

ORIGINEA UNIUNII EUROPENE ȘI OBIECTIVELE ATINSE

Mihai POALELUNGI, doctorand, USM, (ORCID: 0000-0002-7269-7930)

Recenzent: **Alexandr CAUIA**, doctor în drept, conferențiar universitar

THE ORIGIN OF THE EUROPEAN UNION AND ITS OBJECTIVES

The research focus of the present scientific approach is the origin of the European Union and its objectives. The European Union is a complicated entity, which can only be understood through the light of its predecessor Communities. The research aims to explain the origins of the European Union up to the birth of its idea. Afterwards it will be taken a look at its objectives, both intended and achieved. Last but not least some of the EU's current problems will be presented.

Key-words: Marshall Plan, Schuman Plan, ECSC, EEC, Euratom, TEU, TFEU, spill-over effect.

Obiectul de cercetare al prezentului demers științific îl constituie originea Uniunii Europene și obiectivele ei atinse. Entitatea Uniunii Europene este una complicată, care poate fi înțeleasă doar prin prisma Comunităților anterioare ei. Cercetarea tinde să explice originea Uniunii Europene până la nașterea ideii ei. Ulterior se vor discuta obiectivele ei atât intenționate, cât și atinse. Nu în ultimul rând sunt prezentate și problemele UE din ziua de azi.

Cuvinte-cheie: Planul Marshall, Planul Schuman, CECO, CEE, Euratom, TUE, TFUE, efectul spill-over

I. Instituirea Comunităților Europene

Anul 1947, o perioadă în care întreaga Europa se afla într-o situație dezastruoasă. După un război ce a distrus marea parte a economiei, ea se afla la începutul drumului unei reconstrucții cu un ritm încă foarte lent. Îndeosebi cercul vicios prezenta un impediment vast ce a constat în devalorizarea valurilor naționale din regiunile europene, dar și în necesitatea statelor de a procura produse esențiale (produse alimentare, petrol etc.) din creditele și ajutoarele obținute, însă în defavoarea unei reconstrucții dorite. Consecința era solicitarea creditelor adiționale, ce ducea la o devalorizare mai mare.

La 5 iunie 1947 se cristalizează „Planul Marshall”. Generalul Marshall, secretar de Stat al Statelor Unite ale Americii, a ținut un discurs la Universitatea Harvard, prilej cu care a anunțat că Statele Unite ale Americii va acorda un ajutor financiar substanțial¹ cu condiția ca aceste țări (inițiativa cărora trebuia să le aparțină) să

1 Între 1948 și 1951 Statele Unite ale Americii au oferit Statelor participante la programul de reconstrucție ajutoare în sumă de 12,4 miliarde de dolari (echivalentul a 133,89 miliarde de dolari în 2020), adică aprox. 4 % din PIB-ul american a acelei perioade; Prof. Dr. Manfred Görtemaker, în: Der Große Ploetz: Die Enzyklopädie der Weltgeschichte. Freiburg: Editura Herder GmbH, 2019. p. 1798.

elaboreze un program coordonat clar de redresare economică pentru o eficacitate sporită.² Trebuie de menționat că Planul Marshall includea și statele din Est, însă acestea s-au exclus singure creând în anul 1949 Consiliul de Ajutor Economic Reciproc (în continuare, CAER).

Astfel la 16 aprilie 1948 a fost creată *Organizația pentru Cooperare Economică Europeană* (în continuare, OEEC), rolul ei fiind coordonarea Planului Marshall. Scopul dorit fusese atins la sfârșitul anilor cincizeci, când economiile țărilor europene se redresaseră, iar valutele naționale din Europa de Vest puteau fi din nou schimbate în orice altă monedă.

Succesoarea ei, *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică* (în continuare, OCDE), a fost instituită la 30 septembrie 1961 având ca scop creșterea economică durabilă și dezvoltarea comerțului mondial. Deși OEEC cât și succesoarea sa au contribuit la conlucrarea economică dintre statele europene, ele nu au putut, dar nici avut ca scop *per se*, unificarea economică a Europei. Cu toate acestea OEEC și OCDE au pregătit (chiar dacă involuntar) statele europene pentru următoarea etapă spre o unificare economică.

O soluție a unificării Europei a fost inițial expusă de Winston Churchill la 19 decembrie 1949 în discursul său la Universitatea din Zurich:

„[...] I am now going to say something that will astonish you. The first step in the recreation of the European family must be a partnership between France and Germany. In this way only can France recover the moral and cultural leadership of Europe. There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany [...]“.³

(în română: [...] Voi spune acum ceva ce vă va uimi. Primul pas în recrearea familiei europene trebuie să fie un parteneriat între Franța și Germania. Numai în acest fel Franța poate recupera conducerea morală și culturală a Europei. Nu poate exista o renaștere a Europei fără o Franță spiritual puternică și o Germanie spiritual puternică [...])

Astfel la 9 mai 1950 ministrul francez de Externe, Robert Schuman, a propus într-un discurs instituirea unei *Comunități Europene a Cărbunelui și a Oțelului* (în continuare, CECO), așa numitul „Plan Schuman“ (*cărbunele și oțelul fiind în anii în cauză piloni strategici atât militari cât și economici*). El era bazat pe necesitatea unei organizări a siderurgiei europene, dar și o nouă tentativă de unificare a Europei care inițial a eșuat prin intermediul Organizației Pactului de la Bruxelles și chiar a Consiliului Europei. Obiectivul primordial a CECO a constat într-un impediment absolut unui eventual război nou prin consolidarea siderurgiei în special a Franței și Germaniei. Schuman a ținut să menționeze în discursul său, că în aceste condiții un nou război ar fi nu numai de neimaginat ci și imposibil. Nucleul problemei era

2 George Catlett Marshall, întregul discurs: <https://www.oecd.org/fr/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>

3 Winston Churchill; întregul discurs: <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>

astfel relația franco-germană și frica față de o Germanie, ce ar putea avea din nou ideea unei răzbunări. Un control absolut a Germaniei prezenta chiar mai mult un fapt puțin rezonabil.

De la discursul lui R. Schuman pe 9 mai e sărbătorită nașterea Uniunii Europene devenind practic o zi a Europei. Tratatul a fost semnat la 18 aprilie 1951 în Paris de statele Beneluxului⁴ (Belgia, Olanda și Luxemburg), Republica Federală Germană, Franța și Italia, astfel intrând în vigoare la 23 iulie 1952; Marea Britanie s-a abținut inițial de la participare. El a fost semnat pe un termen de 50 de ani, astfel că a expirat la 22 iulie 2002. În sensul Protocolului anexat la Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul de la Roma), privind consecințele financiare ale expirării Tratatului CECO și Fondul de cercetare pentru cărbune și oțel, Comisia Europeană a preluat activele CECO în lichidare și după încheierea lichidării au fost numite activele Fondului de cercetare pentru cărbune și oțel.⁵

În urma fondării CECO s-a declanșat un val de euforie de a crea și alte comunități europene ca de exemplu Comunitatea Europeană a Apărării (în continuare, CEA); propusă la 24 octombrie 1950 de prim-ministrul Franței Rene Pleven.⁶ CEA implica în principiu controlul internațional a unei potențiale înarmări a Germaniei. Aceasta însă eșuează în final chiar din cauza Franței, a cărui Parlament refuză să ratifice Tratatul semnat, ce ar însemna preluarea ei a unui comandament militar european.⁷ O altă încercare a fost Comunitatea Politică Europeană, tratatul căreia însă la fel eșuează să fie ratificat în parlamentul francez.⁸ Astfel devine clar, că Europa la acel timp încă nu e gata pentru o integrare politică atât de strânsă, încât sunt încheiate doar tratate economice ca cele de la Roma, semnate la 25 martie 1957 și intrând în vigoare la 1 ianuarie 1958; Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (în continuare, CEE) și Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (în continuare, Euratom).

II. Nașterea Uniunii Europene

„Comunitatea Europeană“ a celor trei Tratatate menționate mai sus (CECO, CEE și Euratom) își are în următorii ani urcușurile și coborâșurile sale. Curioasă (din perspectiva ieșirii Marii Britanii din UE din 31 ianuarie 2020, de când a intrat în vigoare acordul de retragere) este cererea Marii Britanii din 9 august 1961 cu dorința de a adera la cele trei Comunități (CECO, CEE și Euratom) după ce a contribuit la fondarea *Asociației Europene a Liberului Schimb*, care însă nu s-a adeverit de a fi

4 Statele Beneluxului încă nu existau în forma aceasta, ci doar ca o uniune vamală.

5 Tratatul de la Nisa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=DA>, pag. 67.

6 Hakenberg W., în: *Europarecht*. München: Editura Franz Vahlen, 2012. p. 4.

7 Schmitt P., în: *Eine europäische Armee? Das Scheitern der EVG*. Norderstedt: Editura GRIN GmbH, 2015. pag. 10.

8 Weber P., Vögele A., în: *Die Europäische Politische Gemeinschaft — Der Versuch einer politischen Integration der sechs EGKS-Staaten-*. Norderstedt: Editura GRIN GmbH, 2008. p. 10.

îndeosebi de efectivă. Cererea dată a fost însă respinsă din cauza Franței, fiindcă președintele ei Charles de Gaulle nu o considera pe Marea Britanie încă „coaptă” pentru o astfel de aderare. Abia în 1969 în timpul exercitării mandatului de Georges Pompidou are o nouă cerere succes.

Simultan cu fondarea CECO a fost creată și o „adunare comună” cu 72 de membri. Aceștia aveau doar competențe consultative și nu erau aleși direct, ci detașați de parlamentele naționale a membrilor Tratatului. În 1957 în urma instituirii Tratatelor CEE și Euratom competențele consultative a adunării comune a fost extinsă și asupra acestor Comunități. Reprezentanții adunării au decis în 1962 să se redenumescă în „Parlamentul European”. Legitimarea în sensul democratic a acestuia s-a realizat însă abia în 1979, când au avut loc primele alegeri europene.

Astfel la 14 februarie 1984 Parlamentul European adoptă un proiect de Tratat a Uniunii Europene prin care își dorește puterea de codecizie și oferă celor trei Comunități (CECO, CEE și Euratom) o nouă entitate unică. Raportor al proiectului a fost Altiero Spinelli, un politician italian.⁹ El poate fi considerat unul din creatorii Uniunii Europene, chiar și dacă ideile sale presupuneau formarea unei Uniuni Europene federalizate. Or, el a fost și unul din fondatorii federalismului european.¹⁰ Pe de altă parte Jean Monnet (considerat adevăratul tată a Uniunii Europene, fiind inspirația primară a Planului Schuman cât și călăuzitorul instituirii comunităților urmate după CECO) considera că scopul final implicat într-o Uniune Europeană este o integrare politică absolută, care poate fi atinsă printr-o integrare pas cu pas.

La 17 și 28 februarie 1986 se semnează în Luxemburg *Actul Unic European*, care încă nu prezintă nașterea Uniunii Europene ci ultima etapă în formarea sa.¹¹ Acesta revizuieste dispozițiile Tratatelor CECO, CEE și Euratom, și instituie o cooperare politică în materie de politică externă. Statele membre au ales prin pasul dat o cale mai modestă decât cea propusă de Parlamentul European. Însă evenimentele din 1989 — 1991 (căderea zidului din Berlin, destrămarea URSS, războiul din Golf) vor servi ca un ultim catalizator pentru semnarea *Tratatului Uniunii Europene* (în continuare, TUE).

Astfel la 7 februarie 1992 se semnează în Maastricht Tratatul Uniunii Europene. TUE formează o *Uniune Europeană* (în continuare, UE) ce se bazează pe *trei piloni*. Primul pilon constituie cele trei comunități deja existente (CECO, CEE și Euratom — comunități supranaționale; titlurile II, III și IV din TUE) cu unele înnoiri (Uniunea Monetară,

9 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 84/C 77/18. pag. 18, 24 etc. La fel în: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=OJ:C:1984:077:TOC>

10 Spinelli A., în: *Manifeste pour une Europe libre et unie* (alias *Manifeste de Ventotene*; Spinelli scriind manifestul în timp ce a fost pus sub arest pe insula din Italia, Ventotene), 1941. Manifestul poate fi găsit pe: https://www.cvce.eu/obj/the_manifesto_of_ventotene_1941-en-316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc.html

11 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 87/L 169/20, pag. 20 etc. La fel: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=OJ:L:1987:169:TOC>

cetățenia Uniunii, conceptul subsidiarității¹²). Al doilea pilon îl constituie materia nou instituită de politică externă și de securitate comună (titlul V) și al treilea pilon cooperarea în domeniile justiției și ale afacerilor interne (titlul VI); cooperări interguvernamentale.

Din cauza constructului fragmentat a UE, căci doar primul pilon reprezintă comunități supranaționale și ceilalți doi cooperări interguvernamentale, ei nu i s-a recunoscut personalitate juridică. Or, recunoașterea personalității juridice ar presupune incorporarea și înlocuirea celor trei comunități din primul pilonul, ce însă nu a fost realizat. UE era deci la acel moment încă un organism juridic în formare, fiind considerat „instituit” și nicidecum deja „finalizat”.

În continuare au urmat Tratatul din 2 octombrie 1997 din Amsterdam și din 26 februarie 2001 din Nisa. Ele nu au modificat structura în piloni, deși diferențierea lor a devenit mai ștearsă. De exemplu din al treilea pilon au fost transferate în primul pilon cooperarea juridică în litigiile civile cu tangență transfrontalieră.¹³ Un alt exemplu este incorporarea Acordului de la Schengen în primul pilon (Schengen este o mică localitate din Luxemburg la răscruce între Germania, Franța și Luxemburg. Acordul a fost semnat pe o corabie care se afla pe râul Mosel fără a mai putea fi determinat pe teritoriul căreia din cele trei țări ea se afla)¹⁴.

După rafinarea pilonilor care formează baza UE a urmat și un pas înapoi prin eșecul adoptării unei Constituții Europene. Ideea ambițioasă a ei era conceptul unei Europe unite, ce ar prezenta o forță economică globală și operațională pentru al 3-lea mileniu. Cea mai importantă modificare ar fi fost convergența organelor deja existente ale Comunităților din primul pilonul; de exemplu s-ar fi instituit postul unui ministru de externe care ar fi trebuit să asigure o politică externă comună. Astfel ar fi apărut și un guvern european economic. Alte modernizări, cum ar fi simboluri comune ca imnul și drapelul, erau și ele preconizate. În final însă ratificarea a eșuat în Franța și Olanda. Argumentele principale au fost că astfel se va avantaja o concurență economică necontrolată în defavoarea intereselor sociale, sau de exemplu a mediului înconjurător. De asemenea persista frica, că va avea loc o migrațiune sporită între țările membre și astfel vor fi puse în pericol locurile de muncă naționale.

Trebuie de menționat că mai târziu și Curtea Constituțională a Republicii Federale Germane și-a expus scepticismul față de „Constituția Europeană” inițială, declarând că versiunii originare i s-ar fi opus Constituția Republicii Federale Germane.¹⁵

12 Principiul subsidiarității prevăzut în Art. 5 alineatul (3) TUE (în forma actuală) definește condițiile în care UE are prioritate de acțiune în raport cu statele membre în cadrul competențelor neexclusive ale UE. Acest principiu asigură și protejează capacitatea de decizie și acțiune a statelor membre, dar permite intervenția UE în cazul în care obiectivele nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre, ci pot fi realizate mai bine la nivelul UE, de ex. din cauza efectelor acțiunilor preconizate.

13 Hakenberg W., în: *Europarecht*. München: Editura Franz Vahlen, 2012. p. 15.

14 Baumann M., în: *Der deutsche Fingerabdruck: die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*. Baden-Baden: Editura Nomos, 2006. p. 57.

15 Kerssenbrock R. G., în: *Die Vereinigten Staaten von Europa*. Berlin: Editura epubli, 2012. p. 3.

Ca urmare a fost regândită inițiativa unei Constituții Europene și ideea inițială a fost reformată întrucât s-a renunțat la ideea unui „stat supranațional“, inclusiv și tot ce ar implica ideea lui cum ar fi drapelul, imnul etc. În așa mod a fost posibilă semnarea Tratatului din Lisabona din 13 decembrie 2007, în care în mod ironic s-a preluat practic 95 % din conceptul Constituției Europene.¹⁶ Modelul de piloni ca o etapă de formare a UE a fost finalizat încât și cooperările interguvernamentale de până acum au devenit politici depline ale UE. Ea a primit o personalitate juridică întrucât există în același rang: 1) *Tratatul Uniunii Europene*, modificat, 2) *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene* (în continuare, TFUE), 3) *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*.

Astfel UE a devenit mai mult decât o organizație internațională, însă mai puțin decât un stat federal cum ar fi Statele Unite ale Americii. UE este o entitate *sui generis* (din lat. „unic în felul său“) dinamică și cu personalitate juridică, care poate legisla în anumite domenii drept supranațional.

III. Obiectivele Atinse

În Art. 3 al. 1 TUE este reglat că obiectivele Uniunii Europene sunt promovarea: 1) Păcii, 2) Valorilor și 3) Bunăstarea popoarelor ei.

Ideea lui Jean Monnet, mai numit efectul „*spill-over*“ („*efect de extindere*“; deși mai bine ar descrie imaginea unei spirale), era de a ajunge la interdependența actorilor prin interacțiunea lor în domenii mai ușor accesibile, așa numitor „*low politics*“ („*politicilor simple*“ sau cuvânt în cuvânt „*politicilor de jos*“). Astfel va urma un proces de integrare între actori, ce va duce la rândul său la o interdependență mai mare. Deci prin interacțiunea și interdependența economică să crească interdependența politică avansată. La rândul său să urmeze o integrare continuă mai strânsă.

O altă parte importantă a efectului „*spill-over*“ este dezvoltarea economică a țărilor vecine. Paul Collier (fostul conducător al departamentului de cercetare a băncii mondiale) a demonstrat că economia unei țări crește adițional cu 0,4 %, dacă economia țării vecine crește cu 1 %.¹⁷

În 1950, la propunerea CECO persista contextul unui război mondial depășit, iar pacea era unul din cele mai importante obiective. De-a lungul anilor ideea efectului *spill-over* a persistat în concepția UE, însă obiectivele ei au evoluat. După cum e menționat și în Nr. 9 din preambulul TUE s-a pus ca scop crearea unei piețe unice eficiente, la fel ca și progresarea economică și socială, dar nu și în ultimul rând consolidarea protecției mediului înconjurător.¹⁸ Printre altele s-a mai propus fortificarea democrației popoarelor și conlucrării organelor europene — Nr. 7 — și de a promova integrarea europeană la o etapă mai avansată — Nr. 1 — etc.

16 Hakenberg W., în: *Europarecht*. München: Editura Franz Vahlen, 2012. p. 18.

17 Collier P., în: *Die unterste Milliarde — Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*. München: Editura Pantheon, 2017. p. 59.

18 Nowak C., în: *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*. Tübingen: Editura Mohr Siebeck, 2017. p. 15.

Comisia Europeană publică regulat rapoarte privind progresul de coeziune, care le prezintă Parlamentului European. În baza unor instrumente cum ar fi *Procedura de dezechilibru excesiv* (PDZE), ea determină și încearcă să indice domeniile necesare unei atenții sporite.¹⁹ De exemplu în raportul publicat în 2020 se arată că șomajul în rândul tinerilor a scăzut fiind în noiembrie 2020 la un nivel de 17,7 % în comparație cu cel din 2013 de 24,9 %.²⁰ Iar în raportul din 2019 se prezintă o scădere a emisiilor de gaze cu seră între anii 1990 și 2018 cu 23 %, în timp ce economia a crescut în anii aceștia cu 61%.²¹

Trebuie de menționat că persistă și unele dificultăți politice cu care se confruntă comunitatea europeană. Îndeosebi persistă o mișcare neliberală național democrată în Ungaria, ale cărei acțiuni par sceptice privind ocrotirea unui stat de drept. În Polonia se încalcă dreptul Uniunii Europene prin încercarea de instituire a unei „camere disciplinare pentru judecători“, care în realitate reprezintă constrângerea judecătorilor, încălcând astfel principiul de independență și imparțialitate a judecătorilor. În Italia populiștii de dreapta folosesc șansa pentru a critica punctul slab a UE — răspunderea colectivă pentru stabilitatea Euro-lui. În Austria ultimul guvern conservativ de dreapta exersa la hotar cu Slovenia tacticile sale de protecție față de refugiați în pofida politicii prietenoase a UE față de refugiați. Dar și Brexit-ul prezintă un „divorț“ confuz, în urma căruia timpul va arăta, dacă Marea Britanie a devenit o roată (economică) spartă pierzând încet aerul, sau se va putea afirma economic, obținând doar izolarea mult dorită față de problemele sociale mondiale.

În final consider că Uniunea Europeană este mai mult decât o entitate *sui generis*, care de mulți e privită din păcate sceptic ca fiind finalul suveranităților statelor europene. Ea reprezintă mai mult de atât următoarea etapă a evoluției statelor europene cu un potențial enorm de a asigura pacea și bunăstarea în întreaga Europă. Însă atât societățile țărilor europene cât și actorii politici trebuie să se axeze mai mult pe ideile marilor personalități ca Churchill, Monnet și Spinelli și mai puțin pe dorințele câteodată pripite geopolitice.

19 Becker P, Lippert B., în: Handbuch Europäische Union. Wiesbaden: Editura Springer Fachmedien GmbH, 2020. p. 244.

20 Raportul integral pe: <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2020/ro/>

21 Raportul integral pe: <https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/66c4ad7e-6281-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-ro/format-PDF/source-222893912>