monetare, deși suveranitatea UE a fost stabilită formal încă din 1979, prin Sistemul Monetar European (SME) și în 1999 prin Uniunea Monetară Europeană (UME), pierderea suveranității naționale în ceea ce ține de autonomia monetară a fost percepută de către statele-membre în momente diferite. Pentru Franța, momentul critic a avut loc în 1983 odată cu „marea întoarcere spre Uniune” din politica macroeconomică a guvernului socialist – tranziția către monetarism în scopul de a rămâne în cadrul SME – în vreme ce dezbaterea publică pe tema suveranității s-a deschis abia odată cu referendumul pentru Tratatul de la Maastricht, în 1992. Dimpotrivă, pentru Marea Britanie, suveranitatea nu a constituit o problemă importantă în momentul aderării la SME în 1979, deoarece ea nu a participat și la Mecanismul Ratei de Schimb (MRS), iar momentul critic încă nu s-a instalat, dată fiind opțiunea sa de a rămâne în afara UME prevăzută prin Tratatul de la Maastricht.¹⁹ Nici Germania sau Italia nu au avut asemenea momente definitorii legate de suveranitatea monetară. În Germania, unde UME a urmat modelele și prejudecățile proprii acestei țări, suveranitatea nu a reprezentat o problemă, decât, poate, în ultimul moment, cel al abandonării mărcii germane – probabil unul dintre puținele simboluri ale suveranității din Germania postbelică. În Italia, unde guvernarea a întâmpinat dificultăți permanente în exercitarea autonomiei și a controlului monetar, UME a reprezentat mai degrabă o întărire a suveranității prin succesul guvernului în accederea la euro. Pe scurt, suveranitatea internă a UE rezultă din conjugarea a două procese interdependente: negocierile la nivelul UE care consacră o suveranitate regională a UE și adaptarea diferită a statelor-membre la dezvoltarea unei asemenea suveranități la nivelul UE.

¹⁷ Vezi Sbragia (1994: 70).

¹⁸ Îi mulțumesc lui Martin Shapiro pentru această interpretare pertinentă.

¹⁹ Vezi Schmidt (2002a; Capitolul 1 și 6).

În plus, suveranitatea externă este în mare măsură rezultatul unei continue adaptări la aceste procese interne din partea altor state naționale suverane, care acceptă în general suveranitatea UE în domeniile în care ea a fost deja acceptată de statele-membre. În acest sens, suveranitatea nu e doar o „construcție socială”, ea este și „relațională”, câtă vreme este realizată „prin participarea la diverse regimuri de reglementare și de ordonare a sistemului internațional”.²⁰

Spre exemplu, SUA a acceptat tacit UE ca fiind o regiune suverană în negocierile comerciale internaționale, începând cu Runda Uruguay și continuând cu Runda Doha, comisarul european pentru comerț internațional fiind abilitat să vorbească în numele UE, așa cum Reprezentantul Special al SUA pentru Comerț vorbește în numele Statelor Unite. Mai mult, SUA recunoaște competențele UE în deciziile de politică concurențială, chiar și atunci când acestea împiedică fuziunile între companiile americane în baza efectelor lor anticoncurențiale asupra pieței europene, ca în cazul achiziționării firmei Honeywell de către GE. Și, desigur, SUA recunoaște suveranitatea UE în politica monetară și în privința monedei unice.

Pe de altă parte, SUA consideră că UE este departe de a fi suverană în domeniul politicii de securitate și apărare și lipsită de orice „număr unic pentru apel de urgență”. Și totuși misiunile militare ale UE din Bosnia, ori din altă parte a lumii, depind de recunoașterea UE ca actor militar „suveran”, atât de către Serbia (respectiv de către Statele Unite), cât și de către Națiunile Unite. În probleme de securitate, diversele abordări ale suveranității din perspectiva celor două puteri – unitară, în cazul autorității externe a Statelor Unite, respectiv multiplă mai curând decât conjugată, în cazul UE – pot sta la originea unor probleme serioase între cele două.²¹ În cazul Irakului, UE, nereușind să rezolve problema suveranității în planul securității și al apărării, a permis Statelor Unite să decidă cu cine să negocieze – cu „noua Europă” sau cu „vechea Europă”, în termenii folosiți de Donald Rumsfeld.

Securitatea și apărarea reprezintă domenii în care noțiunea de „stat regional”, cu accent pe cuvântul stat, pare a fi cel mai greu de acceptat de către cercetătorii tradiționaliști specializați în relații internaționale, fideli teoriilor despre stat bazate pe definiția clasică, propusă de Max Weber, a noțiunii de stat-națiune, ca deținător al monopolului asupra mijloacelor de exercitare a puterii coercitive. Fără nicio îndoială, UE este lipsită de o asemenea putere – și tocmai acesta este motivul pentru care eu pun accentul pe cuvântul regional din sintagma *stat regional*. Din perspectiva unui stat regional, puterea coercitivă este deținută în comun de statele-membre – care pot alege să acționeze sau nu în comun, prin intermediul UE –, în timp ce nivelul european, dincolo de statele-membre, nu dispune de mijloace de a exercita o asemenea putere „dură” (cu toate că, împreună cu statele-membre UE exercită

²⁰ Chayes și Chayes (1995: 27) – vezi și dezbaterea din Slaughter (2001: 285), și din Keohane (2002: 748).

²¹ Keohane (2002). Vezi și Aalberts (2004) despre abordarea constructivistă a naturii „relaționale” a suveranității, și Wendt (1995).

din ce în ce mai mult o asemenea putere, având cincisprezece misiuni desfășurate până la sfârșitul anului 2005 în cadrul Politicii Europene de Securitate și Apărare (PESA)). În schimb, UE dispune de o „putere blândă”, termen care trebuie înțeles nu numai în sensul că le furnizează ajutor umanitar sau că „se ocupă de rutinele casnice”, în timp ce Statele Unite, ca putere „dură”, desfășoară acțiuni de luptă.²² Termenul de „putere blândă” sugerează și proiectarea puterii prin normele de drept, atât în plan intern – având în vedere că UE, spre deosebire de orice stat-națiune, funcționează pe principiul delegării către statele-membre a sarcinii de menținere a ordinii interne –, cât și extern. Aici, UE caută să promoveze guvernarea internațională prin „norme” și instituții multilaterale, și nu prin unilateralism bazat pe suveranitate sau prin permisiunea acordată unor state – recte Statelor Unite – de a se supune sau nu tratatelor internaționale.²³

În consecință, putem susține că, deși diminuarea puterii în sens weberian s-ar putea să fi subminat autonomia și controlul național al statelor-membre, aceste pierderi au fost compensate prin sporirea puterii în sens parsonsian, având în vedere că statele și-au atins anumite țeluri naționale și și-au sporit influența națională prin intermediul nivelului comunitar de autoritate și control. Nu trebuie să uităm că guvernele din fiecare stat și-au sporit puterea devenind capabile să realizeze în mod colectiv ceea ce nu mai pot realiza în mod individual. Împreună, prin intermediul autorității supranaționale comune a UE, ele pot înfrunta mai bine provocările interdependenței economice regionale și globale și pot găsi soluții pentru problemele transnaționale în domenii precum imigrația, terorismul, mediul sau traficul de droguri și, în general, pot dezvolta soluții comune pentru probleme neprevăzute.²⁴ Mai mult, pe plan intern, cerințele legislative de transpunere și de implementare ale UE, participarea națională la rețelele UE și circulația ideilor UE au folosit la întărirea competențelor actorilor interni și la modernizarea administrațiilor naționale.

Se cuvine ca Europa, în calitatea sa de leagăn al statului național modern și al conceptului de suveranitate să se dezvolte pe baza propriilor invenții, devenind leagănul statului regional suveran. Dar suveranitatea UE ca stat regional este mai imprevizibilă decât ca statul național, pentru că depinde nu numai de recunoașterea externă a fiecărui domeniu politic, ci și de acceptarea internă din partea statelor-membre și nu doar din partea cetățenilor ei. UE dispune deja de o suveranitate asemănătoare cu cea statală într-o serie de domenii politice, ceea ce o face să fie mai mult decât un „imperiul neomedieval”, dar îi lipsește încă – și poate îi va lipsi întotdeauna – controlul central și puterea coercitivă necesare pentru a deveni un stat neowestfalic. De aceea chiar dacă utilizarea termenului de stat poate fi dificilă pentru teoreticienii relațiilor

²² (În engl. „UE does the dishes, while the United States doest the fighting” ce direct s-ar traduce ca „UE spală bidelele, în timp ce Statele Unite duc lupte”.) Pentru comentarii extinse legate de puterea blândă a UE în comparație cu puterea „dură” a Statelor Unite, vezi Kagan (2003), Nye (2000).

²³ Laïdi (2005).

²⁴ Vezi Moravicsk (1998), Kassim (2005: 288).

internaționale de formație clasică, nu există un alt cuvânt care să justifice evoluția puterii și dezvoltarea suveranității – oricât de contingente – a UE. Caracterul contingent al suveranității UE este o realitate permanentă, întreținută și de mobilitatea frontierelor sale.

Un stat regional cu granițe variabile

Există tendința de a defini statele-națiuni și prin teritorialitatea lor sau prin granițele lor teoretic fixate. Dimpotrivă, statul regional al UE s-a extins fără a avea în vedere o limită precisă a granițelor teritoriale. Mulți se întreabă dacă Turcia va deveni membră a UE și în acest caz, cum rămâne cu Ucraina sau chiar cu Rusia, în cazul în care UE s-ar extinde de la Land's End, Cornwall până la Vladivostok, de la Marea Baltică până la Marea Neagră și de la Capul Nord până în Asia Centrală. Dar asemenea întrebări referitoare la „limitele” geografice ale Europei solicită răspunsuri și în privința „limitelor” din perspectiva organizării politice, economice și sociale.

Granițele UE nu sunt variabile doar în sens teritorial, ci și din perspectiva domeniilor politice, incluzând domenii percepute ca esențiale pentru suveranitatea statelor naționale, precum controlul frontierelor, politica monetară și moneda, politica externă și apărarea. Grupul Schengen al țărilor care au eliminat controlul intern la frontieră s-a extins foarte mult de la formarea sa în 1995 și se va extinde și mai repede odată cu acceptarea țărilor candidate din Europa de Răsărit, dar Marea Britanie și Irlanda rămân în afară, în timp ce Norvegia și Islanda au aderat, deși nu sunt state-membre ale UE. Zona monetară euro cuprinde douăsprezece din cele cincisprezece state-membre și se va extinde lent, în funcție de rezultatul referendumurilor din Danemarca și din Marea Britanie și de performanțele economice ale celor zece țări candidate, programate să devină membre – este vorba de zece ani sau mai mult, după majoritatea estimărilor. PESA cuprinde toate actualele state-membre, cu excepția Danemarcei, care a obținut dreptul de nealinieră prin Tratatul de la Amsterdam și chiar state care nu sunt membre ale UE, precum Elveția sau Turcia (prin intermediul misiunilor PESA). Dar deciziile de desfășurare a trupelor (și aproape toate celelalte) rămân decizii suverane ale statelor-membre, din UE sau din afara UE, și în consecință, pot fi foarte diferite.²⁵ Piața unică pare a fi singurul organism care cuprinde toate statele-membre. Dar, până și aici, statele au obținut excepții individuale sau perioade de grație în aplicarea normelor, precum răgazul de șapte ani acordat Suediei pentru implementarea politicii de comercializare a alcoolului, sau excepțiile acordate țărilor-candidate în privința liberei circulații a forței de muncă.

Mobilitatea limitelor politice poate crește și mai mult în cazul în care cooperarea „structurată” devine cu adevărat viabilă și este pusă în valoare. Cooperarea „consolidată” – introdusă în Tratatul de la Amsterdam, slăbită (insuficient) prin Tratatul de

²⁵ Howorth (2004).

la Nisa și slăbită și mai mult prin Tratatul Constituțional – permite unui număr de state-membre (opt, prin Tratatul de la Nisa, respectiv o treime din statele-membre, prin Tratatul Constituțional) să-și urmeze propriile inițiative câtă vreme Comisia estimează că ele nu subminează funcționarea pieței unice sau *acquis-ul comunitar*. Teoretic, asta poate însemna armonizarea politicilor statului bunăstării generale pentru statele-membre cu sisteme de pensii similare – spre exemplu politicile statelor conservatoare ale bunăstării generale, dotate cu sisteme de beneficii pe bază ocupațională; sau armonizarea politicilor fiscale pentru statele cu sisteme similare de taxe – ca, de exemplu, statele scandinave, cu taxe mari și cu ajutoare de stat generoase. În domeniul externelor și securității, care a constituit obiectivul principal al dezbaterilor pe marginea cooperării „structurate”, cooperarea „consolidată” ar permite statelor-membre cu interese comune să-și continue demersurile, deși cooperarea respectivă este concepută spre a fi cât mai cuprinzătoare.²⁶

Indiferent de mijloacele folosite, acest gen de integrare diferențiată sau cu „geometrie variabilă” nu a înaintat prea mult până în prezent.²⁷ Obstacolele pe care le-a întâmpinat rezultă din două obiecții legate între ele. În primul rând, o Europă „cu două viteze” este considerată problematică, deoarece, acolo unde există un grup de lideri există implicit și codași – ceea ce explică obiecțiile din cadrul dezbaterilor de la mijlocul anilor 1990 față de propunerea ca un mic grup să meargă mai departe în cadrul UME. În al doilea rând, uniformitatea este considerată a fi bună în principiu, deoarece promovează integrarea acolo unde orice altceva ar însemna o recădere în fragmentare și „dez”-integrare.²⁸ Ambele obiecții au fost ridicate în Comisie, în sensul că, pentru a asigura progresul UE, cel mai bine ar fi ca toate statele să avanseze împreună, în același ritm și în aceeași direcție. De aceea nealinieri ca acelea ale englezilor sau ale danezilor în Tratatul de la Maastricht – prima breșă în uniformitate –, sunt considerate excepții regretabile, care ar trebui să nu se mai repete pe cât posibil. Pentru țările-candidate, admiterea semnifică acceptarea integrală a *acquis-ului comunitar*, în ciuda oricăror probleme pe care acest lucru le-ar cauza, spre exemplu în cazul acceptării normelor Schengen – care sunt nu doar foarte costisitoare, ci creează și dificultăți în relațiile cu economiile vecine și în circulația forței de muncă, ca în cazul relațiilor Poloniei cu Ucraina. Mai mult, în cadrul UME, țări ca România sunt obligate să liberalizeze controlul asupra capitalului, în ciuda impactului nociv asupra economiei, deoarece funcționarii UE se concentrează asupra cerințelor legale ale UE și nu asupra sănătății țării.²⁹

Dacă viitorul UE ar fi cel al unui stat național, atunci concentrarea pe uniformitate ar avea un sens. În schimb, dacă UE urmează să devină stat regional, atunci insistența asupra uniformității poate fi pusă în discuție. Dar, în același timp, prea multă

²⁶ Howorth (2004).

²⁷ De Bûrca și Scott (2000).

²⁸ Vezi Scharpf (2003b), care leagă aceste aspecte de problema legitimității democratice a UE.

²⁹ Abdelal.

diversitate poate, la fel, să compromită procesul de integrare regională. Provocarea pentru UE este aceea de a găsi o cale de echilibru între integrare și diferențiere, în fiecare domeniu politic în parte.

Dar, oricare ar fi variațiile viitoare din perspectiva geometriei politice a UE și oricât de departe s-ar extinde teritoriul UE, ea a subminat deja coerența și coincidența frontierelor teritoriale ale statelor sale membre, nu doar în planul politicilor, ci și în plan cultural, economic, al guvernării și militar. În opinia lui Stefano Bartolini, europeanizarea a fost „un proces de *transcendere a frontierelor* statelor naționale, care a condus la un proces de *dediferențiere a sistemelor politice europene*” după o istorie de cinci sute de ani de diferențiere progresivă a statelor naționale.³⁰ Or, pentru cele mai vechi state naționale, precum Marea Britanie și Franța, un asemenea proces de transcendere a granițelor este, probabil, mai greu de acceptat decât pentru statele mai tinere, precum Germania și Italia.

Cu toate acestea, consecințele unei asemenea transcenderi a frontierelor statelor naționale nu pot fi înțelese pe deplin fără a observa cum interferează acest proces cu identitățile naționale, construite cel puțin parțial pe baza frontierelor statelor naționale și a concepțiilor de suveranitate.

Un stat regional cu o identitate compozită

Statele-națiuni sunt definite adeseori și prin „conștiința națională” sau prin ceea ce le ține laolaltă prin legăturile unei identități colective, valorile și cultura comună, o limbă comună (sau cu mai multe), o memorie istorică colectivă, miturile originare, sentimentul apartenenței la o colectivitate și sentimentul destinului comun. Pe aceste temeuri, UE este departe de a deveni, ca să nu mai vorbim de a fi, un stat-națiune. Uniunii Europene îi lipsește „identitatea consistentă” a statelor-națiuni, deoarece nu are, așa cum formulează Joseph Weiler „nici elementul subiectiv (sentimentul identității și al loialității colective comune), nici condițiile obiective care ar putea produce... acel gen de omogenitate a condițiilor național-culturale organice pe care se sprijină popoarele”.³¹ În vreme ce majoritatea statelor naționale dispun de o majoritate a cetățenilor care au o identitate principală sau cel puțin secundară legată de propriul stat, conform tuturor sondajelor de opinie, europenii se identifică mult mai puțin cu Europa decât cu propriul stat național sau cu propria regiune subnațională, deși ei au identități multiple, printre care, firește, și cea de european – doar că aceasta nu e cea mai pregnantă. În 1999, doar 4% dintre cetățeni au ales calitatea de european ca principalul lor sens identitar – dintre care mulți, îndrăznesc să afirm, reuniți la Bruxelles – față de 45% care s-au identificat exclusiv în termeni de naționalitate și de 48% cu o identitate mixtă, europeană și națională.³²

³⁰ Bartolini (2002: 2005).

³¹ Vezi Weiler (1995).

³² Eurobarometru (52: 10).