

PĂUN NICOLAE
PĂUN CIPRIAN ADRIAN

CICEO GEORGIANA
ALBU-COMĂNESCU RADU

FINALITATEA EUROPEI

Despre proiectul
instituțional al Uniunii Europene

EDIȚIA A DOUA (REVĂZUTĂ ȘI ADĂUGITĂ)



Editura Fundației pentru Studii Europene

Cluj-Napoca, 2005



EFES
Str. Em. de Martonne, 1
Cluj-Napoca, România

Director general
IOAN CUCEU

Colecție coordonată de
NICOLAE PĂUN

Lucrare finanțată prin:

- Programul European CO1/065
Jean Monnet Chair
- European Construction: stages of enlargement (History)
- Programul Centrul European de Excelență „J. Monnet”. UBB Cluj-Napoca
- Grant CNCISIS – Mesajul fondatorilor... (2003-2005). Coord. Prof. N. Păun

**IDEI ȘI INSTITUȚII
EUROPENE * 12**

De ce o colecție „Idei și instituții europene”?

România reconstruiește modelul european, regăsindu-și identitatea în substanța acestuia. Fluxul de idei, doctrine, aspecte politice, generează necesar noi abordări aflate pe masa de lucru a cercetătorilor.

În acest context, răspunsul Editurii Fundației pentru Studii Europene este această colecție de larg interes.

Printed in Romania

Modelul neofuncționalist al lui Haas

Neofuncționalismul a apărut ca o reacție a unui grup de cercetători americani la ceea ce ei au considerat ca fiind încercările nereușite de până atunci de a explica logic sau de a prevedea cursul schimbărilor care au loc pe scena internațională. Ca cercetători în domeniul științelor sociale, ei erau deopotrivă preocupați de respectarea rigorii metodologice și mai puțin de recomandarea unei căi de acțiune cum era cazul cu predecesorii săi din această familie. Totuși, această abordare păstra în comun cu celelalte paradigme din aceeași categorie credința în desuetudinea statului național și sentimentul pericolului la adresa păcii și progresului care erau inerente în viziunea realistă asupra relațiilor internaționale. Apariția acestui curent teoretic este strâns legată de studiile publicate de cercetătorul american Ernst Haas la sfârșitul anilor '50 și pe parcursul anilor '60²¹⁹.

Neofuncționalismul s-a născut din revoluția produsă de behaviorism în științele politice americane la mijlocul anilor '60. Aceasta a îndreptat cercetarea științifică spre studiul comportamentului actorilor și spre analiza procesului în ansamblul său, mai degrabă decât concentrarea excesivă pe problemele instituționale și constituționale²²⁰. Funcționalismul a inspirat de o manieră covârșitoare această școală de gândire, dar motivarea procesului de integrare regională a fost dusă mai departe de automatismul tehnocrat sugerat de Mitrany. În viziunea lui Haas, procesul este susținut și întreținut de actori motivați de propriile lor interese și supervizat de o autoritate supranațională.

În viziunea neofuncționalistă asupra Uniunii Europene, se pleacă de la premisa că statele naționale sunt mult prea preocupate de a perpetua diviziunile sociale și culturale de-a lungul liniilor pe care chiar ele le-au creat. Totuși statele

²¹⁹ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958; Ernst B. Haas, *International Integration: The European and the Universal Process*, in: „*International Organization*”, 1961, 15(3), p. 366-392; Ernst B. Haas, Phillippe Schmitter, *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America*, in: „*International Organization*”, 1964, 18(4), p. 705-737; Ernst B. Haas, *The 'Uniting of Europe' and the 'uniting of Latin America'*, in: „*Journal of Common Market Studies*”, 1967, 5(4), p. 315-343.

²²⁰ Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 54.

naționale întâmpină dificultăți din ce în ce mai mari în îndeplinirea sarcinilor care le revin. De aceea, statele naționale tind încet să își piardă poziția dominantă pe care au ocupat-o până atunci ca element de autoritate în privința actului de guvernare. Ca răspuns la sfidările care vin din partea sistemului internațional, statele sunt nevoite să strângă relațiile de legătură dintre ele. Un prim pas în acest sens îl reprezintă integrarea în diferite sectoare economice, proces susținut prin crearea unor autorități supranaționale care să îl administreze și să îl ghideze. Integrarea anumitor sectoare ale economiilor țărilor participante la proces conduce la apariția de presiuni pentru integrarea unor sectoare economice învecinate, de natură să sporească dependența acestor țări una de cealaltă. Treptat, grupurile de interese care susțin acest proces tind să își transfere loialitatea către noua sursă de autoritate. În aceste condiții, adâncirea integrării economice va ajunge să genereze nevoia de instituționalizare a noilor relații. Consecința va fi extinderea proiectului de integrare dinspre sfera economicului spre sfera politicului și apariția unui nou tip de entitate politică. Într-o lucrare devenită de referință pentru viziunea neofuncționalistă asupra integrării „The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces”²²¹, Haas imaginează o entitate politică supranațională ca un pas înainte dincolo de statul națiune. Pentru Haas o astfel de entitate politică supranațională reprezenta un progres evident atât față de vechiul model de guvernare națională, cât și față de ceea ce el considera ca fiind corolarele internaționale ale acestuia: confederația sau federația.

Elementele cheie ale discursului neofuncționalist se referă la:

- „*spillover*” – cu referire la maniera în care crearea și adâncirea procesului de integrare într-un anumit sector economic va genera presiuni pentru continuarea integrării economice înăuntrul și în afara acestui sector. Haas identifică două tipuri de *spillover* – un *spillover* funcțional, care rezultă din natura interconectată a economiilor moderne și care face dificilă limitarea integrării la anumite sectoare economice, și un *spillover* politic, care este o consecință directă a

²²¹ Ernst B. Haas, *op. cit.*, 1958.

integrării economice și care se referă la faptul că elitele naționale tind să își îndrepte din ce în ce mai mult atenția spre nivelul supranațional, că aceste elite ajung să susțină proiectul de integrare și extinderea intereselor comune, că instituțiile supranaționale și actorii ne-guvernamentali ajung să aibă un rol din ce în ce mai influent în întregul proces, în vreme ce statele naționale și autoritățile guvernamentale se situează pe o pantă descendentă în privința capacității lor de a influența procesul, că dezvoltarea procesului integraționist generează presiuni pentru transferul controlului politic către nivelul supranațional²²².

- *transferul de loialitate* – Haas a văzut acest transfer de loialitate ca pe o parte integrantă a procesului de integrare politică. Potrivit acestui concept, actorii politici din statele participante la procesul de integrare își transferă loialitatea și activitățile politice către un nou centru, ale cărui instituții dispun și sunt capabile să își exercite autoritatea asupra statelor membre. O problemă cheie în cadrul discursului neofuncționalist a constituit-o maniera în care se poate realiza acest transfer de loialitate.

Conceptul de spillover explica în opinia lui Haas tranziția de la Comunitatea Economică a Cărbunelui și a Oțelului (CECO) la Uniunea Monetară. Haas a sperat, însă, ca acest concept să poată fi folosit pentru a explica logica integrării regionale de o manieră mai generală și să poată fi aplicat în cadrul altor experimente de integrare regională. Totuși, acest spillover nu are loc spontan, ci are nevoie de nevoie de orientare și coordonare din partea unei autorități superioare. Această idee avea foarte multe afinități cu propunerea lui Monnet de a modela Înalta Autoritate a CECO după Comisariatul francez al Planului. În opinia lui Haas, această autoritate era absolut necesară întrucât un grup de țări într-o organizație internațională lăsate să acționeze singure tind să negocieze până când reușesc să ajungă la cel mai mic numitor comun. Pentru ca acest spillover să genereze o integrare economică era necesar să se fixeze anumite obiective foarte clare care să poată fi urmărite cu claritate și să aibă semnificație economică și impact pentru viața de zi-cu-zi a omului de

²²² Neill Nugent, *op. cit.*, p. 507.

rând. Haas era totuși conștient că anumite sectoare au mai mult potențial integrator decât altele. Noțiune de spillover a devenit în cadrul acestei abordări teoretice principala variabilă a procesului de integrare, de natură să îi asigure inerția și dinamica.

Ca și predecesorul său funcționalist, neofuncționalismul identifică tranzacțiile economice și nevoile dictate de asigurarea bunăstării drept principalii catalizatori ai cooperării pozitive. Integrarea regională implică nevoia de a reconcilia diversitatea socială și interesele conflictuale care în mod inerent există în orice societate. De o manieră extrem de categorică, elitelor le este atribuit un rol cheie în determinarea rezultatelor procesului de integrare. Neofuncționalismul pune un accent deosebit asupra actorilor implicați în procesul de integrare și asupra interacțiunilor dintre aceștia, ceea ce face ca, în ansamblu, neofuncționalismul să fie mai preocupat de proces decât de rezultatul final al acestui proces.

Cel mai adesea, criticile aduse acestei abordări teoretice au plecat de la a contesta evoluția liniară, progresivă a procesului de integrare pe care o indică modelul neofuncționalist, faptul că, o dată pornit, tot acest angrenaj inerția sa proprie îl va purta înainte. Haas a încercat apoi să remedieze acest neajuns prin explicitarea condițiilor în care procesul de integrare poate avea loc²²³: mărimea și puterea relativă a entităților participante la proces, rata tranzacțiilor, pluralismul actorilor implicați în proces, dependența și presiunile externe. A sperat că acest exercițiu îi va permite să estimeze când spillover-ul funcțional ar putea cuprinde aspecte politice, nu numai în Europa, dar deopotrivă și în alte regiuni. Maniera în care ar fi urmat să fie însă operaționalizate aceste criterii a fost însă contestată chiar de către fostul său colaborator Phillipe Schmitter²²⁴.

²²³ Ernst B. Haas, Phillipe Schmitter, *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America*, in: „*International Organization*”, 1964, 18(4), p. 705-730; Ernst B. Haas, Mario Barrera, *The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, in: „*International Organization*”, 1969, 23(1), 150-160.

²²⁴ Phillipe Schmitter, *Further Notes on Operationalizing Some Variables Related to Regional Integration*, in: „*International Organization*”, 1969, 23(2), p. 327-336.

Apariția naționalismului în sistemul comunitar la mijlocul anilor '60 a ridicat probleme substanțiale acestei abordări teoretice care pleacă de la premisa unei guvernări tehnocratice, fără implicații ideologice. Înlocuirea politicii de putere cu un nou stil supranațional clădit pe principiul consensului, dar asemănător sistemelor politice ale statelor a deschis neofuncționalismul, ca de altfel și funcționalismul înaintea sa, spre două tipuri de critici: în primul rând, este vorba despre imposibilitatea dispariției sistemului de state naționale, iar în al doilea rând este vorba despre convingerea că statele rămân cel mai bun mijloc pentru protejarea unor valori precum libertatea, justiția, drepturile omului. Cele mai dure critici înregistrate de pe această platformă i-au aparținut lui Stanley Hoffmann. Interguvernamentalismul lui Hoffmann a reprezentat cel mai de seamă rival al neofuncționalismului în sens paradigmatic larg. Vehemența cu care Hoffmann a atacat punct cu punct teoria avansată de Haas, l-a determinat chiar și pe „părintele neofuncționalismului” să admită că modelul său teoretic este perfectibil și că, pentru ca acesta să poată fi cât mai eficient în explicarea procesului de integrare, el trebuie să fie extins prin luarea în considerare a naționalismului și a rolului guvernelor țărilor membre²²⁵. În plus, el a admis pentru prima dată că modelul său teoretic are câteva limitări evidente, dintre care cele mai importante se referă la imposibilitatea utilizării acestei teorii în cazul altor proiecte ne-europene de integrare, ca urmare a ancorării analizei sale în realitatea unor societăți pluraliste industrializate, precum și la imposibilitatea conturării unui punct final al experimentului european de integrare regională.

Mai aproape de zilele noastre, criticile la adresa neofuncționalismului au plecat de la abordarea Uniunii Europene drept o entitate politică de sine-stătoare, care dispune de propriile sale reguli de guvernare, deschizând calea spre abordarea procesului de integrare cu instrumente specifice științelor politice. Nici chiar încercările unor teoreticieni precum Jeppe Tranholm-Mikkelsen de a rafina acest model nu au reușit să atenueze acest gen de critici.

²²⁵ Ernst B. Haas, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre-theorizing*, in: Leon Lindberg, Stuart Scheingold (ed.), *European Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, p. 24.