

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

statele membre ale Uniunii Europene), cel al schimburilor între Uniunea Europeană și guvernele ne-membre și cel al schimburilor între factorii politici interni<sup>258</sup>. Cu toate acestea, recunoașterea de către ei a faptului că statele membre ale Uniunii Europene evoluează simultan pe mai multe niveluri, ca de altfel și recunoașterea de către ei a existenței unei palete ample de actori ne-statali în procesul de integrare îi aduce pe Smith și pe Ray foarte aproape de teoria guvernării multi-etajate<sup>259</sup>. Problema mai profundă pe care o ridică însă studiul celor doi este aceea că teoriile relațiilor internaționale, în general, realismul, în particular, trebuie să se adapteze pentru a putea surprinde particularitățile sistemului politic al Uniunii Europene.

### *Interguvernamentalismul liberal*

Și această abordare teoretică pornește de la dorința de a rafina modelul interguvernamental clasic propus de Hoffmann și din nou se pleacă de la premiza că este important să se țină seama de constrângerile politice interne pentru a putea explica acțiunile de politică externă ale statelor. Cu toate acestea, se admite că, în afara statelor, actori din interiorul și din afara statelor au capacitatea de a influența, chiar dacă nu de o manieră decisivă, evoluția evenimentelor. Principalul promotor al abordării teoretice este Andrew Moravcsik, care printr-o suită de articole publicate în 1991<sup>260</sup>, 1993<sup>261</sup>, 1995<sup>262</sup> și 1998<sup>263</sup> a reușit să resusciteze speranța în posibilitatea elaborării unei mari teorii, capabile să explice

---

<sup>258</sup> Dale Smith și James Lee Ray, *The 1992 Project*, in: Dale Smith și James Lee Ray (ed.), *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*, New York, M.E. Sharpe, 1993, p. 8-9.

<sup>259</sup> Ben Rosamond, *op. cit.*, p. 147.

<sup>260</sup> Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in: „*International Organization*”, 1991, 45(1), p. 19-56.

<sup>261</sup> Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: „*Journal of Common Market Studies*”, 1993, 31(4), p. 473-524.

<sup>262</sup> Andrew Moravcsik, *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*, in: „*Journal of Common Market Studies*”, 1995, 33(4), p. 611-628.

<sup>263</sup> Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998.

procesul de integrare în ansamblul său. Așa cum Jeppe Tranholm-Mikkelsen a reușit la începutul anilor '90 să facă să renască interesul pentru neofuncționalism, Moravcsik a făcut un serviciu similar interguvernamentalismului.

Teoria dezvoltată de Moravcsik a fost în mod evident influențată de teoria liberală a formării preferințelor pe plan intern și de modelul teoretic propus de Putnam. Moravcsik este însă mai puțin interesat de rolul jucat de factorii de decizie în încercarea de a media între interesele politice interne și cele ale celorlalți actori internaționali. Pentru Moravcsik, devine esențială analiza politicii interne pentru a explica cum obiectivele externe ale statelor sunt modelate de presiunile și interacțiunile interne, care, la rândul lor, sunt adesea condiționate de constrângerile și oportunitățile care derivă din interdependența economică externă. În plus, Moravcsik pleacă de la premiza unui comportament rațional al statelor, ceea ce înseamnă că acțiunile statelor se bazează pe utilizarea celor mai potrivite mijloace pentru atingerea obiectivelor pe care și le propun. Această dimensiune a studiilor lui Moravcsik îl plasează pe acesta, în ciuda influențelor neolibérale, în tradiția neorealistă clasică. De asemenea, în toate studiile lui Moravcsik se profilează cu claritate o interpretare interguvernamentală a relațiilor dintre state, cu accentul care decurge de aici pe rolul cheie jucat de guverne în relațiile internaționale. Rezultatul negocierilor dintre state apare ca fiind determinat direct de puterea lor relativă și de avantajele pe care le obțin din convenirea unor astfel de aranjamente.

Din punctul de vedere al lui Moravcsik, interesul primordial al guvernelor este de a se menține la putere, ele având sprijinul electoratului, al partidelor, al grupurilor de interese, al funcționarilor publici<sup>264</sup>. În aceste condiții, interesele naționale ale statelor, pe care acestea le apără în cadrul negocierilor internaționale, iau naștere din conflictul politic intern generat de competiția pentru influență a diferitelor grupuri societale<sup>265</sup>. Politica

---

<sup>264</sup> Andrew Moravcsik, *art. cit.*, 1993, p. 483.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 481.

externă a statelor este constant reajustată pentru a reflecta presiunile exercitate asupra guvernului de către grupurile politice și sociale interne. Astfel, pentru a înțelege negocierile interguvernamentale de la nivel european trebuie să înțelegem rădăcinile interne ale opțiunilor externe ale statelor. Un prim exercițiu în acest sens a fost făcut de Moravcsik pentru a explica semnarea Actului Unic European. Concluzia este că adoptarea acestui document a fost posibilă ca urmare a reșezării în prima parte a anilor '80 a preferințelor politice interne, care a condus la o convergență a intereselor de politică externă a trei actori cheie ai Comunității Europene (Franța, Marea Britanie și Germania) pentru o piață europeană liberalizată. Opțiunea în favoarea liberalizării susținute de cele trei în cadrul negocierilor asupra Actului Unic European a fost însă expresia unui set diferit de circumstanțe politice interne. Moravcsik a concluzionat că „rațiunea esențială (variabila cea mai importantă) care susține integrarea europeană este interesul statelor membre și puterea relativă pe care fiecare o are la Bruxelles”<sup>266</sup>. În opinia lui Moravcsik, o mai mare putere de a fixa agenda politică internă a liderilor politici naționali mărește abilitatea guvernelor de a face compromisuri și de a ajunge la acorduri și, apoi, de a obține ratificarea lor internă<sup>267</sup>.

Mai târziu, în studiul publicat în 1998 în *Journal of Common Market Studies* împreună cu Kalypso Nicolaïdis<sup>268</sup>, Moravcsik a revenit asupra concepției sale cu privire la formarea preferințelor interne și i-a dat mai multă vigoare prin analiza deopotrivă a rolului factorilor externi în articularea acestor opțiuni. Astfel, la formarea preferințelor naționale trebuie să se țină seama și de maniera în care constrângerile politice internaționale contribuie la modelarea preferințelor politice interne. În opinia sa, există trei mari categorii de explicații structurale cu privire la intervenția factorilor externi în procesul de formare a preferințelor naționale. În primul

---

<sup>266</sup> Andrew Moravcsik, *art. cit.*, 1991, p. 75.

<sup>267</sup> Andrew Moravcsik, *art. cit.*, 1993, p. 515.

<sup>268</sup> Andrew Moravcsik, Kalypso Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in: „*Journal of Common Market Studies*”, 1998, 37(1), p. 59-85.

rând, în situația unor negocieri complexe cum a fost cazul *Tratatului de la Amsterdam*, guvernele se prezintă la masa de negocieri fără o agendă bine definită (în cel mai bun caz este vorba despre o agendă parțial definită) de preferințele politice interne, iar discuțiile care urmează le ajută să își clarifice opțiunile. Au existat cercetători care au încercat să justifice că negocierilor care au condus la semnarea *Tratatului de la Amsterdam* se încadrează în această categorie ca urmare a aparentei instabilități a pozițiilor statelor membre la aceste negocieri. În al doilea rând, se poate lua în considerare rolul factorilor externi prin rolul pe care îl joacă considerentele de ordin geopolitic în articularea acestor opțiuni. În al treilea rând, cu cât interdependența economică și politică se accentuează, cu atât factorii externi tind să aibă o influență mai mare asupra celor interni, nu numai în sfera economicului, dar deopotrivă în sfera politicului<sup>269</sup>. Moravcsik este de părere că, în ceea ce privește *Tratatul de la Amsterdam*, inerdependența externă a contribuit decisiv la modelarea opțiunilor de politică internă și, pe cale de consecință, interesele statelor la aceste negocieri.

Ceea ce se reproșează teoriei dezvoltate de Moravcsik, este în primul rând concentrarea sa aproape exclusivă asupra deciziilor „istorice” (de exemplu, tratatele convenite la capătul conferințelor interguvernamentale sau decizii ale *summit-urilor* Consiliului European) și mai puțin asupra deciziilor de rutină, adoptate în activitatea de zi-cu-zi a instituțiilor europene (deci, nu numai ale Consiliului), care mențin inerția întregului proces de integrare europeană. În strânsă conexiune cu această primă observație, se situează faptul că Moravcsik tinde să piardă din vedere constrângerile pe care integrarea informală le impune asupra factorilor de decizie guvernamentali din țările membre. O altă categorie de critici a plecat de la caracterul difuz, dezagregat al procesului decizional la nivel guvernamental, pentru a ajunge la concluzia că formularea obiectivelor externe să nu poată fi caracterizată întotdeauna ca rațională<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 60-61.

<sup>270</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave, 1999, ed. a 4-a, p. 510.

Probabil că cele mai dure critici la adresa teoriei lui Moravcsik au venit din partea lui Daniel Wincott și au pus în discuție metodologia propusă de Moravcsik. Într-un studiu publicat în 1995, Daniel Wincott<sup>271</sup> a contestat că liberal-intergubernamentalismul ar putea fi considerat o teorie și a propus în loc ca acesta să fie considerat doar o abordare a integrării europene. În sprijinul afirmației sale, el aduce două categorii de argumente. Pe de o parte, deși consideră că anumite limitări sunt inevitabile pentru analiza teoretică a fenomenelor sociale (a încerca să explici fenomene sociale fără a opera astfel de limitări, fără a favoriza anumiți factori explicativi în dauna altora, înseamnă doar a descrie astfel de fenomene și în nici un caz a le explica), Wincott a contestat o parte din limitările propuse de Moravcsik, cum ar fi spre exemplu limitarea rolului instituțiilor supranaționale în procesul de integrare. El consideră că o astfel de limitare ar putea fi justificată prin dorința lui Moravcsik de a menține explicația pe care o avansează asupra integrării între acele teorii care accentuează rolul statelor naționale. Totuși, Wincott este de părere că o astfel de limitare este nenecesară întrucât nu oferă indicii cu privire la condițiile în care teoria nu ar putea fi aplicată ci o izolează de dezbaterile mai substanțiale asupra caracterului „politicii interne”, asupra teoriei statului și asupra proceselor de luare a deciziilor<sup>272</sup>. În opinia sa, o teorie a integrării trebuie să fixeze cu claritate circumstanțele în care ea poate fi testată empiric, astfel încât să poată rămâne imună la criticismul generalizat. Pe de altă parte, Wincott a fost de părere că liberalismul intergubernamental propus de Moravcsik nu respectă criteriile de construcție a unei teorii. Nu face deducții pornind de la un set de ipoteze alese cu grijă pe baza informațiilor empirice existente. În aceste condiții, în abordarea propusă de Moravcsik ceea ce ar corespunde teoriei este mai degrabă o problemă de metodă. Spre exemplu, Wincott s-a referit la importanța aparte acordată de Moravcsik „microfundației” integrării europene (interesele statului și maniera de

---

<sup>271</sup> Daniel Wincott, *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, in: „*Journal of Common Market Studies*”, 1995, 33(4), p. 597-609.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 599.

articulare a acestora, negocierile interguvernamentale, delegarea de prerogative ale suveranității în domenii sensibile). Concluzia a fost că, în măsura în care Moravcsik abordează aceste „microfundații” cu tehnicile individualismului metodologic (abordare metodologică care urmărește abordarea fenomenelor sociale în termenii acțiunii și interacțiunii indivizilor) sau violează în mod conștient aceste tehnici. Putem vorbi astfel despre probleme de metodă decât despre o teorie propriu-zisă. Wincott admite că „microfundațiile” pot fi folosite într-un sens restrictiv ca ipoteze din care să fie generate prin deducție teorii. Aceasta înseamnă însă că teoria ajunge să fie dedusă din principii generale, mai degrabă decât din evidență empirică, ceea ce face ca o astfel de teorie să nu poată fi testată empiric pentru a stabili circumstanțele de aplicare. Se ajunge astfel într-un impas întrucât teoria, deși importantă pentru justificarea alegerii ipotezelor, nu se poate substitui unei cunoașteri empirice detaliate, iar, în același timp, fără o orientare teoretică este dificil de stabilit care cunoștințe empirice sunt relevante. În aceste condiții, liberal-interguvernamentalismul poate fi considerat cel mult o abordare care pornește de la un anumit set de ipoteze metodologice, dar nicidecum o teorie deductivă. Pornind de aici și bazându-se pe tehnicile analizei politice, Wincott a dezvoltat propria sa versiune asupra integrării europene, argumentând că întregul Program 1992, ca de altfel și *Actului Unic European*, pe care Moravcsik le consideră ca fiind rezultatul negocierilor purtate de statele membre, sunt mai degrabă o formalizare de către guvernele naționale a unor practici care s-au dezvoltat pe parcursul anilor. Moravcsik a răspuns în același număr din *Journal of Common Market Studies* criticilor care i-au fost aduse<sup>273</sup>. Moravcsik a considerat că fundamentul tripartit al teoriei sale nu reprezintă în sine o teorie, ci este doar de natură să permită o sinteză teoretică structurată a unor teorii moderne – economia politică, teoria negocierilor, teoria regimurilor. Ipotezele de la care se pleacă ținând seama de această structură tripartită sunt, faptul că guvernele sunt actorii politici fundamentali, că acestea acționează instrumental, că articularea interesului național precede analitic (dar nu și

---

<sup>273</sup> Andrew Moravcsik, *art. cit.*, 1995, p. 611-628.



temporal) negocierea, care, la rândul său, precede transferul de suveranitate<sup>274</sup>. Pe de altă parte, Moravcsik a calificat ca excesiv de rigidă distincția operată de Wincott între teoriile deductive și cele inductive.

Cea mai adesea invocată critică adusă interguvernamentalismului liberal este însă legată de subestimarea influenței exercitate asupra procesului de integrare de actori supranaționali cum ar fi Comisia sau Curtea Europeană de Justiție sau de actori transnaționali cum ar fi firmele și grupurile de interese europene. Sandholz a considerat că este greșit ca instituțiile Uniunii Europene să fie considerate doar ca o expresie a preferințelor statelor și că este nevoie să se țină seama și de legăturile dezvoltate de instituțiile supranaționale cu grupările de interese societale<sup>275</sup>. Într-o colecție de eseuri editate în 1998 și Wayne Sandholz și Alec Stone Sweet<sup>276</sup>, mai mulți cercetători furnizează argumente cu privire la încercarea încununată de succes a unor organisme supranaționale europene de a-și extinde autonomia și influența. În special, încercarea lui Moravcsik de a minimiza rolul Comisiei și de a-l limita doar la a facilita adoptarea unor decizii politice importante sau la punerea în aplicare a unei agende convenite în prealabil de guvernele statelor membre s-a dovedit a fi extrem de problematică, în condițiile în care, tradițional, Comisia a fost percepută ca un organism supranațional cu o marjă considerabilă de acțiune.

Mergând mai departe pe linia raționamentului lor, Sandholz și Stone-Sweet sunt de părere că negocierile interguvernamentale și activitățile decizionale sunt de fapt inserate în procesele care generează și susțin extinderea societății transnaționale, demersurile organizațiilor supranaționale în direcția integrării și densitatea în creștere a regulilor supranaționale<sup>277</sup>. Din punctul lor de vedere, politica interguvernamentală nu reprezintă decât o extremă a unui spectru amplu, care are la cealaltă extremă guvernarea

---

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 613.

<sup>275</sup> Wayne Sandholz, *Membership Matters: Limits to the Functional Approach to European Institutions*, in: „*Journal of Common Market Studies*”, 1996, 34(3), p. 426.

<sup>276</sup> Wayne Sandholz, Alec Stone Sweet (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>277</sup> Wayne Sandholz și Alec Stone Sweet, *op. cit.*, p. 299.

supranațională. Dacă acțiunea politică interguvernamentală este concepută ca un tip ideal de negociere internațională unde Uniunea Europeană operează doar ca un regim în sensul cel mai strict al cuvântului, guvernarea supranațională se referă, prin contrast, la o activitate centralizată de guvernare asupra unor domenii politice care transcend frontierele statelor membre<sup>278</sup>. Diferitele domenii politice pot fi plasate în interiorul acestui spectru în funcție de intensitatea cu care sunt influențate de regulile formale și informale ale Uniunii Europene, de impactul structurilor de guvernare ale Uniunii asupra lor și de expunerea lor la influențele actorilor transnaționali. Ei ajung la concluzia că adevăratul motor al integrării sunt de fapt actorii transnaționali, care, prin extinderea activității lor, stimulează intervenția instituțiilor centrale de guvernare pentru reducerea costurilor tranzacționale. În aceste condiții, „negocierea interguvernamentală este mai degrabă un produs al integrării decât un generator al său”<sup>279</sup>.

Garett și Tsebelis<sup>280</sup> au criticat interguvernamentalismul, în general, interguvernamentalismul liberal, în particular, pentru concentrarea lor excesivă asupra interacțiunilor guvernamentale. Chiar dacă pe măsură ce activitatea legislativă s-a extins în anii din urmă, perspectiva interguvernamentală a tins să se adapteze la dinamica negocierilor de fiecare zi, majoritatea studiilor interguvernamentale a preferat să se concentreze aproape exclusiv asupra Consiliului de Miniștri, ca întruchipare a negocierilor interguvernamentale între runde de negociere asupra tratatelor. Garrett și Tsebelis au plecat de la premiza că o astfel de abordare ridică două categorii mari de probleme. În primul rând, ignoră pozițiile statelor membre la negocieri, în sensul că supraestimează sistematic puterea de negociere a unor guverne cu preferințe extreme (de exemplu, țările mari) și subestimează pe cea a țărilor care au susținut constant adâncirea integrării (de exemplu, grupul Benelux). În al doilea rând, nu acordă suficient de multă atenție regulilor

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 305.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 307.

<sup>280</sup> Geoffrey Garrett, George Tsebelis, *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*, in: „*International Organization*”, 1996, 46(2), p. 269-299.

instituționale care guvernează procesul decizional. Complexitatea instituțională a Uniunii Europene nu poate fi eludată și că trebuie să se țină seama deopotrivă și de interacțiunile dintre Consiliul de Miniștri, Comisie și Parlament, precum și de intervenția lor în luarea deciziilor. Mai mult decât atât, ei au considerat că trebuie să se fie luate în considerare și regulile de luare a deciziilor. Ei au ajuns la concluzia că implicarea variabilă a Parlamentului European și a Comisiei între diferitele domenii politice și între diferiți piloni ai Uniunii Europene este de natură să modifice preferințele statelor<sup>281</sup>. Aceasta înseamnă că preferințele instituțiilor devin, de asemenea, variabile importante care influențează stilul și substanța negocierilor interguvernamentale.

O dezvoltare interesantă a teoriei lui Moravcsik propune Wolfgang Wessels în studiul publicat în 1997<sup>282</sup>. În încercarea de a explica ce anume menține inerția procesului de integrare, Wessels respinge rând-pe-rând ideea neofuncionalistă a unui avans liniar al procesului, concepția realistă a unei condamnări la eșec a acestor eforturi, precum și concepția conform căreia guvernarea supranațională are capacitatea de a întreprinde „flacăra” integrării<sup>283</sup>. Din punctul său de vedere, guvernele statelor membre au găsit în integrare o modalitate de rezolvare a unor probleme comune. Aceste probleme decurg din solicitările cetățenilor în domeniul politicii interne și din imperativele interdependenței economice în plan extern. Integrarea europeană este concepută ca un proces discontinuu, cu opriri și reporniri, care conduce spre o unire a suveranităților (înțeleasă în sensul unirii resurselor lor la diferite niveluri) în diferite sectoare<sup>284</sup>. În cele din urmă această logică a fuziunii ajunge să asigure angajamentul viitor al statelor față de continuarea procesului. În mod evident, statele sunt cele care se află în centrul întregului proces, dar integrarea este ceva mai mult decât un simplu proces de negociere interguvernamentală.

---

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 294.

<sup>282</sup> Wolfgang Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, in: *Journal of Common Market Studies*, 1997, 35(2), p. 267-299.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 273-274.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 291-292.