

NEGOCIERI, INTERESE ȘI FORMAREA UNIUNII EUROPENE

CONF.UNIV.DR. VALENTIN COJANU

Academia de Studii Economice București, Piața Romană 6, 010374 București, tel.: 0729 919 980, email: cojanu@ase.ro

This paper argues that the impact of either national or group interests represents a historical reality along the milestones of the European Union formation. It would be however hard to get a typology of good or bad influences and the case-by-case analysis appears as the necessary recourse to understand the integration process.

Introducere

Două tendințe generale marchează formarea Uniunii Europene (UE) ca o instituție *sui generis* între reprezentarea federală și cea interguvernamentală a intereselor naționale ale statelor membre: lărgirea extensivă continuă a centrului de decizie comunitar și reglementarea puternică a afacerilor la nivel comunitar care urmează cu intersecții multiple intervenția formală sau nu a centrelor de influență asupra a ceea ce generic se poate numi *politica UE*. Deși potrivit Tratatelor care pun bazele funcționării UE, faza implementării oricărei politici nu ar trebui să presupună decât ori conformitatea cu *acquis communautaire*, ori măsuri naționale conforme cu principiul subsidiarității, istoria integrării europene arată că interesele naționale suficient de bine reprezentate pot fi de ajuns fie pentru a întârzia, modifica sau condiționa politica în formare, fie pentru a nu aplica o prevedere comunitară odată ce aceasta a căpătat putere de implementare. Motivațiile unor decizii cruciale ale UE precum Spațiul Economic Unic, Pactul de Stabilitate și Creștere sau Politica Agricolă Comună (PAC) au fost preponderent politice, determinate într-un context al negocierilor bazat pe *quid pro quo*. Mai recent, direcții majore ale UE legate de importanța competitivității, a inovativității, a păstrării ritmului de creștere economică față de SUA și a avansului față de China în procesul globalizării au fost condiționate la întâlnirea șefilor de guvern din noiembrie 2005 de nevoia de modernizare a modelului social european.

Un tratament extensiv al mecanismului reprezentării intereselor este oferit în Cojanu et al. (2006). Materialul prezent încearcă să pună în lumină fațeta factuală a formării integrării europene la confluența acelor interese prin exemple din istoria UE. Aceste exemple au fost selectate prin caracterul lor reprezentativ privind esența mecanismului de integrare. Astfel, în cele două secțiuni care urmează au fost abordate pe rând influențele intervențiilor la nivel inter-guvernamental asupra unor decizii legate de dezvoltarea pieței unice, respectiv, la nivel național asupra implementării legislației comunitare. O secțiune finală concluzionează cu privire la așteptările unui membru în devenire ca România față de viitorul UE.

Acțiunea intereselor la nivel inter-guvernamental

Inițierea și decizia cu privire la o politică comunitară sunt prin însăși construcția lor juridică de așa natură încât să nu poată avea loc fără reprezentarea națională a punctelor de vedere. Implicațiile pentru orice stat membru nu sunt de neglijat: Bruxelles s-a transformat într-un

centru important al puterii decizionale prin faptul că între 50% și 80 % din toate actele legislative în vigoare în Statele Membre sunt de origine comunitară (Lehmann, p. 2; Meerts și Cede, p. 11). Estimări mai precise arată că 85% din dosare privind decizia sunt finalizate înainte de a ajunge la nivel ministerial, 70% la nivelul grupelor de lucru din Consiliul de Miniștri și alte 15% la stadiul negocierilor dintre reprezentanții naționali permanenți (van Keulen). Observațiile pentru România arată că, probabil doar momentan pentru anumiți actori, soluția la îndemână pentru depășirea dificultăților sau cel puțin pentru preîntâmpinarea lor pare să fie adoptarea fără rezerve a presiunii exercitate printr-un grup de interese. În proporție de 91%, firmele se declară pentru lobby în țară, iar 88% pentru lobby la Bruxelles, cifre care reprezintă cele mai înalte cote în sondaje între țările europene foste comuniste (Eurochambres și SBRA, p. 31).

Fără îndoială, confirmarea realității grupurilor de interese își găsește originea în istoria formării UE. Aceasta este punctată în momente decisive de alianțe și decizii ale unor structuri *ad hoc*, care alături de prevederile Tratatelor constitutive au condus la ceea ce astăzi apare sub formula de *politicile UE*. Agricultură, dezvoltarea regiunilor, piața comună, lărgirea Uniunii, toate aceste subiecte definitorii pentru integrare au marcat formarea UE de la începuturi prin schimburi continue de concesiuni între statele membre.

PAC este probabil primul exemplu și unul dintre cele mai cunoscute, mai ales prin rezonanța acestuia în contextul internațional al negocierilor multilaterale ale Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), dar în jurul lui s-au întretăiat pe rând toate celelalte interese. Franța, ca principal beneficiar al plăților agricole, și Germania, ca principal plătitor către veniturile agricole, au acaparat de la început discuțiile de reformă ale politicilor agricole, care au fost folosite pentru negocierea unor alte etape de parcurs. Germania întotdeauna și-a jucat cartea sa de a accepta transferuri financiare numai în schimbul unor concesiuni de politică din partea celorlalți membri (Moravcsik, p. 258). Aceste concesiuni erau cerute în special în favoarea unei liberalizări mai rapide a circulației factorilor de producție, inițiativă susținută de puternicele asociații profesionale naționale din industrie.

În ordine cronologică a venit rândul politicii de dezvoltare regională. Franța de la începutul creării Uniunii a fost foarte receptivă la mesajul social al sindicatelor și patronatelor naționale, ceea ce a dus la menținerea unei poziții de control a progresului în această direcție conform acelor influențe (Moravcsik, p. 218). Politica regională a fost concepută începând cu 1969, însă doar în 1975 au apărut primele rezultate concrete prin înființarea Comitetului de Politică Regională și a Fondului de Dezvoltare Regională, iar căutările pentru găsirea celor mai potrivite forme de distribuire a fondurilor europene către regiunile mai sărace au continuat în linii mari până la începutul anilor '80.

Perioada de timp joacă un rol extrem de semnificativ, fiind tocmai momentul când Marea Britanie (MB) negocia aderarea la Comunitățile europene și devenea un membru exponent al liberalizării pe piața comunitară. Programele pentru dezvoltarea regională aplicate din anii '70 au fost concepute pentru satisfacerea solicitărilor britanice în compensație pentru contribuțiile nete la bugetul comunitar datorate aplicării PAC (Moravcsik, p. 282, p. 303). După Hine și Kassim (p. 5), asistența financiară către zonele mai sărace era justificată pentru sprijinirea pe termen lung a economiilor acelor zone pentru a face față competiției din piața largită europeană. Astfel, în timp, a ajuns să fie un lucru comun faptul că stabilirea

politicii regionale era în favoarea MB, iar agricultura era opțiunea Franței (Moravcsik, p. 7).

După anii '70, evoluțiile nu au ocolit nici unul din momentele importante care au urmat: valorile de largire a uniunii, formarea pieței comune și a uniunii economice și monetare. Grecia a avut un cuvânt de spus la aderarea Spaniei și Portugaliei prin condiționarea acestei decizii de implementarea unui program special numit "Programele Integrate Mediteraneene", care erau menite să atenueze disparitățile regionale intra-comunitare (Richardson, p. 262). La rândul ei, Spania a negociat și a obținut drept de veto asupra tuturor deciziilor comunitare privind ajutorul regional (The Economist). Coincidență sau nu, această țară a ținut președinția Consiliului de Miniștri în prima jumătate a anului 2002, când negocierile asupra fondurilor structurale cu noile zece state membre urmau să fie finalizate.

Reforma fondurilor structurale a jucat însă și rolul de monedă de schimb pentru realizarea proiectelor de adâncire a integrării. Decizia din 1986 pentru formarea unei Piețe Europene Unice (PEU) în 1992 a determinat cereri insistente de expansiune a ajutoarelor și includerea unor noi prevederi privind "coeziunea economică și socială". Ele au fost văzute nu ca un element firesc al liberalizării economice, ci mai degrabă ca un preț politic plătit țărilor mai sărace ale uniunii, la început Grecia, Irlanda și Italia, mai târziu Spania și Portugalia (Moravcsik, p. 367; Richardson, p. 262). Spania, de exemplu, a devenit foarte insistentă în a cere beneficii financiare stipulate explicit pentru acceptarea Tratatului de la Maastricht (TM) (Moravcsik, p. 446). Acest lucru nu s-a întâmplat datorită opoziției Germaniei, Franței și MB, deși președintele de atunci al Comisiei Europene, Jacques Delors, a avut întâlniri secrete cu miniștrii de externe din Grecia, Irlanda, Spania și Portugalia, de-a lungul cărora au fost promise creșteri ale ajutoarelor "dacă semnează" TM (Moravcsik, p. 446). Interesele aveau o anvergură mai mare decât apare la prima vedere: estimări arată că 46% din ajutorul provenit din fondurile structurale se întorc înapoi către alte state membre sub forma comenzilor de export (Ambrus-Lakatos și Schaffer, p. 92).

În prezent, lucrurile au căpătat o fațetă formală, oficială, disimulată sau nu sub umbrela grupurilor de interese. Acest fapt poate fi surprinzător dacă se ține seama de caracterul liberal al proiectului integrării, dar cert este că guvernele locale și regionale și-au creat birouri permanente la Bruxelles pentru acțiuni de lobby la nivelul Comisiei Europene. Numărul acestor reprezentanțe a urcat de la 2 la 150 între 1985-2000. Aceste activități se desfășoară în baza unui cod de conduită ('Minimum Requirements for a Code of Conduct Between the Commission and Special Interest Groups'), care însă în ochii unor analiști devine "o rețetă pentru promiscuitate" (Richardson, p. 228).

Acțiunea intereselor la nivel intra-comunitar

Secțiunea precedentă a pus în evidență faptul că acțiunea grupurilor de interese, fie la nivel național, fie la nivelul unei asociații profesionale este o realitate a formării UE. Următoarele două exemple însă, care se bazează pe Philip (pp. 70-84), încearcă să sublinieze că interacțiunea acestora cu politicile comunitare este departe de a fi ușor catalogată ca o frână sau stimul în procesul integrării. Analiza de la caz la caz este recursul necesar pentru înțelegerea evoluțiilor, dincolo sau împreună cu tiparul analitic standard.

Primul exemplu este ilustrativ pentru a descrie o verigă vulnerabilă în implementarea politicilor comunitare: jocul politic intern poate opri suficient de mult armonizarea

legislativă. Potrivit regulilor adoptate în perioada 1969-70, fiecare țară membră era obligată să adopte procedurile de instalare a tahografului pe vehiculele rutiere comerciale, în principal camioane și autobuze. Marea Britanie a fost imediat după aderarea sa în 1971 confruntată cu această cerință, doar că pe plan intern existau mișcări de împotrivire din partea mișcării sindicale și asociației profesionale a camionagiilor. Justificările acestora erau legate de faptul că nu participaseră la negocierile de adoptare a acelor reglementări, dar, în afara acestui fapt, poziția lor față de decizia de aderare era în mod manifest ostilă. Prin urmare, partidul laburist aflat la guvernare și puternic sprijinit tocmai de protestatari nu întreprinde măsurile necesare pentru implementarea deciziei comunitare și determină astfel intervenția Curții Europene de Justiție (CEJ), obligată de Tratatul constitutiv să decidă în asemenea cazuri. Decizia survine în 1978 în favoarea obligativității introducerii tahografului și oferă astfel prilej guvernului să capete temeuri suplimentare în negocierile interne. În același timp, a fost însă și capabil să amâne implementarea *de facto* până în ianuarie 1982 prin negocieri purtate la Comisia Europeană.

Acest exemplu mai este interesant și datorită faptului că interesele de grup au fost promovate simultan pe alte fronturi de negociere în plan european. Un grup de protecție a mediului, *Civic Trust*, solicita Comisiei fermitate în implementare măsurii din motive de siguranță. Pe de altă parte, mișcările sindicale engleză și irlandeză au obținut sprijinul secției de transport rutier a Federației Internaționale a Lucrătorilor din Transport, afiliată la Organizația Internațională a Muncii. Partenerul acestei federații în plan comunitar era *Comite Syndical des Transports*, al cărui lobby exercita presiuni în 1978 pentru modificarea legislației cu privire la introducerea tahografului. Un rezultat de remarcă a fost acordul Comisiei de a lua considerare cererile făcute în cadrul unei revizii generale al legislației în domeniu.

Un al doilea exemplu are în vedere tot perioada imediat după aderarea MB la Comunitățile Europene. De data aceasta, presiunile pentru evitarea regulamentelor au venit în perioada 1972-74 din partea reprezentanților industriei bancare față de sistemul prea restrictiv comunitar al supravegherii activităților din acea ramură. În opinia britanicilor, Comisia propunea o abordare prea rigidă, prea complicată a operațiunilor unei bănci, care venea în contradicție cu sistemul informal de reglementare din partea Băncii Angliei, care era în vigoare la vremea aceea. Băncile, împreună cu autoritățile de supraveghere națională au continuat această campanie de rezistență la planurile Comisiei timp de doi ani, până când propunerile au fost retrase. Este adevărat, pe parcursul perioadei, Președinția engleză a Consiliului de Miniștri a jucat un rol însemnat prin presiunile exercitate pentru formarea agendei de negociere pe această temă.

Comentarii finale

Subiectul integrării economice este cel mai adesea tratat în termenii standard de analiză economică cu privire la costuri și beneficii. Fără îndoială că este vorba de un exercițiu util, dar materialul prezent și-a propus să pună în lumină fațeta sa descrisă în mod normal prin expresia *ceteris paribus*: înainte de a fi un obiectiv țintă al unui decident impersonal, procesul de integrare este mai degrabă înțeles ca un joc al intereselor naționale și de grup. Intensitatea presiunii variază de la țară la țară sau de la grup la grup în funcție de puterea de negociere, dar este evident că ambițiile liberale ale unei economii de piață sunt puternic constrânse în acest context. Din acest motiv, calitatea de membru al UE pe care România o capătă presupune, mai înainte poate de formarea unei viziuni pe termen lung asupra

mersului integrării, o gestiune atentă a resurselor și capabilităților de folosire a avantajelor mecanismului european de negociere și decizie.

Bibliografie

1. Ambrus-Lakatos, L. și Schaffer, M., E., (Ed.), *Coming to Terms with Accession*, Forum Report of the Economic Policy Initiative, East West Institute și CEPR Londra, 1996
2. Cojanu, V., Bîrsan, M, Mureșan, L., Aristide, O., *Elemente ale strategii post-aderare pentru România*, București: Institutul European din România, 2006
3. The Economist, "Joining the West", May 17, 2001
4. Eurochambres și SBRA, *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe*, 4th Ed., Brussels, 2004
5. Hine, D. și Kassim, H., (Ed.), *Beyond the Market, The EU and National Social Policy*, London: Routledge, 1998
6. Lehmann, W., "Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices", Working paper, Directorate-General for Research, European Parliament, 2003
7. Meerts, P., W. și Cede, F., (Ed.), *Negotiating European Union*, IIASA: Palgrave MacMillan, 2004
8. Moravcsik, A., *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press, 1999
9. Philip, A., B., "Pressure Groups in the European Community", *UACES Occasional Papers 2*, University of Bath, 1985
10. Richardson, J., (Ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, London: Routledge, 2001
11. Van Keulen, M., "What Happens at Home – Negotiating EU Policy at the Domestic Level", în Meerts și Cede, pp. 35-50