

PROCESUL DE NEGOCIERE ȘI INTEGRAREA EUROPEANĂ

PAUL MEERTS
(Olanda)

Uniunea Europeană (UE) este un proces de negociere grandios. Ce se poate spune despre acest proces astăzi, cum se va derula în următorii ani, după adâncirea și extinderea integrării?

UE a apărut ca o încercare de a construi încrederea între Franța și Republica Federală Germania. Prinț-o înțelegere economică (Uniunea cărbunelui și oțelului), ambele țări au vrut să prevină un alt război în Europa, să creeze o stare de stabilitate și securitate, având ca efect secundar beneficii economice. Pentru construirea unui echilibru durabil, Germania și Franța au avut nevoie de ajutorul câtorva parteneri neutri, astfel că Italia și țările Benelux (Belgia, Olanda, Luxemburg) s-au implicat și ele în acest proces. De atunci începând, acest cadru de negocieri internaționale s-a extins continuu: de la domeniul economic (primul pilon), la dimensiunea de politică externă și de securitate (al doilea pilon) și la cea de justiție și afaceri interne (al treilea pilon). În afară de extinderea către noi domenii de competență, Uniunea s-a lărgit și prin cooptarea de alți membri. Prin urmare, extinderea Uniunii s-a realizat în două moduri: prin mărirea numărului de domenii politice și prin cea a numărului de parteneri care au fost integrați. Astfel, în mai multe valuri, au aderat la UE: mai întâi Marea Britanie, Irlanda și Danemarca, au urmat Spania, Portugalia și Grecia, apoi Suedia, Finlanda și Austria. Cele 15 state au decis acum să accepte integrarea și încă 10 state în 2004: Țările Baltice, Polonia, Cehia, Slovacia, Ungaria, Slovenia, Malta și Cipru. În 2007 ar putea adera România și Bulgaria, înainte chiar, de solicitarea de integrare a Croației. Turcia va mai avea de așteptat, aproximativ, până în 2015. De asemenea, la acea dată, țări ca Serbia, Bosnia, Macedonia și Albania vor putea fi și ele candidate serioase. Norvegia și Elveția ar putea să le urmeze. În primul sfert al secolului al XXI-lea, UE va putea număra aproape 35 de membre, învecinându-se cu state care fac parte din Organizația Statelor Islamice și din Comunitatea Statelor Independente. Cât despre Israel, unii comentatori consideră că ar putea deveni membru al Uniunii.

UE nu își lărgeste doar orizontul, ci își adâncește și cooperarea între statele membre. Acestea se realizează pe două căi: prin acoperirea mai multor categorii de aspecte, pe care le vede ca domenii proprii, și prin consolidarea instituțiilor sale. Instituțiile supranazionale precum Comisia Europeană, Parlamentul European și Curtea Europeană de Justiție vor fi întărite în egală măsură, atât de orga-

nisme interguvernamentale cum ar fi Consiliul European al Șefilor de State și de Guverne, Consiliul de Miniștri, precum și de întreaga gamă de grupuri și comitete de lucru în care sunt implicați negociații, de la sectorul public și până la cele mai mici sectoare private.

Statele membre s-au organizat în coaliții stabile. Astfel de alianțe pot fi observate în jurul clivajului Nord-Sud (bogați–săraci, cultura germanică–cultura latină); există, de asemenea, axe pe care se regrupează supranationalismul *versus* interguvernamentalismul, atlanticismul *versus* continentalismul, comerțul liber *versus* protecționismul, țările mari–țările mici etc. Toate aceste clivaje sunt încrucișate: o țară face întotdeauna parte din mai multe alianțe „structurale“ și de aici rezultă un număr nelimitat de diferite coaliții în diferite domenii. Efectul acestor coaliții este dublu: ele incetinesc, dar și stabilizează procesele de negociere ale UE, rezultând astfel o zonă de negociere care garantează atât interesele europene, cât și pe cele naționale, însă nu întăresc puterea Uniunii ca actor global. Uniunea nu poate (încă) să concureze cu Statele Unite, care sunt capabile să rupă consensul european cu privire la fenomene de importanță mondială, precum războiul împotriva terorismului, Curtea Internațională de Justiție de la Haga, sau o intervenție în Irak. UE este un cadru de negocieri, în același timp puternic, dar și vulnerabil, unitar și dezbinat. UE este o forță, dar fără pârghii coercitive.

În prezent, procesul de negocieri poate fi caracterizat ca un proces internațional multilateral, bazat pe negocieri intranaționale multilaterale. Cu toate acestea, procesul internațional multilateral a fost completat cu alte două dimensiuni. Prima dintre ele duce spre supranationalism. Chiar de la început statele membre au înțeles că o UE funcțională nu va fi posibilă fără transferul de suveranitate (cel puțin parțial) către organisme supranazionale, în primul rând spre Comisia Europeană. Astfel că procesele de negocieri ale UE nu pot fi privite în întregime doar ca internaționale. Dacă ne reprezentăm procesul de negocieri ca un animal care realmente nu poate fi stăpânit, tot astfel, lumea duce lipsă de o terță putere care să decidă atunci când negocierile internaționale eșuează (ne cerem scuze aici instituțiilor ONU, în primul rând Consiliului de Securitate și Curții Internaționale de Justiție), aşa că, cel puțin parțial, procesele de negocieri ale UE nu pot fi considerate ca internaționale. Acolo unde Comisia are un rol puternic de jucat și statele pot decide cu votul majorității calificate (în principal în primul pilon și parțial în al treilea) — chiar dacă aceste state vor încerca mereu să ajungă mai întâi la un consens —, ia naștere un proces distinct de negocieri care poate fi etichetat ca supranazional. Diferența între negocierile internaționale și cele supranazionale se referă, în acest caz, la control. Dacă negocierile naționale se desfășoară sub controlul guvernului național, negocierile internaționale pot fi controlate de toți cei implicați, iar negocierile supranazionale sunt un hibrid al acestora. În termenii procesului de negocieri s-a putut observa că negocierile supranazionale sunt mult mai intense (datorită existenței mai multor votanți), în comparație cu negocierile desfășurate la nivel internațional.

Această tendință către supranationalism, cu alte cuvinte crearea unui cadru puternic de negocieri care să intensifice eficacitatea negocierilor internaționale,

nu este o noutate. După căderea Imperiului Roman, ale cărui foste granițe reprezintă încă obiectul neînțelegerilor culturale dintre țările sudice și cele nordice ale UE — aceasta explică printre altele, folosirea limbilor franceză și engleză în sesiunile plenare — europenii au încercat să înlocuiască ordinea romană cu un cadrul ierarhic al statelor suverane. Această structură a început încă din Evul Mediu și s-a sfârșit la mijlocul secolului al XVII-lea, cu Conferința de Pace de la Westphalia (1648). Țările au încercat atunci să păstreze echilibrul în cadrul unui sistem de state suverane care în mod formal erau egale. Chiar dacă unele dintre ele erau, desigur, de departe „mai egale“ decât altele, stabilitatea era în mod constant amenințată de folosirea forței în negocierea internațională ca instrument de război. Statele s-au gândit să schimbe această situație, folosind războiul doar ca un ultim instrument în gestionarea conflictului, în cazul în care negocierea nu a avut succes. Pentru a spori stabilitatea proceselor de negociere internațională între statele europene au fost organizate tot mai multe conferințe multilaterale, precum cea de la Westphalia. Ar trebui remarcat, totuși, că acele conferințe au fost multilaterale doar în sensul că au participat mai mult de două sau trei țări. În paralel, negocierile au rămas bilaterale. Doar la începutul secolului al XIX-lea, la Viena, pot fi observate reale negocieri multilaterale, iar la începutul secolului al XX-lea acest multilateralism a condus la instituționalism: de exemplu, Liga Națiunilor, devenită mai târziu Națiunile Unite ș.a.m.d. Dar pentru o cooperare pașnică, veritabilă, această formulă s-a dovedit a fi inadecvată. Ca o consecință a fost introdus supranationalismul, ca cel mai înalt stadiu al proceselor de negociere între state.

Înseamnă oare acest lucru că negocierea supranatională va deveni modul de negociere dominant în UE la sfârșitul secolului al XXI-lea? Nu există indicii în acest sens. Intergovernmentalismul se află din nou în ascensiune, ca și negocierea internațională, în aspectele sale multilaterale și bilaterale. De ce? Pe de o parte, are legătură cu caracterul ciclic al proceselor UE. Ritmul integrării viitoare este echilibrat de ritmul reacției naționale, având ca urmare mai multă internaționalizare și supranationalizare. Dar are legătură și cu caracterul propriu al proceselor de negociere. Cu cât există mai mulți actori și mai multe probleme, cu atât devine mai complex procesul de negociere multilateral. Negocierile supranationale sunt doar parțial o soluție pentru creșterea complexității procesului de negociere multilateral, restul fiind acoperit de negocierile interguvernamentale bilaterale și trilaterale, inclusiv de acțiunile grupurilor de presiune. Procesul negocierii nu poate fi gestionat într-un cadrul multilateral la fel ca în trecut, deși sigur multe dintre cele mai importante decizii ale UE au fost pregătite prin mici tratative pre-electorale. Rezultatul este un proces în jurul procesului, care face lucrurile mai ușor de gestionat, dar care aduce lipsă de transparență și afectează negativ cooperarea concertată. Dezvoltarea proceselor de negociere concertate din cadrul UE provoacă o creștere a proceselor de negociere centrifuge, care tend să se dezvolte în paralel, în locul căii integratoare. Este vorba de o reîntoarcere parțială în secolul al XVII-lea? Cu alte cuvinte, pe viitor, se va ajunge la un amestec de negocieri supranationale și internaționale, completat de un conglomerat, în creștere, de negocieri trilaterale, la nivel european.

Ce putem spune atunci despre negocierile naționale sau, mai bine, despre cele intranaționale? Pe măsură ce UE crește în substanță și suprafață, coordonarea națională devine tot mai importantă și din ce în ce mai dificilă. Mai importantă, deoarece deciziile luate la Bruxelles au avut mereu un impact major asupra politicii naționale. De aici înapoi, miniștrii vor avea de stabilit priorități clare și vor trebui să coopereze în mod efectiv. Dacă statele membre mari pot fi mai destinate, statele mai mici nu au timp și nici putere de pierdut, fiind obligate să fie cât se poate de eficiente în negocierile multilaterale la nivel întranațional. Aceasta este un şoc, în special pentru viitoarele state membre din Europa Centrală. Aceste state au doar zece ani de experiență în coordonarea negocierilor între ministere egale. Înainte, deciziile erau luate de Uniunea Sovietică și de partidele comuniste. Dar chiar și vechile state membre se confruntă cu tot mai multe probleme de coordonare. Ministerele Afacerilor Externe fac față cu greu dezvoltării proceselor de negociere între ministerale specializate, tocmai acum când coordonarea este mai necesară ca oricând. Unii politicieni au început deja să se gândească serios la posibilitatea descentralizării sarcinilor Ministerelor de Externe, atribuind aceste insarcinări ministerelor specializate, adăugând totodată o unitate de coordonare a afacerilor externe la biroul prim-ministrilor, separat de Ministeralele de Externe. Un alt argument ar fi că majoritatea proceselor de negociere din Uniune se referă la chestiuni naționale, astfel că numai aspectele celor de-al doilea pilon ar putea rămâne de domeniu afacerilor externe. Si bineînțeles, lumea din afara UE. Pe măsură ce tot mai multe domenii de politică externă vor fi integrate în Uniune, spațiul lăsat pentru politicile externe independente, din afara Uniunii, se va diminua. Care va fi rolul negociatorului diplomatic?

Datorită faptului că rolul acestuia în procesul de adâncire va fi diminuat, ar fi fost de dorit să fie preluat deja, în multe domenii de activitate, de către negociatori funcționari publici, atât la nivel național, precum și la nivel supranational și internațional. S-a observat faptul că funcționarii publici specializați nu vor reuși să conducă singuri procesele de negociere pe cale amiabilă. Oficialitățile publice vor fi nevoie să superviseze modul în care au acționat funcționarii publici ca și diplomați. De aici, se nasc o serie de probleme. Legătura dintre diferite domenii de luare a deciziilor poate fi pericolită ținând cont de faptul că această nouă clasă de negociatori își va direcționa eforturile către propriul sector și nu va ține cont de legătura dintre aceste domenii. Acest lucru poate să asigure un rol mai puțin important ca în secolul al XX-lea pentru diplomatul UE de modă veche — probabil cu un nou stil acum. El va fi nevoie, de asemenea, să contribuie la negocierile externe ale Uniunii în ceea ce privește obiectivele pilonului II, nefiind incluse relațiile pilonului I și III. Însă diplomații sunt pregătiți să depășească frontierele culturale și pe cele afective în timp ce, probabil, funcționarii publici nu sunt la fel de buni și versați ca aceștia. Consecința ar putea fi un proces de negociere în UE mai puțin rațional, ceea ce ar reprezenta o evoluție periculoasă pe un continent care a fost devastat de războaie religioase și ideologice. O mai mare atenție ar trebui acordată factorului afectiv în procesele de negociere. Aceasta se întâmplă cu negociatorii din țările nordice care întâmpină mai multe

dificultăți în tratative decât negociatorii din țările sudice, pentru care cooperarea regională este esențială.

De asemenea, se poate susține că nu doar adâncirea, ci și extinderea UE vor complica și vor schimba procesele de negocieri, în primul rând datorită creșterii numărului de actori. Țările membre ale UE încurajează tot mai mult instituționalizarea și chiar au luat unele decizii în acest sens, la Nisa, în timpul președinției franceze. Dar această instituționalizare va conduce pe mai departe la pierderea suveranității acestor state, sau în cele din urmă, la o scădere a posibilității de a lua decizii politice, iar țările europene nu agrează acest lucru. Astfel, procesul de negocieri va fi unul lent și, chiar dacă va fi unul de succes, ne putem îndoia de eficacitatea negocierilor formale și instituționalizate, spre deosebire de cele neoficiale și spontane. Îi mai este aspectul cultural, atât sistemic, politic și biocratic, dar și societal. Sistemul, deoarece culturile politice vor deveni tot mai variate, făcând ca problemele puse în discuție să fie mai puțin comparabile și mai puțin transparente. UE se confruntă deja cu asemenea diferențe, ca acele dințre țările centralizate (Franța, Suedia) și cele descentralizate (Germania, Belgia). Aceste diferențe de sistem conduc deja la confuzie, la diferențe de comportament între negociatori și la blocaje în ceea ce privește eficiența luării deciziilor. Politic, pentru că diferențele comportamentale între cultura Sudului și cea a Nordului vor fi complicate de culturile ierarhice existente în majoritatea viitoarelor state membre. Cultura politică a acestor state, care se află acum în plin proces de negocieri, a fost determinată de o democrație centralizată, bazată pe o mai veche regulă de conducere autocratică, provenită de la împărații austrieci, sultanii otomani și țării ruși. UE ar trebui să fie pregătită pentru surpize pe măsură ce procesele de negocieri sunt tot mai numeroase. Aceste diferențe de concepții, perspective, puncte de vedere sunt întărite de caracteristici biocratice și sociale și vor schimba în profunzime negocierile desfășurate în interiorul și în afara Bruxellesului. Încrederea actorilor în UE și în procesele ei poate fi amenințată și va fi nevoie de timp pentru a schimba această situație. Prin urmare, problema-tica UE se multiplică. Chestiuni noi vor fi integrate în proces, va fi nevoie de mai multă coordonare și procesul de negocieri va fi mult mai complicat. Dar există și o parte bună a acestei situații. Cu cât mai multe probleme, cu atât mai multe opțiuni, și implicit, o mai mare nevoie de procese de negocieri integrative, în locul celor distributive.

Rezumând, observăm un proces de negocieri care va fi atât de complex, încât el însuși poate deveni un obstacol pentru integrările ulterioare. În același timp, posibilitățile pentru găsirea unor soluții integrate vor fi în creștere. Rezultatul poate fi un nou echilibru, astfel încât UE să continue să se dezvolte ca sistem și ca proces pentru a deveni mai mult decât suma părților sale. Totodată, vor exista domenii importante în care statele să urmărească mai mult decât binele comun. Diferențele se vor dezvolta în ceea ce privește pozițiile interne și externe ale Uniunii. Pe plan intern, va fi generată mai multă putere și mai multe posibilități. Pe plan extern, Uniunea va rămâne așa cum este astăzi sau va cunoaște un regres: o coaliție de state care nu pot ajunge la consens. Pentru UE, aceasta ar putea însemna creșterea interdependenței proceselor sale de negocieri naționale,

internăționale și supranaționale. Politicienii și funcționarii publici, vor domina scena, iar diplomații își vor pierde supremăția, în timp ce, în cadrul relațiilor dintre UE și celelalte state din afara Uniunii, distribuția rolurilor va fi mai echilibrată. Politicienii, funcționarii publici și diplomații vor fi la același nivel cu negociatorii. Ei vor trebui să găsească un mod de interacțiune echilibrat. Puterea va fi mai puțin centralizată decât în interiorul Uniunii, în timp ce forțele externe vor avea un impact neînsemnat în procesul intern de negocieri, acestea fiind capabile să distorsioneze negocierile externe ale UE. Dacă în plan intern, este de așteptat crearea unui cadru comun de negocieri, el nu va rămâne însă deschis pentru toți cei din sfera externă, mai ales în ce privește politica externă și de securitate comună.

În concluzie, am dori să remarcăm că procesele de negocieri ale UE vor fi instrumente suficiente în gestionarea intereselor comune și divergente ale statelor UE în primul sfert al secolului al XXI-lea. După aceea, ele ar putea periclită continuarea procesului de integrare europeană, atâtă timp cât aceste negocieri vor fi implicate în negocierile intranăționale, așa cum sunt ele astăzi. Va trebui găsit un nou format și, în acest sens, sistemul politic al Statelor Unite ar putea oferi un răspuns, atâtă timp cât Europa este capabilă să-și păstreze și să-și consolideze valorile culturale proprii.

Traducere din limba engleză de *Sanda Cinca*