

UNIVERSITATEA BABEȘ - BOLYAI – CLUJ NAPOCA
FACULTEA DE ISTORIE ȘI FILOSOFIE
DOMENIUL: RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI STUDII EUROPENE

**Dinamica instituțională a Uniunii
Europene de la Maastricht la Lisabona
– perspectiva neoinstituțională**

CONDUCĂTOR DE DOCTORAT:
Prof. univ. dr. ADRIAN LIVIU IVAN

DOCTORAND:
VENDELIN GLAZER

2013

REZUMAT

Această lucrare pornește de la recunoașterea interesului crescând pentru instituții în știința politică și implicit, a importanței acordate acestora de către cercetători. Viitorul politic al Europei constituie, în momentul de față, cea mai interesantă temă de reflecție și de dispute. Uniunea Europeană, așa cum a fost creată la Maastricht, ca rezultat al unui compromis, este o structură complicată și ciudată, având ea însăși nevoie de o reformă fundamentală.

Reforma instituțională este desigur cel mai dezbătut subiect în Uniunea Europeană, dar și cel mai mediatizat. Într-o Uniune Europeană reglementată de tratate depășite, cu numeroase lacune pentru forma și conținutul actual, întrebarea nu trebuie să fie de ce un Tratat al Reformei, ci de ce nu mai multă dedicare și mai multă înclinație spre consens.

Metodele de cercetare folosite sunt diverse. Am utilizat cărți ale unor experți în studii europene ce s-au aplecat asupra acestei perioade, precum și lucrări de specialitate aparținând specialiștilor și publicate în reviste renumite în domeniu. Sursele de informare au fost accesate fie de la biblioteca județeană Satu Mare, dar și de la biblioteca Universității Cluj, iar o parte din materiale au fost achiziționate din librării.

În analiză am pornit de la un cadrul mai general al dreptului comunitar pentru ca apoi atenția să se focalizeze asupra tratatelor de la Maastricht, Amsterdam, Nisa și Lisabona. După cum am pomenit analiză s-a făcut pe aceste surse primare, dar am ținut cont și de opiniile specialiștilor cu privire la aceste tratate.

Pe parcursul acestei lucrări am încercat să surprind reforma și dinamica instituțională a Uniunii Europene, analizând sistemul executiv, legislativ, juridic, bancar și consultativ de la crearea Uniunii Europene prin Tratatul de la Maastricht și până la Tratatul de Reformă de la Lisabona.

În primul capitol încerc să definesc instituțiile internaționale pornind de la perspectivele teoretice asupra temei. Potrivit unei definiții generoase și simple dată de Maurice Duverger instituțiilor sociale, aceste sunt „modele variate de relații care servesc drept tipare pentru relații concrete. Din această cauză, asemenea relații sunt stabile, durabile și coezive”¹. Ca știință a socialului, Relațiile Internaționale păstrează elementele fundamentale acordate înțelesului termenului, aplicându-le specificului acestui domeniu. „Instituțiile sunt văzute drept seturi de reguli și practici care prescriu roluri, constrâng activitatea și modelează așteptările actorilor. Instituțiile pot include organizații, agenții birocratice, tratate și acorduri,

¹ M. Duverger, *The Study of Politics*, Nelson, Londra, 1972, pag. 17.

precum și practicile informale pe care statele le acceptă ca liant. Balanța de putere în sistemul internațional este un exemplu de instituție.”²

Diferența specifică între instituții și organizații apare clar prin precizările de mai sus: balanța de putere este o instituție, dar nu și o organizație - se poate organiza doar un talger al balanței, nu întregul mecanism (de exemplu, NATO în Războiul Rece). În plus, prin influența pe care o exercită, organizațiile internaționale devin actori de o natură diferită de a celor statale: toate organizațiile dezvoltă o viață proprie, putând fi privite ca medii de socializare, ca birocrații etc, care funcționează de multe ori după o logică diferită de cea a statelor-membre³.

În ceea ce privește „regimurile”, acestea ar fi, potrivit celei mai cunoscute definiții, cea a lui Stephen Krasner, „seturi de principii, norme, reguli și proceduri de luare a deciziilor, implicite sau explicite, în jurul cărora converg așteptările actorilor într-un anumit domeniu al relațiilor internaționale”⁴. Termenul a început să fie folosit mai cu seamă în urma încercărilor de a detașa, în cercetările de specialitate, spațiul acțional-normativ agreat de toți participanții la anumite interacțiuni de aranjamente de tipul organizațiilor - de spațiul acțional-normativ agreat de toți participanții la anumite interacțiuni. Chiar dacă specificul regimurilor internaționale va fi detaliat ulterior (în momentul discutării regimurilor de securitate), se poate observa din definiția de mai sus că regimurile se referă la „un anumit domeniu al relațiilor internaționale”⁵. Anticipând discuția pe tema particularității acestora, voi afirma pentru moment că, actualmente, regimul este considerat de obicei un tip special de instituție, definit prin faptul că regulile în conformitate cu care se desfășoară interacțiunile dintre participanți și drepturile lor sunt cu necesitate explicite (distincție importantă față de alte tipuri, cum ar fi balanța de putere)⁶.

Termenul „instituție” s-a impus în vocabularul studiilor de profil în urma dezvoltării acestora din urmă. Acceptarea sa a fost necesară pentru a se marca diferența specifică față de alte concepte, precum cel de „regim”, care, după cum am arătat, a căpătat în timp un înțeles

² P.M. Haas, R.O. Keohane, M. Levy (eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Action*, MIT Press, Londra, 1993, pag. 4-5, *apud* Steven S. Lamy, „Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism”, în John Baylis, S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, ediția a treia, Oxford University Press, Oxford, 2005, pag. 214. Vezi și L.D. Dîrdală, „Neoliberalismul”, în A. Miroiu, R.S. Ungureanu (coord.), *Manual de Relații Internaționale*, Polirom, Iași, 2006b, pag. 146.

³ De exemplu, vezi în acest sens M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY, Londra, 2004. Cercetarea celor doi autori este dedicată urmării modurilor în care organizațiile internaționale, ca birocrații, influențează cooperarea interstatală.

⁴ S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1983, pag. 2, *apud* R. Little, „International Regimes”, în J. Baylis, S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, ediția a treia, Oxford University Press, Oxford, 2005, pag. 373.

⁵ Comentarii pe marginea acestui subiect pot fi găsite în Beth A. Simmons, Lisa L. Martin, „International Organizations and Institutions”, în Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE, Londra, 2002, pag. 192-194.

⁶ S. Haggard, B.A. Simmons, „Theories of International Regimes”, In *International Organization*, 41 (3), 1987, pag. 495-496.

particular. „Literatura regimurilor a dat naștere unei asemenea confuzii definiționale, încât cercetătorii din anii '90 au căutat o concepție mai simplă, precum și o nouă etichetă. Actualmente, cuvântul «instituție» a înlocuit în mare măsură termenul «regim» în literatura academică din domeniul Relațiilor Internaționale.”⁷

Un alt termen folosit în această discuție este „multilateralism”, care, potrivit unei definiții de dicționar, presupune un acord care funcționează pe baza principiului nediscriminării (asumarea obligațiilor din tratat fără a introduce excepții între participanți), al indivizibilității (acordul are efect asupra tuturor semnatarilor) și al reciprocității difuze (al continuității în aplicarea prevederilor)⁸. John Ruggie propune un înțeles specific pentru acest termen, arătând că se poate vorbi despre o tipologie a interacțiunilor internaționale, în funcție de numărul participanților, diferențiind pe baze calitative între acordurile bilaterale și cele multilaterale. Dacă acordurile bilaterale pot fi studiate separat, multilateralismul aduce un element suplimentar, fapt observabil din definiția pe care o oferă: „Multilateralismul este o formă instituțională care coordonează relațiile dintre trei sau mai multe state pe baza unor principii de comportament «generalizate» - adică principiile care specifică comportamentul adecvat pentru o clasă de acțiuni, fără a lua în considerare interesele particulare ale părților sau exigențele strategice care ar putea exista în circumstanțe specifice”⁹.

În concepția lui Ruggie, diferența dintre cele două tipuri de acorduri este că generalizarea principiilor este o componentă esențială doar pentru multilateralism, acordurile bilaterale putând fi studiate de la caz la caz, în funcție de situațiile specifice pe care le descriu. Exemplele pe care le dă - acordurile încheiate de Germania nazistă cu statele satelit - sunt evidente pentru importanța distincției: guvernul de la Berlin a oferit atunci, pe baza unor considerente particulare, condiții diferite fiecăreia dintre țările în discuție, neexistând reguli precise și generalizate.

O a treia versiune a instituțiilor identificată de Ruggie este imperialismul. În definiția pe care o dă, acesta este „tot o instituție care coordonează relațiile dintre trei sau mai multe state, cu toate că, spre deosebire de bilateralism și multilateralism, o face negând suveranitatea statelor cărora li se aplică”¹⁰.

Robert Keohane, reprezentant marcant al instituționalismului liberal, folosește pentru instituții o definiție asemănătoare cu cea prezentată la începutul acestui capitol - „seturi de

⁷ B.A. Simmons, L.L. Martin, „International Organizations and Institutions”, 2002, pag. 194. Martin Griffiths,

⁸ T. O'Callaghan, *International Relations: The Key Concepts*, New York, Londra, Routledge, 2002, pag. 197-199.

⁹ J.G. Ruggie, „Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, în *Internațional Organization*, 46 (3), 1992, pag. 571.

¹⁰ *Ibidem*. Ruggie trimite, în textul său, la Michale Doyle, *Empires*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1986, pag. 19-47, și face în notă precizarea că anumite aranjamente făcute de statul nazist se apropie foarte mult de înțelesul acestui termen.

reguli (formale și informale) persistente și conectate, care prescriu rolurile comportamentale, constrâng activitatea și modelează așteptările” - pentru a oferi un înțeles larg conceptului. Keohane determină și un sens restrâns, propunându-și studierea acelor instituții „care pot fi identificate drept complexe conectate de reguli și norme, identificabile în spațiu și timp”¹¹. Keohane face un pas în plus pe calea unei definiții mai precise, afirmând că, pentru instituționalizare, „în afară de a le constrânge activitatea și a le modela așteptările, regulile trebuie să fie durabile și trebuie să prescrie roluri comportamentale pentru actori. Aceasta înseamnă că instituțiile diferențiază actorii în funcție de rolurile așteptate ale acestora, identificarea instituțiilor putând fi făcută urmărind dacă modelele de comportament sunt într-adevăr diferențiate de roluri”¹².

O reformulare a definiției, cu accent pe instituțiile securității internaționale, este oferită ulterior de Wallander, Haftendorn și Keohane. Acești trei autori afirmă că instituțiile internaționale ar fi „seturi de reguli persistente și conectate, deseori adoptate de organizații, care operează peste granițele internaționale. Instituțiile variază de la convenții (precum suveranitatea) la organizații formale (precum NATO). Instituțiile de securitate sunt proiectate să protejeze integritatea teritorială a statelor în fața utilizării forței militare de către adversari; să păstreze autonomia statelor împotriva efectelor politice ale amenințării unei asemenea forțe; să prevină apariția situațiilor care ar putea pune în pericol interesele vitale ale statelor, așa cum acestea singure le definesc”¹³.

În polemica declanșată de John Mearsheimer de pe poziții neorealiste cu reprezentanții celorlalte curente teoretice în 1994/1995¹⁴, acest autor consideră că o diferență fundamentală între pozițiile pe care le apără (ale realismului ofensiv, dar ar putea fi considerat în cazul de față drept reprezentant al tuturor formelor neorealismului) este importanța acordată instituțiilor în economia generală a perspectivei academice. În ceea ce-l privește,

¹¹ R.O. Keohane, „International Institutions: Two Approaches”, în *International Studies Quarterly*, 32 (4), 1988, pag. 383.

¹² *Ibidem*, pag. 384.

¹³ C.A. Wallander, H. Haftendorn, R.O. Keohane, „Introduction”, în Helga Haftendorn, Robert O. Keohane, Celeste A. Wallander (eds.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pag. 1-2.

¹⁴ Am în vedere celebra dispută care a opus poziției lui J.J. Mearsheimer, „The False Promise of International Institutions”, în *International Security*, 19 (3), 1994/1995, pag. 5-49, cele exprimate de Robert O. Keohane și Lisa L. Martin, „The Promise of Institutionalist Theory”, în *International Security*, 20 (1), 1995, pag. 39-51, de Charles A. Kupchan și Clifford A. Kupchan, „The Promise of Collective Security”, în *International Security*, 20 (1), 1995, pag. 52-61, de J.G. Ruggie, „The False Promise of Realism”, în *International Security*, 20 (1), 1995, pag. 62-70, și pe cea a lui A. Wendt, „Constructing International Politics”, în *International Security*, 20 (1), 1995, pag. 71-81. Replica a fost dată în John J. Mearsheimer, „A Realist Reply”, în *International Security*, 20 (1), 1995, pag. 82-93.

Mearsheimer vede instituția drept un „set de reguli ce stipulează modurile în care statele ar trebui să coopereze și să concureze unele cu altele”¹⁵.

După cum observă Beth Simmons și Lisa Martin, definiția lui Mearsheimer prezintă mai multe avantaje. Printre acestea se numără stabilitatea (nu face referire la procese), separarea de comportamente (prin comparație cu definiția lui Keohane, care nu permite studierea impactului instituțiilor asupra activităților și așteptărilor, cea a lui Mearsheimer se pretează la o asemenea cercetare), precum și relativa sa neutralitate teoretică, ce o face atrăgătoare pentru mai multe perspective. Instituțiile sunt, potrivit unei asemenea formulări, explicit normative¹⁶.

În ceea ce privește însă neorealismul (mai ales în formula „dură” a realismului ofensiv reprezentat de Mearsheimer), răspunsul la întrebarea de mai sus este mult mai greu de localizat. Pentru nici un alt curent teoretic anarhia specifică sistemului internațional nu este atât de constrângătoare pentru state, în sensul considerării suspiciunii reciproce drept condiție fundamentală în stabilirea oricărei strategii îndreptate spre asigurarea supraviețuirii. Dacă acceptăm această imagine asupra relațiilor dintre state - în care fiecare este amenințat pentru ceilalți, iar prima datorie a oricărui stat este căutarea maximizării propriei puteri în raport cu ceilalți competitori¹⁷ -, este mai mult decât firesc să ne întrebăm cum se stabilesc regulile între state, cum sunt formulate, cum se impun și, mai ales, cum de sunt respectate? Răspunsul lui Mearsheimer este că regulile sunt negociate între state, acestea căpătând de multe ori forma unor organizații, iar statele înseși aleg dacă să li se supună sau nu¹⁸.

Presupunând - în acord cu logica de tip realist - că puterea hegemonică este, de regulă, cea care impune în (sub)sistemul pe care-l domină un set de reguli, de natură a-i permite satisfacerea cu costuri minime a intereselor, problema în sine - a definirii autorilor instituțiilor internaționale și a condițiilor în care o fac - nu se schimbă. Instituțiile reflectă o distribuție de putere, astfel încât ar avea doar o importanță marginală în raporturile dintre actorii internaționali¹⁹. Modul în care fiecare teorie definește termenul și valorifică importanța instituțiilor va fi reluat în secțiunea viitoare a capitolului.

Alexander Wendt, cercetător afiliat perspectivei constructiviste la ale cărui concepții am făcut deja referire de mai multe ori, afirmă că instituția este „un set relativ stabil sau o

¹⁵ J.J. Mearsheimer, „The False Promise...”, 1994/1995, pag. 8.

¹⁶ B.A. Simmons, L.L. Martin, „International Organizations and Institutions”, 2002, pag. 194.

¹⁷ Pentru o caracterizare generală a abordării lui Mearsheimer, vezi, de exemplu, Steven S. Lamy, „Contemporary Mainstream Approaches...”, 2001, pag. 210-211. A se vedea și L.D. Dîrdală, „Neorealismul”, în Andrei Miroiu, Radu-Sebastian Ungureanu (coord.), *Manual de Relații Internaționale*, Polirom, Iași, 2006a, pag. 131-133.

¹⁸ J.J. Mearsheimer, „The False Promise...”, 1994/1995, pag. 8-9.

¹⁹ *Ibidem*, pag. 7-9, 13-14.

«structură» de identități și interese. Asemenea structuri sunt adesea codificate în reguli formale și norme, dar au forță motivațională doar în virtutea socializării și participării actorilor la cunoașterea colectivă. Instituțiile sunt entități fundamentale colective ce nu există în afara ideilor actorilor despre cum funcționează lumea”²⁰. Într-o asemenea perspectivă, instituțiile sunt constructe sociale - apar în urma interacțiunilor, actorii fiind cei care, prin schimbul de înțelesuri, construiesc reguli, le respectă sau nu, le dezvoltă sau, dimpotrivă, le abandonează. Definiția oferită de Wendt oferă o ipoteză asupra genezei instituțiilor. Acestea și-ar avea originea în structura de identități și interese ale fiecărui actor, supuse schimbării în urma redefinirii acestora prin interacțiunea socială. Existența instituțiilor este localizată la nivelul ideilor actorilor despre semnificația lor.

Constructivismul este un curent intelectual a cărui asumție fundamentală poate fi rezumată la considerarea lumii ca fiind construită din înțelesuri apărute prin interacțiune, fapt ce permite, după cum am arătat, observarea unei dinamici interne pe termen lung a semnificației oricărui concept. Actorii se raportează la o realitate socială aliată într-o continuă schimbare, mai mult sau mai puțin perceptibilă, pentru care interacțiunea socială este, totodată, cauză și efect²¹.

În cel de-al doilea capitol, am pornit de la întrebarea „ce este o instituție?” și am căutat să formulez un răspuns prin apelul la teoria neoinstituționalistă în special la neoinstituționalismul ale cărui baze provin din sociologie. Este esențial pentru o lucrare care tratează instituțiile politice să prezinte modul în care cercetătorii din științele sociale concep și înțeleg instituțiile. De aceea, obiectivul inițial este de a furniza o privire de ansamblu asupra discuțiilor academice care se ocupă de natura instituțiilor politice și să examineze diferitelor conceptualizări ale instituțiilor, dar în special a celor care fac parte din neoinstituționalismul sociologic. Al doilea obiectiv pe care mi-l propun este acela de a explica cum această variantă a teoriilor neoinstituționaliste tratează nașterea instituțiilor, modificarea sau dezvoltarea instituțiilor. Cel de al treilea obiectiv este de a vedea cum o anumită instituție, cum un anumit model de organizare pune la încercare structura existentă de putere în cadrul unui sistem instituțional stabilit. Consider ca neadecvată concepția conform căreia apariția unei instituții este un răspuns natural, o reacție de adaptare la condițiile schimbătoare din mediu. Nu există o soluție organizatorică care este în mod funcțional „dată”. O perspectivă instituționalistă

²⁰ A. Wendt, „Anarchy is what States make of It: The Social Construction of Power Politics”, în *Internațional Organization*, 46 (2), 1992, pag. 399.

²¹ O versiune anterioară a considerațiilor din această secțiune a lucrării poate fi găsită în R.S. Ungureanu, „Definirea termenului «instituție» și abordarea teoretică în Relațiile Internaționale”, în *Buletinul Științific al Universității „Mihail Kogălniceanu” Iași*, 16, 2007, pag. 138-147.

portretizează instituțiile ca având „o viață proprie” și „având capacitatea de a rezista în ciuda nepotrivirii cu mediul înconjurător”²². Reformarea unui sistem politic este de multe ori constrânsă și canalizată de alegerile instituționale precedente iar concepte precum *ineficiența istorică* sau *dependența de cale* sugerează că apariția unei noi structuri instituționale nu este automată. Nașterea unor noi instituții, nu apare ca răspuns la noile condiții sau ca urmare a nevoilor funcționale, ea apare ca fiind extrasă din cadrele instituționale preexistente și mediată de aceste cadre.

Nu există consens în privința a ceea ce este o instituție și cu atât mai puțin nu există consens cu privire la modul în care instituțiile interacționează cu indivizii pentru a produce deciziile²³. În ciuda numărului incredibil de mare de studii instituționaliste, din ultimele decade, totuși încă nu există o singură definiție a instituțiilor politice care să întrunească acordul larg al cercetătorilor. Dimpotrivă, suntem martorii a unei diversități crescânde de idei referitor la ceea ce se poate considera o instituție iar acest lucru conduce la diferențe notabile atunci când se discută modul în care trebuie să studiem instituțiile, impactul instituțiilor și mai ales gradul în care trebuie să concepem instituțiile ca fiind independente și autonome sau dimpotrivă tributare tradițiilor, normelor, culturii, preferințelor individuale, istoriei.

Interesul în descrierea efectului instituțiilor asupra politicilor și asupra actorilor politici a fost suplimentat de interesul pentru schimbarea instituțională, pentru modelarea și designul instituțiilor. Preocuparea cercetătorilor s-a îndreptat atât spre observarea stabilității instituțiilor (cum și de ce rămân ele stabile) cât și spre observarea schimbării instituționale. Se pune întrebarea: ce condiții susțin sau dimpotrivă împiedică schimbarea? Cum putem identifica mecanismele prin intermediul cărora instituțiile se nasc, evoluează sau decad și cum noile instituții înlocuiesc sau completează vechile instituții?

Din punct de vedere istoric gândirea politică a fost mai degrabă preocupată de condițiile necesare unei ordini legitime decât de condițiile care duc la schimbare. Relațiile de stabilitate și ordine au fost văzute, în general, ca un rezultat dezirabil dar precar, întotdeauna amenințat de haos, entropie și dezorganizare. Dacă instituționalismul tradițional neglija problema schimbării instituțiilor politice, considerându-le pe acestea produsul istoriei și în esență un dat invariant, behavioriștii, chiar dacă s-au preocupat de teme mai dinamice, precum dezvoltarea, modernizarea, considerau instituțiile politice atât de maleabile și de eficiente încât, virtual, le considerau irelevante, iar schimbarea instituțională era ceva neinteresant. Guvernământul democratic era privit drept eficient și sensibil la orice modificare a

²² J.P. Olsen, *Europe in the search of political order*. Oxford, 2007, pag. 106

²³ B.G. Peters, *Institutional theory in political science. The 'New Institutionalism*, London, 1999, pag. 47.

circumstanțelor externe (noi idei, noi opinii, noi tehnologii, schimbări economice, sociale) încât el se va reînnoi automat ca răspuns la aceste schimbări. Schimbarea instituțională era privită ca o parte integrantă a procesului politic și deci neproblematică. Dar, dacă guvernarea era atât de eficientă și sensibilă la opiniile celor guvernați se pune întrebarea de ce a fost nevoie de sute de ani până să se acorde drepturi civile femeilor? De ce a fost nevoie de proteste și marșuri pentru ca anumite probleme să fie puse pe agenda politică? Schimbarea instituțională și problema schimbării a fost neglijată în ambele paradigme, chiar dacă din motive diferite.

În cel de-al treilea capitol prezintă reforma și dezvoltarea instituțională a Uniunii europene începând cu Tratatul de la Maastricht și până la Tratatul de la Nisa. Tratatul de la Maastricht, semnat la 7 februarie 1992²⁴, este tratatul de constituire a Uniunii Europene.

Uniunea Europeană se identifică și prin următoarele simboluri: un drapel - douăsprezece stelute galbene pe fond albastru, simbolizând popoarele Europei, formează un cerc, simbol al uniunii. Numărul de 12 este simbolic și nu indică numărul de state membre. Drapelul european a fost adoptat ca emblemă de către Comunitățile Europene la 26 mai 1986; un imn - „Oda bucuriei” a lui Ludwig van Beethoven a fost adoptată ca imn european de către șefii de stat și de guvern reuniți în cadrul Consiliului European de la Milano (iunie 1985); o zi - 9 mai este ziua Europei, în amintirea Declarației Schuman din 1950; o monedă unică - la 1 ianuarie 1999, euro a devenit moneda europeană unică. Bancnotele și monedele euro au intrat în circulație la 1 ianuarie 2002; o deviză pentru Europa: „Unitate în diversitate” (4 mai 2000).

După AUE, el reprezintă cea de-a doua revizuire fundamentală a Comunității, oferind un cadru juridic unic celor trei comunități: CECO, EURATOM și CEE.

Acest tratat a decis redenumirea în mod formal a Comunității Economice Europene (CEE) în Comunitatea Europeană (CE), transformând-o dintr-o entitate doar economică, într-o uniune ce dispunea de competențe politice.

Din punct de vedere structural, tratatul poate fi comparat cu un templu sprijinit de piloni și dominat de un fronton: frontonul indică obiectivele UE - cetățenie europeană, piață unică, integrare economică, politică externă comună; pilonul central este format din cele trei comunități europene inițiale (CECO, EURATOM și CEE) și include piața interioară, politicile economice comune (socială, regională, agricolă, a mediului, educațională și de sănătate), precum și Uniunea Monetară; pilonii laterali au în vedere politica externă și de securitate comună, respectiv cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne.

²⁴Tratatul de la Maastricht intră în vigoare la 1 noiembrie 1993.

Afară de câteva structuri speciale, organele Uniunii Europene sunt, de fapt, organele Comunității Europene. Dar aceste organe au fost gândite și create în urmă cu câteva decenii, corespunzător configurației de atunci a Comunităților și cerințelor primei faze a procesului de integrare. Ele se văd astăzi total inadecvate obiectivelor și scopurilor Uniunii Europene, mai ales în perspectiva primirii unui mare număr de noi membri. Preocupările legate de restructurarea vechilor organe comunitare au dus la convocarea Conferinței interguvernamentale de la Torino (1996-1997), în pregătirea Reuniunii Consiliului European de la Amsterdam, din 16-17 iunie 1997, consacrată revizuirii Tratatului de la Maastricht. Propunerile Conferinței de la Torino nu și-au aflat, însă, materializare la Amsterdam, datorită controverselor legate îndeosebi de compunerea Comisiei și de mecanismul de vot în cadrul organelor comunitare. Problema reformării instituțiilor și mecanismelor comunitare avea să fie reluată, în cadrul unei noi conferințe interguvernamentale, din anul 2000, care a precedat adoptarea Tratatului de la Nisa, la finele aceluiași an. Aprigele dispute ocazionate de adoptarea acestui tratat și teama de a nu pune în pericol integrarea europeană au făcut ca Tratatul de la Nisa să fie mai puțin radical decât s-a dorit inițial. Totuși, el a pus bazele reformării instituțiilor comunitare sau, cel puțin, a lansat procesul de reformare a acestora²⁵.

La nivelul Comisiei, s-a hotărât ca, începând cu anul 2005, fiecare stat membru să aibă dreptul la un singur comisar. Dar, atunci când numărul membrilor Uniunii a ajuns la 27, Consiliul a decis în unanimitate, numărul comisarilor, care nu putea depăși numărul membrilor. S-a hotărât, de asemenea, modificarea procedurii de desemnare a președintelui Comisiei, ale cărui prerogative au fost substanțial sporite.

La nivelul Consiliului Uniunii, s-a stabilit o nouă scală de repartizare a voturilor, mergând de la 3 la 29 de voturi, în funcție de ponderea demografică a fiecărei țări²⁶. În legătură cu modul de adoptare a hotărârilor în cadrul Consiliului, unanimitatea, care până acum a constituit regula, va deveni o excepție, generalizându-se, în schimb, majoritatea calificată.

Cu privire la Parlamentul European, s-a prevăzut că acesta nu va putea avea mai mult de 728 de membri²⁷.

Criticat pentru jumătățile sale de măsură, întrucât, prin soluțiile sale de compromis, a amânat practic reforma propriu-zisă, Tratatul de la Nisa nu a dat satisfacție decât statelor candidate, care s-au văzut formal integrate în viitoarea Europă unită.

²⁵ V. Vese și A. Ivan, *Tratatul de la Nisa*, pag.137 și urm.

²⁶ Devenită membră în Uniunea Europeană, România are 14 voturi în Consiliu.

²⁷ România va avea dreptul la un număr de 33 de locuri.

Oricum, reforma instituțională a trebuit finalizată până în 2004, spre a facilita integrarea celor 10 state nominalizate prin Declarația de la Laeken.

Pentru buna funcționare, în viitor, a construcției europene sunt avute în vedere și alte reforme. Tratatul de la Nisa a deschis calea unei cooperări intensificate sau aprofundate, care permite ca un număr restrâns de state să avanseze mai repede decât altele, în anumite domenii. Deși contestată de mulți, Europa zisă „cu două viteze” devine, pe zi ce trece, o realitate și ar fi inechitabil a ține în loc un grup de state și popoarele lor până când celelalte vor fi în măsură să le ajungă din urmă. În schimb, Tratatul de la Nisa nu a putut să vină cu soluții noi în domenii delicate ținând de politicile comune: politica agricolă, politica regională și politica fiscală. Aceste domenii își așteaptă, în continuare, reformele.

O mare problemă de viitor este și aceea a finanțării cheltuielilor comunitare, cu atât mai mult cu cât, în perioada ce va urma extinderii, bugetul comunitar va avea de suportat o povară în plus, deloc neglijabilă.

Viitorul politic al Europei constituie, în momentul de față, cea mai interesantă temă de reflecție și de dispute. Uniunea Europeană, așa cum a fost creată la Maastricht, ca rezultat al unui compromis, este o structură complicată și ciudată, având ea însăși nevoie de o reformă fundamentală. Conștienți de necesitatea simplificării și eficientizării funcționării unei Uniuni Europene cu 27 de membri, șefii de state și guverne întruniți la Laeken, în decembrie 2001, au hotărât instituirea unei Convenții Europene, concepută ca un forum de dialog și dezbateri la care să participe reprezentanți atât ai statelor membre, cât și ai statelor candidate la aderare. Deschisă la 28 februarie 2002, Convenția și-a va desfășurat lucrările timp de un an, urmând să prezinte, la final, proiectul unui nou tratat sau chiar al unei Constituții Europene, care putea pune, eventual, bazele Statelor Unite ale Europei. Pornind de la ideea că Uniunea Europeană trebuie să-și definească rolul într-o lume aflată în schimbare și înțelegând să dea dovadă de deschidere și transparență, Convenția s-a adresat prin presă opiniei publice europene, chemând societatea civilă și persoanele interesate să contribuie la dezbateri asupra viitorului Europei. Dacă se va opta, în cele din urmă, pentru o uniune de state naționale sau pentru o federație de un anumit tip ori pentru o confederație, rămâne de văzut. Odată începută, construcția Europei unite va trebui continuată, nemaexistând drum de întoarcere, iar procesul de reformă în cadrul Uniunii va fi unul permanent pe măsura extinderii acesteia.

În capitolul patru analizez structura și dinamica Tratatului de Reformă de la Lisabona. Tratatul de la Lisabona a reconfigurat structura Uniunii Europene. Dacă până acum avea o compoziție structurată pe piloane, noul tratat creează o structură coerentă ce deschide

perspectiva federalizării uniunii. Deși este numit Tratatul de la Lisabona avem de-a face cu două tratate, Tratatul Uniunii Europene și Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene.

În general istoria construcției europene surprinde perioade de extindere și perioade de adâncire o procesului de integrare. Acestea sunt de obicei intercalate. Perioada de dinainte de Tratatul de la Lisabona face notă distinctă. Acest lucru se datorează pe deoparte respingerii unei constituții europene, iar pe de altă parte întâlnim o excepție a procesului de extindere prin prisma faptului că, două țări, România și Bulgaria deși decuplate de valul inițial de extindere au fost acceptate politic să facă parte din UE. Acest lucru a făcut ca practic două valuri de extindere să se bazeze pe același tratat, Tratatul de la Nisa.

Analiza pornește de la Consiliul European de la Laeken, cel care va genera Convenția Europeană. Această sub conducerea lui Valery Giscard d'Estaing va elabora constituția Europeană. Tratatul privind instituirea unei constituții europene, avea o direcție federalistă, dând naștere unei mișcări puternice de împotrivire. Deși convenția fusese condusă de către un francez, acest popor va respinge, în urma unui referendum. Totuși trebuie reliefate valorile prinse în această constituție pentru că ele sunt valori unanim apreciate ca fiind parte a identității europene.

După eșecul ratificării constituției. Europa trebuia să privească spre viitor și trebuia găsită o cale pentru aceasta. S-a renunțat la termenul de constituție pentru a se crea un nou tratat. Diferențele sunt prea mici deoarece după cum spunea domnul Iordan Gheorghe Bărbulescu într-una din conferințele sale există o decizie a curții federale germane care spune că, tratatele Uniunii Europene au valoare de constituție. Noul cuplu franco-german format din cancelarul Angela Merkel și președintele francez Nicolas Sarkozy vor porni o adevărată ofensivă de recuperare a constituției europene prin intermediul unui tratat amplu care să pună pe noi baza funcționarea Uniunii Europene. Se va numi tratat de reformă deoarece Uniunea Europeană avea nevoie de un tratat care să îi asigure nu doar funcționarea ci și o bază nouă de dezvoltare. Era vizată și componenta de vizibilitate externă a UE. Acest lucru se datora și noilor condiții de pe scena internațională: războiul contra terorismului, unilateralismul american.

Tratatul de la Lisabona este în proporție de 95% revalorificarea Constituției Europene. Renunțarea la simbolistică este una prin omisiune, ea nefiind obligatorii ci doar rezultă din nestipularea expresă a acestui fapt. Tratatul de Reforma este analizat pornind de la obiective, structură, inovații, modificările de funcționare și structură a instituțiilor, competențele acestora, politicile Uniunii în noul cadru oferit de tratat, relațiile externe și nu în ultimul rând drepturile, valorile și principiile care stau la baza reformei.

În ultimul capitol am scos în evidență dezvoltarea și dinamica instituțională a Uniunii Europene analizând sistemul executiv, legislativ, judiciar, bancar și consultativ de la crearea Uniunii Europene prin Tratatul de la Maastrich și până la Tratatul de Reformă de la Lisabona.