

UE CA ACTOR GLOBAL
DEZBATEREA DESPRE POLITICA EXTERNĂ COMUNĂ

CRISTINA VOHN*

Abstract. *In this article, we will review the main debates on the issue „EU as a global actor“ or „EU in the world“ and we will analyse the possibilities for the EU to have a more integrated foreign policy and to be a more active global power – especially in „high politics“ –, one of the topics in which the decision-making requires the agreement of all Member States. We will focus on the debate „if the EU is a global actor“ or not and on the public declarations of the European leaders as well as on the provisions of the Lisbon Treaty on the common foreign and security policy, focusing on the common foreign policy.*

Keywords: *European Union; global actor; Conference on the Future of Europe; common foreign policy;*

Una din temele Conferinței asupra Viitorului Europei (inaugurate oficial în data de 9 mai 2021) este *UE în Lume*. Ce poate face Uniunea Europeană pentru a fi un actor global și o voce mai unită și mai puternică în relațiile internaționale? Aceasta este întrebarea la care Comisia Europeană speră să găsească cel puțin răspunsuri satisfăcătoare. Dar răspunsurile nu sunt simplu de găsit, mulți actori implicați fiind reticenti față de posibilitatea coagulării unei politici externe comune reale a Uniunii Europene.

Dezbaterea referitoare la această temă este una veche dar a fost adusă din nou în prim plan de președintele Franței Emmanuel Macron și este susținută de elita politică și birocratică de la Bruxelles. În acest articol vom revizui principalele dezbateri asupra temei în discuție și vom analiza posibilitățile pentru ca UE să aibă o politică externă mai integrată și să devină o putere globală mai activă – în special în așa-numita „high politics“ –, în condițiile în care pe acest domeniu procesul de luare a deciziilor reclamă acordul tuturor statelor membre. Ne vom concentra asupra dezbaterii „dacă UE este un actor global“ sau nu, asupra declarațiilor publice ale liderilor europeni și asupra prevederilor Tratatului de la Lisabona în privința politicii externe și de securitate comune.

* Cristina Vohn este cercetător științific dr. gradul al III-lea la Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale „Ion I. C. Brătianu“ al Academiei Române; cristina.vohn@ispri.ro.

Este Uniunea Europeană o putere globală?

Dezbaterea dacă UE este sau nu o putere globală a împărțit cercetătorii în două mari categorii: cei care susțin că Uniunea este deja o putere globală și cei care-i contest această calitate sau, mai mult, o consideră a fi o putere aflată în declin. Susținătorii UE globale fac în general referință la „puterea civilă, normativă și etică a Europei”¹, ca o putere care promovează valorile democratice în întreaga lume. Și desigur referințele lor sunt la poate cea mai importantă componentă a puterii Uniunii globale care este cea economică. Multe dintre studii și volume – există o literatură vastă referitoare la acest subiect – care se ocupă de tema Uniunii Europene ca actor global s-au oprit în mare măsură la această componentă economică, una evidentă devreme ce spațiul economic european reprezintă cea mai mare piață din întreaga lume. Poate că cea mai importantă contribuție în acest sens este volumul recent *The Brussels Effect. How European Union Rules the World (Efectul Bruxelles. Cum conduce Uniunea Europeană lumea)*, semnat de Anu Bradford care combate discursul inevitabilului declin al UE, susținând că „UE rămâne o superputere influentă care modelează lumea după imaginea ei.”²

În ciuda tuturor crizelor prin care a trecut – criza economică, populism, atacuri teroriste, criza refugiaților, Brexit etc. – Uniunea are „o putere care rămâne neafectată de recente crize – puterea unilaterală a UE de a reglementa piața globală.”³ UE este un jucător global în economia mondială și influența ei se resimte în întreaga lume, susține Anu Bradford. Principalul instrument al influenței ei sunt regulamentele adoptate de UE care sfârșesc prin a modela întreaga piață globală. Cum se întâmplă acest fenomen? În principal prin producătorii europeni și a celor din afara Uniunii care au ajuns să-și construiască afacerile ținând cont de regulile stricte prevăzute de regulamentele europene. A doua cea mai mare economie a lumii nu poate fi ignorată de producătorii mondiali care trebuie să întrunească standardele înalte de calitate, protecția mediului, siguranță alimentară etc. aflate în vigoare la nivelul UE. În acest sens, întreaga piață globală se adaptează și evoluează în funcție de aceste reguli și standarde europene. Este o formă unică de influență globală, pe care Anu Bradford o numește „efectul Bruxelles”, prin care normele europene sunt convertite global „de vreme ce companiile, în mod voluntar, extind reglementările europene pentru a le governa operațiunile la nivel mondial.”⁴ Efectul Bruxelles se referă astfel la „abilitatea unilaterală a UE de a reglementa piața globală”⁵.

Standardele europene sunt cele mai restrictive din întreaga economie mondială și aici găsim motivul pentru care companiile globale adoptă aceste standarde la nivelul operațiunilor lor globale, transformând regulamentele europene în reguli globale. Alte mari economii ale lumii au deasemenea astfel de regle-

¹ Isabel Ferreira Nunes, „Civilian, Normative and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses”, *European Foreign Affairs Review*, 16, No 1, 2011, pp. 1-20.

² Anu Bradford, *The Brussels Effect. How European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. XIII.

³ *Ibidem*, pp. XIII-XIV.

⁴ *Ibidem*, p. XIV.

⁵ *Ibidem*, p. 1.

mentări dar nu atât de restrictive precum cele europene. Statele Unite ale Americii, de exemplu, „au cedat efectiv această putere UE prin alegerea de a promulga standarde de reglementare mai puțin restrictive în majoritatea domeniilor, lăsând reglementarea unor domenii cheie, cum este de exemplu protecția datelor, în mare măsură pe seama pieței.”⁶

Aceste reglementări fac din UE „o putere de reglementare globală” ce acționează nu „prin mecanisme multilaterale sau instituții politice”, ci „prin acțiuni unilaterale facilitate de piață și de corporații private.”⁷ Iar influența pe care UE o are asupra lumii întregi are un impact asupra întregii ordini mondiale actuale, o lume în care capacitățile economice și capabilitățile statelor sunt decisive în clasificarea lor ca puteri globale.

Acest model de extindere a influenței la nivel global pare a fi urmat de UE și în problema majoră a schimbărilor climatice. UE pare a deveni „un lider global în domeniul climei”⁸, așa cum președinta Comisiei Europene, Ursula von der Leyen, declara recent. Pactul verde european este cel mai ambițios program din lume, prin care Europa vrea să devină „primul continent neutru climatic din lume până în anul 2050”⁹. Planul de redresare pentru Europa, NextGenerationEU, are alocat o mare parte pentru programul „Make it Green”, care intenționează să transforme economiile și societățile europene și să facă din UE „un lider în acțiunea climatică”¹⁰. Schimbările climatice sunt o problemă globală majoră ce își poate găsi rezolvarea numai la nivel global. Dar UE s-a angajat să devină un exemplu pentru întreaga lume prin acest program, în ciuda tuturor criticilor, adesea chiar dure – programul fiind considerat lipsit de realism și care presupune costuri sociale uriașe – care i-au fost aduse chiar pe parcursul negocierilor pentru adoptarea lui.¹¹

Anu Bradford a echilibrat discursul despre abilitatea UE de a acționa global, prin sublinierea abilității Uniunii de a influența economia globală, în fața celor care contestă puterea globală a UE, a celor care susțin că nu joacă niciun rol în politica internațională. Dar componenta normativ-economică (inclusiv cea care privește schimbările climatice) este numai o fațetă inclusă în definiția unei puteri globale. În sensul ei de bază, o putere globală presupune o putere politică, militară, de securitate, societală etc. prin care se influențează alți actori ai scenei internaționale. Iar pe aceste dimensiuni, UE este cel puțin deficitară (dată fiind construcția ei) iar de aici au rezultat reacțiile puternice care au apărut și apar în spațiul public european care reclamă ca Uniunea să devină un jucător global real, care să conteze în majoritatea nivelurilor de influență ale societății internaționale.

⁶ *Ibidem*, p. XV.

⁷ *Ibidem*.

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701, accesat la 15 August 2021.

⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en, accesat la 15 August 2021.

¹⁰ https://europa.eu/next-generation-eu/index_en, accesat la 15 August 2021.

¹¹ Vezi, de exemplu, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/green-package-unleashes-criticism-against-von-der-leyen-inside-the-college/>, or <https://en.irefeurope.org/Publications/Online-Articles/article/The-European-Green-Deal-will-cause-more-harm-than-good>, accesat la 19 August 2021.

Dimensiunea relevată de Anu Bradford a puterii normativ-economice a UE cu impact asupra economiei globale nu este percepută ca suficientă pentru abilitatea Uniunii de a acționa și a influența sistemul internațional la nivel politic, diplomatic, securitar etc. De aici apar cele mai multe critici pentru inabilitatea UE de a fi un jucător global.

În tot ceea ce este legat de sfera „hard” a politicii internaționale – armată, securitate, politică externă – UE nu are instrumentele necesare pentru a fi considerată o putere globală. De altfel, UE nici nu a fost preocupată până de curând de dezvoltarea reală a acestor capacități, dat fiind că în întreaga perioadă a războiului rece și în perioada supremației absolute și necontestate a SUA în politica internațională, Statele Unite au acționat ca o umbrelă de protecție pentru europeni. UE nu a fost prea mult preocupată de „high politics”. „Multe dintre deciziile fundamentale au fost luate peste capul europenilor vestici (și estici).”¹² A fost aceasta caracteristica atât a sistemului bipolar de până la finalul războiului rece și a celui unipolar ulterior. Dar în ultima perioadă sistemul internațional este într-o dinamică continuă, accentuată de pandemia pe care o traversează întreaga omenire, iar UE trebuie să-și reconsidere poziția și rolul pe scena internațională.

În epoca actuală în care realismul revine cu forță și asumat în relațiile internaționale iar sistemul internațional trece de la unul unipolar la unul multipolar, capacitatea de acțiune pe aceste dimensiuni este resimțită și mai acut la nivelul elitelor europene care lansează în spațiul public idei mai mult sau mai puțin aplicabile despre ce ar trebui să facă Uniunea pentru a putea fi o putere globală reală, capabilă să-și apere interesele și să contribuie la configurarea societății internaționale.

Poziția Franței și a elitei de la Bruxelles

În campania pentru alegerile prezidențiale din anul 2017, președintele Franței, Emmanuel Macron și-a prezentat viziunea asupra „Europei suverane”¹³, un concept integrat care include apărarea și securitatea, dezvoltarea sustenabilă, migrația, economia, digitalizarea etc. El includea, desigur, și politica externă, care, în viziunea lui Emmanuel Macron, trebuie să se concentreze pe „o Europă care privește spre Africa și Mediterana: Europa trebuie să aibă o politică externă care să se centreze pe anumite priorități: în primul rând, regiunea mediteraneană și Africa. Trebuie să dezvolte un nou parteneriat cu Africa bazat pe educație, sănătate și tranziția energetică”¹⁴. Această viziune a lui Emmanuel Macron asupra politicii externe a UE nu pare a fi una asupra politicii externe a UE, devreme ce se referă numai la vecinătatea sudică a Uniunii – regiunea de interes imediat a Franței. Ea excludea vecinătatea estică a UE ca și relațiile transatlantice – relația tradițională pentru statele europene. Propunerea franceză a ridicat multe întrebări, a rămas neclară pentru mulți lideri europeni iar mulți observatori nu au în-

¹² Simon Duke, *Europe as a Stronger Global Actor: Challenges and Strategic Responses*, London Palgrave Macmillan, 2017, p. 59.

¹³ <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe>, accesat la 14 August 2021.

¹⁴ *Ibidem*.

teles conceptul propus căruia îi lipseau fundamentele instituționale.¹⁵ Președintele francez însuși nu a explicat ce înțelege prin acest concept de Europă suverană, ceea ce a atras un dezacord deschis cu Germania, aliatul său cel mai puternic din UE.¹⁶ Conceptul de suveranitate este caracteristic statului, ceea ce UE nu este dar el conduce la ideea unei federalizări a Uniunii, idee care nu este acceptată de mai multe țări membre.

Conceptul propus a fost însă interpretat prin prisma tradiției politicii externe franceze, ca o recunoaștere a lipsei pârgiilor necesare Franței de a concura cu marile puteri ale momentului, în speță SUA și China, președintele francez dorind să folosească întreaga capacitate a Europei pentru propriile interese naționale franceze. Conceptul de Europa suverană „provine din ideea că Franța, ca toate celelalte state europene, are pârgii din ce în ce mai limitate într-o lume a competiției marilor puteri, și că interesul ei național este cel mai bine apărat și promovat la nivel european.”¹⁷

Este o evidență faptul că niciun stat european – nici chiar cele mai puternice – nu mai poate desfășura astăzi o politică la nivel global, comparabilă cu marile puteri ale momentului. Este un adevăr acceptat tacit de toate țările membre ale UE, conștiente fiind că numai împreună pot să reprezinte o forță în politica internațională. Dar modul în care ar trebui să acționeze UE în politica internațională ar trebui decis de toate țările membre, conform prevederilor tratatelor în vigoare.

Ideea de Europa ca putere – cu al său corolar „o Europă suverană” – a fost predominant în discursurile oficiale ale președintelui francez despre politica externă în anii următori. Ea a fost preluată de elita de la Bruxelles și integrată în discursurile și documentele oficiale.¹⁸ Elita de la Bruxelles a sprijinit întotdeauna inițiativele care conduc spre o federalizare de facto a UE, devreme ce acest fapt presupune concentrarea puterii decizionale în structurile ei în defavoarea statelor naționale. Această dualitate a puterii între statele membre și Bruxelles este înclinată în mod evident spre statele membre în domeniul politicii externe, ceea ce reduce semnificativ posibilitățile de exprimare ale Uniunii în ansamblul său. Singura modalitate văzută de elita bruxelleză pentru creșterea capacității de acțiune ca actor global în „hard politics” este concentrarea puterii în structurile co-

¹⁵ Există mai multe studii și volume dedicate acestui subiect. De exemplu, N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003, în care N. Walker, în studiul „Late Sovereignty in the European Union” definește suveranitatea (Matej Avbelj, „A Sovereign Europe as a Future of Sovereignty” in *European Papers*, Vol. V, 2020, No. 1, pp. 299-302, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_1_19_SS3_Insights_Matej_Avbelj_00382.pdf)

¹⁶ See Martin Quencez, „Europe as a power: A French Vision for Europe in the World”, <https://www.boell.de/en/2021/01/08/europe-power-french-vision-europe-world>, accesat la 20 August 2021.

¹⁷ *Ibidem*. Această strategie a fost ca „un act de vorbire” pusă în aplicare de Franța, în cazul recent al așa-numitei crize a submarinelor, atunci când, odată cu anunțul parteneriatului strategic dintre SUA, Marea Britanie și Australia, a fost denunțat contractul pentru submarine între Paris și Canberra, iar Franța a plasat problema la nivelul UE. Vezi, de exemplu, declarațiile Ursulei von der Leyen la CNN, <https://edition.cnn.com/videos/tv/2021/09/20/amanpour-ursula-von-der-leyen-aukus-eu-france.cnn>, accesat la 20 August 2021.

¹⁸ Vezi, de exemplu, documentul „For a United, resilient and sovereign Europe” semnat de Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission și Thierry Breton, European Commissioner for the Internal Market, responsible for defence industry, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/united-resilient-and-sovereign-europe_en

munitare și privarea statelor membre de capacitatea de care dispun acum de a bloca deciziile (prin dreptul de veto pe care îl dețin) care nu le avantajează.

Jean-Claude Juncker, fostul președinte al Comisiei Europene (2014-2019) a susținut această viziune și a lucrat pentru ca UE „să devină un actor global mai puternic”¹⁹. „Europa ca un actor global puternic a fost numele dat uneia din primele inițiative ale Jean-Claude Juncker... cu sublinierea necesității coerenței în acțiunile externe ale UE cu obiectivul întăririi Uniunii ca actor global”²⁰. El solicita în anul 2017 ca deciziile în domeniul politicii externe să fie luate mai rapid iar statele membre să convină asupra căror decizii procedura unanimității poate să fie înlocuită cu cea a majorității calificate.²¹ Josep Borrell, Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și vicepreședinte al Comisiei Europene a subliniat de asemenea ideea că „UE trebuie să învețe limbajul puterii”²², cu referire la faptul că UE, dacă vrea să fie un pol de putere global, trebuie să vorbească și să acționeze ca atare, pe o singură voce.

Ursula Von der Leyen, actuala președintă a Comisiei Europene a vorbit adesea despre Europa globală (ca jucător mai activ în afacerile internaționale). În unul dintre discursurile recente „The State of the Union Address” (2021) președinta Comisiei Europene a introdus o nuanță semnificativă față de discursul predecesorului său, spunând: „Dacă Europa va deveni un jucător global mai activ...” Acest „dacă” exprimă, în fapt, reticenta statelor membre față de forma în care Europa poate deveni o putere globală și reprezintă un pas înapoi față de discursurile mult mai optimiste ale predecesorului său. Pe de altă parte, actuala Comisie Europeană pare a utiliza alte metode pentru a-și spori influența în privința politicii externe. Acestea au în vedere obținerea unui suport public semnificativ pentru proiectele Comisiei. Două exemple: introducerea în dezbaterile Conferinței asupra Viitorului Europei, a temei „UE în lume” și introducerea în Eurobarometre a unor întrebări specifice. Conferinței asupra Viitorului Europei a fost criticată din punctul de vedere al relevanței rezultatelor iar reprezentanții instituțiilor comunitare încă nu știu cum vor centraliza concluziile care vor fi prezentate în raportul final al Conferinței, așteptat să fie făcut public în primăvara anului 2022. Dar se apreciază deja faptul că „dacă destui cetățeni europeni se implică și solicită schimbarea, va fi greu pentru liderii naționali și autoritățile europene să le ignore vocile.”²³ Includerea subiectului „UE în lume” în cadrul dezbaterilor Conferinței are exact acest scop: de a obține sprijinul cetățenilor pentru ca Uniunea să aibă un rol proeminent în relațiile internaționale. Adică instituțiile europene să aibă puterea de a acționa pe plan extern în pofida statelor naționale. Dar ce înseamnă oare dacă suficienți cetățeni? Este de ajuns un număr anume sau un procentaj din totalul

¹⁹ President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165, accesat la 20 August 2021.

²⁰ Simon Duke, *Europe as a Stronger Global Actor: Challenges and Strategic Responses*, London Palgrave Macmillan, 2017, p. 1.

²¹ *Ibidem*.

²² <https://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>

²³ Paul Taylor, „Hijack the Conference on the Future of Europe!”, Politico, 7 May 2021, <https://www.politico.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-citizens-ideas-online-participation/>, accesat la 20 August 2021.

populației UE și care ar fi acela? Este o chestiune atât de aleatorie și subiectivă încât lasă un spațiu larg de manevră birocratilor care vor realiza raportul final.

Această problematică inclusă în dezbaterea Conferinței asupra Viitorului Europei se corelează foarte bine cu o întrebare care apare în „Standard Eurobarometer”: „Tu simți că ești cetățean al UE?”. În cea mai recentă ediție a eurobarometrului, primăvară 2021, Opinia Publică în Uniunea Europeană, 72% din intervievați au răspuns da. Chiar dacă este o ușoară scădere de 2 procente față de ediția anterioară, rămâne un procentaj extrem de ridicat pentru cetățenii care se declară că se simt cetățeni ai UE.²⁴ Acești cetățeni teoretic se simt reprezentați de instituțiile comunitare care pot acționa în numele lor, inclusiv în domeniul politicii externe. Aceasta cu toate că în „Special Eurobarometer”, Viitorul Europei, octombrie-noiembrie 2020, există o întrebare referitoare la „EU în lume” dar care nu vizează deloc politica externă a Uniunii.²⁵ Sunt acestea demersuri prin care instituțiile bruxelleze caută să obțină sprijinul direct al cetățenilor, peste statele membre pentru acțiunile și proiectele pe care le au vedere, inclusiv în sfera politicii externe.

În discursurile publice, majoritatea liderilor europeni sunt de acord că Europa poate și trebuie să joace un rol global mai prominent dar niciunul nu vine cu soluții despre cum se poate realiza. Cancelarul Germaniei Angela Merkel spunea în anul 2017 că „noi, europenii, trebuie să ne luăm într-adevăr soarta în propriile noastre mâini”²⁶. În iunie 2021, cancelarul german a spus de asemenea că „O UE suverană, în opinia mea, trebuie să fie capabilă să reprezinte interesele UE în convorbiri similare”²⁷, după ce alți lideri ai statelor membre au respins ideea unui summit UE-Rusia. La finalul Consiliului de Securitate franco-german din 5 februarie 2021, în declarația oficială se spunea că „Germania și Franța vor contribui împreună la consolidarea capacității UE de a lua măsuri pentru a asigura securitatea comună cu Eurodrone, FCAS și MGCS. Franța și Germania iau măsuri foarte concrete pentru a spori suveranitatea europeană. Acestea sunt proiecte franco-germane care sunt deschise și altor parteneri europeni”²⁸, fără nicio referire la politica externă a UE.

Țările Benelux, Olanda, Belgia și Luxemburg, unele dintre cele mai mari susținătoare ale integrării aprofundate pe diferite dimensiuni ale statelor membre, „recunosc nevoia pentru mai multă cooperare în politica externă și de securitate comună a UE pentru a permite UE să se confrunte cu provocările secolului 21.”²⁹

²⁴ Vezi <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>, accesat la 20 August 2021.

²⁵ „2/3 din europeni (66%, în scădere cu 3 procente față de 2018) sunt de acord că proiectele UE oferă o perspectivă de viitor pentru tinerii Europei; în vreme ce o proporție similară (65%, -11) cred că UE este un loc de stabilitate într-o lume turbulentă”. Vezi <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2256>, accesat la 20 August 2021.

²⁶ <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/>, accesat la 20 August 2021.

²⁷ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/merkel-says-sovereign-eu-should-be-able-to-talk-to-putin/>

²⁸ <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/franco-german-defence-council-1851544>, accesat la 20 August 2021.

²⁹ <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/10/07/joint-declaration-benelux-summit>

Ele au susținut faptul că „asigurarea și creșterea coerenței între diferitele instrumente este esențială pentru dezvoltarea în continuare a unei UE rezistente și puternice, capabilă să se angajeze cu alte puteri globale pe picior de egalitate.”³⁰ Dar nimeni nu a venit cu un plan de acțiune efectiv pentru o politică externă europeană mai integrată. Interesele diferite între statele membre pe această temă sunt atât de mari încât este foarte dificil de conceput cum se poate proiecta o acomodare între politicile externe ale celor 27 de state membre.

Limitări prevăzute de tratate

„Rolul internațional al UE se sprijină explicit pe bazele constituționale stabilite de tratate.”³¹ Tratatul de la Lisabona are prevederi specifice referitoare la politica externă, cuprinse în mai multe articole. Art. 10 A precizează că „Uniunea asigură coerența între diferitele domenii ale acțiunii sale externe precum și între acestea și celelalte politici ale sale. Consiliul și Comisia, asistate de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, asigură această coerență și cooperează în acest scop.”³²

Dar principala instituție europeană cu atribuții în politica externă este Consiliul European, care „identifică interesele și obiectivele strategice ale Uniunii. Deciziile Consiliului European privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii privesc politica externă și de securitate comună, precum și celelalte domenii ale acțiunii externe a Uniunii. Deciziile pot să privească relațiile Uniunii cu o țară sau o regiune sau pot aborda o anumită tematică. Acestea precizează durata lor și mijloacele care urmează a fi puse la dispoziție de Uniune și statele membre.”³³ Consiliul European, organismul interguvernamental prin excelență, este cel care are atribuțiile cele mai importante în politica externă a Uniunii, care ia deciziile pe baza unanimității statelor membre. În aplicarea acestei politici sunt implicate însă și alte instituții: „Politica externă și de securitate comună este pusă în aplicare de către Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și de către statele membre, în conformitate cu tratatele. Rolul specific al Parlamentului European și al Comisiei în acest domeniu este definit de tratate. Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă cu privire la aceste dispoziții, cu excepția competenței sale de a controla respectarea articolului 25b din prezentul tratat și de a controla legalitatea anumitor decizii, astfel cum este prevăzut la articolul 2 al doilea paragraf. 240a din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.”³⁴

Cu toate că a stabilit atribuții clare ale instituțiilor europene în ceea ce privește politica externă a Uniunii, Tratatul de la Lisabona a creat un sistem mult mai

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Jeremy Richardson (Editor), *European Union. Power and policy-making*, Abingdon, New York, Routledge, 2006, p. 282.

³² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Art. 10A, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=RO>

³³ *Ibidem*, Art. 10B.

³⁴ *Ibidem*, Art. 10C.

complex al negocierilor în acest domeniu, ceea ce îngreunează și prelungește orice proces de luare a deciziilor. Dar probabil ceea ce este și mai important, a stabilit la fel de clar diferențierea competențelor comunitare față de cele naționale, în favoarea celor din urmă. Spre deosebire de alte domenii a căror reglementare este supusă unor reguli și norme comune, politica externă comună este supusă unor norme și proceduri specifice: „Politica externă și de securitate comună este subiectul unor reguli și proceduri specifice. Trebuie definite și implementată de Consiliul European și de Consiliu acționând în unanimitate, cu excepțiile prevăzute de tratate adoptarea actelor legislative vor fi excluse.”³⁵ Această ultimă propoziție împiedică dezvoltarea oricărei politici externe comune altfel decât este precizat în prezentul tratat, pentru aceasta fiind necesară o modificare a tratatului.

Politica externă a Uniunii trebuie să se bazeze pe solidaritatea politică între țările membre, un deziderat greu de atins în condițiile politice de astăzi, când există interese politice și viziuni strategice atât de diferite între țările membre³⁶: „În cadrul principiilor și al obiectivelor acțiunii sale externe, Uniunea desfășoară, definește și pune în aplicare o politică externă și de securitate comună întemeiată pe dezvoltarea solidarității politice reciproce a statelor membre, pe identificarea chestiunilor de interes general și pe realizarea unui grad din ce în ce mai mare de convergență a acțiunilor statelor membre.”³⁷

Solidaritatea este un principiu cu o valoare înaltă dar care este adesea eludat în practica politicii internaționale, în care interesele au primat întotdeauna. Așa se întâmplă și în cadrul UE iar tratatul de la Lisabona nu a reușit să găsească formule prin care să se asigure coerența Uniunii în acțiunile ei externe. „Prin multiplicarea numărului de actori ai Uniunii Europene, Tratatul a crescut nevoia pentru negocieri mai complexe, nu numai între statele membre și instituțiile europene, ci și între instituțiile înseși. Complexitatea sistemului de la Lisabona îngreunează procesul de conturare a politicii externe, slăbind coerența acțiunii externe a Uniunii. Coerența politicii externe a UE nu poate fi doar rezultatul cooperării instituționale, ci trebuie extinsă pentru a include statele membre care vor rămâne cei mai importanți actori în politica externă europeană.”³⁸

Politica externă a UE în „era crizelor”

Actuala structură de funcționare a UE este una care nu înlesnește capacitatea ei potențială de a acționa ca un actor global. „Există un decalaj de așteptări între ceea ce ar trebui să ofere UE și starea actuală a politicii externe și de securitate

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Politica față de Rusia este una care împarte statele membre în multiple categorii: pe de-o parte între statele vestice, fără trecut comunist și cele care au făcut parte din fostul bloc comunist, în rândul acestora din urmă fiind viziuni diferite – de pildă cea a Ungariei diferă extrem de mult față de cea a Poloniei ori a statelor baltice.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Astrid Boening, Jan-Frederik Kremer, Aukje van Loon (Editors), *Global Power Europe – Vol. 2, Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations*, Verlag Berlin Heidelberg, Springer, 2013, p. VI.

a UE.³⁹ Există de asemenea un decalaj între influența economică a UE asupra pieței mondiale și influența Uniunii în politica internațională. Și de asemenea încă un decalaj între dorințele unor lideri europeni și prevederile Tratatului de la Lisabona în privința politicii externe comune. Prevederile constituționale plasează statele membre în centrul deciziei privind acțiunile externe ale Uniunii iar orice modificare a acestei ecuații nu se poate face decât prin modificarea Tratatului de la Lisabona. Demersul Comisiei Europene prin Conferința privind viitorul Europei de a obține sprijinul cetățenilor pentru o aprofundare a cooperării în politica externă comună, nu poate ține locul prevederilor constituționale și nici nu garantează că viitoarele propuneri ale Comisiei (despre care nici acum nu știm care vor fi) vor fi aprobate pe scară largă de cetățenii statelor membre.

Pentru a avea o politică externă comună coerentă în UE ar trebui să existe o coerență la nivelul societății europene în ansamblul ei, ceea ce este departe de a se întâmpla. Cetățenii europeni ar trebui să se simtă reprezentați de deciziile luate la nivel european în politica externă comună. Asta ridică o serie întrebări dificile la care ar trebui să se dea un răspuns: de pildă, vor accepta germanii sau olandezii decizii de politică externă luate la Bruxelles? Sau vor accepta francezii să fie înlocuiți de UE în Consiliul de Securitate al ONU? În lipsa unor răspunsuri pozitive nu vom putea vorbi de o politică externă comună a Uniunii.

Oricum există la ora actuală o situație paradoxală cu reprezentarea Uniunii în organizațiile internaționale. Există organizații internaționale unde UE nu are nicio reprezentare și alte organizații în care UE ocupă un loc alături de alte state membre. De pildă în G20, UE este unul dintre participanți alături de Italia, Germania, Franța și Spania.⁴⁰ Italienii, germanii, francezii și spaniolii de cine sunt reprezentați în această organizație? De propriul stat ori de UE? Dacă îi întrebăm oare ce vor răspunde? Sau UE pe cine reprezintă în această organizație: doar pe belgieni, cehi, finlandezi etc. sau și pe italieni, germani, francezi, spanioli? Există puncte de vedere divergente susținute în această organizație (și în altele în care întâlnim o situație similară) între Germania, Franța, Italia, Spania și UE? Cum sunt ele conciliate? Un alt exemplu: UE are statutul de observator permanent pe lângă ONU din anul 1974. În ONU sunt reprezentate toate țările membre ale Uniunii. În aceste condiții, pe cine reprezintă UE în structurile ONU? Ce se întâmplă dacă de exemplu, avem luări de poziție diferite între cele ale UE și ale Ungariei sau Germaniei, de pildă? Sunt întrebări la care deocamdată nu avem un răspuns.

Abordarea instituțională a politicii externe comune a UE pare a bloca orice demers de dezvoltare a acestei politici. Prevederile Tratatului de la Lisabona sunt suficient de restrictive astfel încât să permită evoluții semnificative fără a fi modificat tratatul de bază. Dar birocrații și liderii europeni s-au concentrat mai cu seamă asupra a ceea ce nu pot face în contextul instituțional actual decât asupra a ceea ce ar putea să facă chiar în limitele Tratatului de la Lisabona. Tratatul nu împiedică inițiative care ar putea să apară la nivelul Uniunii și care să avanseze coeziunea în politica externă între statele membre. Un exemplu:

³⁹ *Ibidem*, p. VIII.

⁴⁰ See <https://www.g20.org/about-the-g20.html>, accesat la 1 September 2021.

recenta criză din Afganistan a pus statele lumii, inclusiv țările europene, în poziția de a-și scoate rapid proprii cetățeni din țara ocupată de talibani. Din fericire, statele europene au reușit să se descurce rapid și să-și ferească proprii cetățeni de eventuale repercursiuni ale noii puteri din Afganistan. Dar nu a existat nicio inițiativă la nivelul Uniunii, al Înalțului Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate pentru colaborare și coordonare între statele membre pentru retragerea cetățenilor europeni din Afganistan. Au existat colaborări punctuale între unele dintre statele membre dar nu de la nivelul Uniunii. Gesturi de acest fel ar întări încrederea cetățenilor în instituțiile Uniunii și i-ar spori în același timp eficiența.

În actuala epocă a crizelor succesive, este inevitabil că vor apărea crize de diferite naturi în sistemul internațional. Iar UE ar trebui să aibă răspunsuri rapide și unitare la acestea. Sistemul decizional actual în privința politicii externe plasează răspunderea exclusiv în seama statelor naționale. Atunci cum se pot împăca aceste două realități ce par lipsite de convergență? UE ar putea să-și creeze *un sistem de consultare și/sau decizional rapid* în privința politicii externe sau cel puțin pentru crizele care apar în sistemul internațional. Un asemenea sistem de consultare și/sau decizional rapid poate fi creat chiar la nivelul Consiliului European, cel care are atribuțiile cele mai importante în politica externă.

Centralizarea puterii și a deciziei în politica externă europeană nu pare a fi posibilă astăzi, în condițiile în care realismul pur a revenit în forță în politica internațională iar statele suverane sunt actorii principali ai scenei politice internaționale. Dar în cazul UE, statele membre știu că nu pot să aibă influența pe care o doresc decât prin cooperarea tuturor. Geografia nu poate fi schimbată iar statele membre trebuie să păstreze, să continue și să aprofundeze realizările din ultimele decenii: pacea, democrația și prosperitatea de pe continentul european. Lipsa unor lideri europeni cu viziuni care să vină cu proiecte de perspectivă și realiste asupra viitorului UE, proiecte la care să vibreze un procent semnificativ din populația europeană, poate fi suplinită de lideri naționali cu mai multă înțelepciune care să știe să colaboreze spre beneficiul tuturor.

Concluzii

S-a afirmat adesea că neputința Uniunii Europene de a stabili în ce direcție se va îndrepta procesul integrării europene – interguvernamentalism sau federalism – este cauza structurală care stă în calea modelării UE ca actor global. Acest dualism al procesului de integrare europeană este însă o caracteristică specifică Uniunii Europene. Europeanii sunt „condamnați” să învețe să colaboreze inclusiv în domeniul politicii externe. Ceea ce statele membre ar putea aduce nou ar fi ca această colaborare să se facă pe alte baze decât cele caracteristice actualului sistem internațional. Este necesară cooperarea și colaborarea între statele membre, ca parte a unei strategii cuprinzătoare, astfel încât toți cetățenii statelor membre să se simtă reprezentați în deciziile luate. Armonizarea intereselor ar trebui să fie norma în relațiile dintre statele membre ale Uniunii. Orice altă strategie de a obține consensul statelor membre pentru deciziile de politică externă este sortită eșecului pe termen lung.

BIBLIOGRAFIE

- Avbelj, Matej, „A Sovereign Europe as a Future of Sovereignty“ in *European Papers*, Vol. V, 2020, No. 1, pp. 299-302, https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_1_19_SS3_Insights_Matej_Avbelj_00382.pdf.
- Boening, Astrid, Jan-Frederik Kremer, Aukje van Loon (Editors), *Global Power Europe – Vol. 2, Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations*, Verlag Berlin Heidelberg, Springer, 2013.
- Bradford, Anu, *The Brussels Effect. How European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- Duke, Simon, *Europe as a Stronger Global Actor: Challenges and Strategic Responses*, London Palgrave Macmillan, 2017.
- Ferreira Nunes, Isabel, „Civilian, Normative and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses“, *European Foreign Affairs Review*, 16, No 1, 2011.
- President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165.
- Quencez, Martin, „Europe as a power: A French Vision for Europe in the World“, <https://www.boell.de/en/2021/01/08/europe-power-french-vision-europe-world>.
- Taylor, Paul, „Hijack the Conference on the Future of Europe!“, Politico, 7 May 2021, <https://www.politico.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-citizens-ideas-online-participation/>.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Art. 10A, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=RO>.
- Richardson, Jeremy (Editor), *European Union. Power and policy-making*, Abingdon, New York, Routledge, 2006.
- Walker, N., (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003.
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701
- https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en
- https://europa.eu/next-generation-eu/index_en
- <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/green-package-unleashes-criticism-against-von-der-leyen-inside-the-college/>
- <https://en.irefeurope.org/Publications/Online-Articles/article/The-European-Green-Deal-will-cause-more-harm-than-good>
- <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe>
- <https://edition.cnn.com/videos/tv/2021/09/20/amanpour-ursula-von-der-leyen-aucus-eu-france.cnn>
- https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/united-resilient-and-sovereign-europe_en
- <https://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell>
- <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>
- <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/>
- <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/merkel-says-sovereign-eu-should-be-able-to-talk-to-putin/>
- <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-en/news/franco-german-defence-council-1851544>, accessed at 20 August 2021
- <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/10/07/joint-declaration-benelux-summit>
- <https://www.g20.org/about-the-g20.html>