

DREPT INTERNAȚIONAL

CZU: 341.1:061.1EU

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2021.3\(58\).03](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2021.3(58).03)

ABORDARE ISTORICO-JURIDICĂ A TRANSFORMĂRII COMUNITĂȚILOR EUROPENE, PREDECESOARELE UNIUNII EUROPENE, ÎNTR-UN MODEL INSTITUȚIONAL DIN REGIUNE



Mihai POALELUNGI,

doctor habilitat, profesor universitar interimar
<https://orcid.org/0000-0002-8270-5543>



Mihai POALELUNGI,

*referent juridic la Curtea Regională Karlsruhe,
doctorand, Germania*
<https://orcid.org/0000-0002-7269-7930>

A HISTORICAL AND JUDICIAL APPROACH ON THE TRANSFORMATION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, THE PREDECESSORS OF THE EUROPEAN UNION, INTO AN INSTITUTIONAL MODEL ACROSS THE REGION

SUMMARY

The process of European integration has never followed a clear path and the current EU predecessors had never been by far the only efforts of the regional integration in Europe. Created in the 1950s, the European Communities as today's EU predecessors, have overdue emerged in a very broad area populated by international organizations and various cooperation institutions. This organization, only by matching economic and political challenges, succeeded in becoming the most important cooperation forum between European states. Although in the early 1950s the Western European states could often choose between various forms of regional cooperation, today the EU is frequently seen as the only available at the European level option and the only model of institutional governance.

Key-words: *the European Communities, the European Union, international cooperation organizations, international integration organizations.*

SUMAR

Procesul de integrare europeană niciodată nu a parcurs o cale limpede, iar predecesoarele UE de astăzi nu au fost nici pe departe singurele eforturi ale integrării regionale în Europa. Create în anii 1950, Comunitățile Europene, predecesoarele UE de astăzi, au apărut în mod întârziat într-un domeniu foarte larg populat de organizații internaționale și diverse instituții de cooperare. Doar confruntând provocările economice și politice această organizație a reușit să devină cel mai important for de cooperare pentru statele din Europa. Dacă la începutul anilor 1950 statele vest-europene puteau uneori alege între diverse forme de cooperare

regională, astăzi UE este adesea privită ca o singură opțiune disponibilă la nivelul Europei și singurul model de guvernare instituțională.

Cuvinte-cheie: *Comunitățile Europene, Uniunea Europeană, organizații internaționale de cooperare, organizații internaționale de integrare.*

Majoritatea lucrărilor contemporane referitoare la construcția comunitară europeană încep cu o descriere a consecințelor celui de-al Doilea Răz-

boi Mondial, trasând o linie dreaptă de la crearea primelor Comunități Europene, până la edificarea Uniunii Europene (UE) contemporane. Analizele istorice, din contra, arată un proces constituit din mai multe alternative, erori, urcușuri și coborâșuri, dar și multiple tensiuni. Create în anii 1950, Comunitățile Europene, predecesoare ale UE de astăzi, au apărut în mod întârziat într-un domeniu foarte larg populat de organizații internaționale și diverse instituții de cooperare. Doar confruntând provocările economice și politice această organizație a reușit să devină cel mai important for de cooperare pentru statele din Europa, reprezentând astăzi o formă unică de cooperare a celor 27 de state suverane. Este o ultimă etapă în procesul de integrare europeană, care a luat naștere după cel de-al Doilea Război Mondial, proces inițiat de către șase state din Europa de vest pentru a promova pacea și dezvoltarea economică. Fondatorii acesteia au sperat că, prin renunțarea la anumite atribute de suveranitate în domeniile înguste, inițial economic, integrarea va încuraja și favoriza interdependența și va face ca un alt război să devină inimaginabil, inadmisibil.

Totuși, acest proces de integrare europeană niciodată nu a parcurs o cale limpede, iar țările predecesoare ale UE de astăzi nu au fost nici pe departe singurele eforturi ale integrării regionale în Europa. La începutul anilor 1950, când a fost creată Comunitatea Europeană pentru Cărbune și Oțel (CECO), prima predecesoare a UE, procesele de internaționalizare și globalizare au atins un punct culminant, când statele vest-europene nu mai formau entități de sine stătătoare. Pe fondul unei păci fragile, al dificultăților economice și sociale, sute de organizații și-au făcut apariția în întreaga lume, punându-se accentul în mod deosebit pe regiunea nord-atlantică și vest-europeană. În loc să accepte crearea unei singure instituții de cooperare și integrare în Europa, mai multe organizații își fac apariția după cel de-al Doilea Război Mondial [4, pp. 37-59].

Primele încercări de cooperare între statele Europei occidentale sunt marcate de principiile abordării interguvernamentale, care, în esența lor, relevă dorința statelor de a-și păstra neatinsă suveranitatea în cursul procesului de cooperare. Astfel, în 1948 ia naștere Organizația Europeană de Cooperare Economică (OECE), considerată în doctrina internațională ca fiind unul dintre cele mai importante rezultate ale eforturilor Europei de vest de a rezista comunismului, organizație menită să gestioneze, în comun, ajutorul american atribuit de SUA prin 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 vor acorda un ajutor financiar substanțial, cu condiția ca ace-

te țări (cărora trebuia să le aparțină inițiativa) să elaboreze un program coordonat clar de redresare economică pentru o eficacitate sporită [10].

Importanța OECE a scăzut atunci când finanțarea Planului Marshall a luat sfârșit și accentul cheltuielilor americane a fost mutat pe obiective militare, prin înființarea, în 1949, a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), care instituționalizează legătura de apărare dintre SUA și Europa, fiind dotată, începând cu anul 1950, ca structură militară. Începând din anul 1961, OECE poartă denumirea de Organizația Economică de Cooperare și Dezvoltare (OECD), având ca scop stabilitatea și dezvoltarea economică mondială, asigurând un nivel de trai ridicat tuturor cetățenilor statelor membre. La 5 mai 1949, pentru a completa pe plan politic organizațiile OECE (economică) și NATO (militară), a luat naștere Consiliul Europei, care asigură la ora actuală cel mai eficient mecanism de protecție și promovare a drepturilor omului prin intermediul Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și prin identificarea noilor amenințări la adresa drepturilor omului și demnității umane, promovarea educației și formării în domeniul drepturilor omului [1, pp. 5-7].

Acestea sunt doar câteva exemple de alternative regionale, or, procesul de integrare europeană a luat naștere într-un vid internațional: națiunile trebuiau să aleagă între prezervarea suveranității naționale sau modelul de integrare comunitară. Începând cu anii '50 ai secolului trecut, își fac apariția în regiune organizații mai restrânse, de integrare, și anume Comunitățile Europene. Un actor întârziat în acest proces, Comunitățile Europene ilustrează câteva lecții din istoria cooperării și integrării regionale. Acesta reflectă noile tendințe de a ține cont de sfera geografică mai îngustă, care să cuprindă state comparabil omogene, în detrimentul unui număr mare de state. În al doilea rând, acest actor a întruchipat tendința de a oferi prioritate integrării sectoriale, în detrimentul celei globale și, respectiv, politice. În al treilea rând, Comunitățile Europene au optat pentru un model mai profund și intens de integrare (abandonând schema cooperării dintre state) cu un corp legal mai solid decât cel existent la nivelul organizațiilor regionale de cooperare (OECE, Consiliul Europei ș.a). Aceasta a fost posibil doar datorită omogenității, dar și a numărului mic al actorilor participanți [8, p. 201]. În raport cu prioritățile politice globale promovate de către organizațiile de cooperare din regiune, predecesoarele UE, din contra, erau preocupate de domenii sectoriale mai înguste, mai ales pe chestiuni economice. Această tendință s-a consolidat după eșecul creării Comunității Europene pentru Apărare (CEA) și Comunității Politice Europene (CPE) în anul 1954. În urma fondării CECO, s-a declanșat un val de eu-



forie de a crea și alte comunități europene, ca, de exemplu, CEA, propusă la 24 octombrie 1950 de prim-ministrul Franței, Rene Plevin [6, p. 4]. CEA implica, în principiu, controlul internațional asupra unei potențiale înarmări a Germaniei. Acesta, însă, eșuează în final chiar din cauza Franței, a cărui Parlament refuză să ratifice tratatul semnat, ceea ce ar însemna preluarea de către ea a unui comandament militar european [9, p. 10]. O altă încercare a fost Comunitatea Politică Europeană, tratatul căreia, însă, la fel, eșuează să fie ratificat în Parlamentul francez [13, p. 10]. Astfel, devine clar că Europa la acel timp încă nu era gata pentru o integrare politică atât de strânsă, iar domeniul economic – mai puțin afectat de opozițiile naționale decât alte domenii – devine terenul consensual al cooperării supranaționale. Rolul secundar al Comunităților Europene, sub radarul celor mai urgente preocupări în materie de politică internațională, i-a oferit UE un spațiu mai liber pentru dezvoltare și pentru transformare. Concentrarea pe priorități sectoriale explică, de asemenea, motivul pentru care Comunitățile Europene nu au fost cel mai important for de integrare regională a statelor europene. De exemplu, Comunitatea Europeană nici măcar nu a monopolizat chestiunile legate de comerț și de guvernare economică. Circa douăzeci de organizații regionale, cea mai proeminentă fiind OECD, erau destul de active în acest domeniu, inclusiv în statele vest-europene [8, p. 203].

Din momentul constituirii sale, CECO deja avea puteri superioare în comparație cu organizațiile internaționale din regiune. Din cauza dimensiunii sale supranaționale, grație căreia statele și-au cedat anumite atribute de suveranitate Înaltei Autorități, a fost posibilă adoptarea deciziilor obligatorii din punct de vedere juridic, cu efect și aplicabilitate imediată în statele membre, fără a fi necesară implementarea acestor decizii în ordinea juridică internă. Conceptul supranaționalismului a definit o nouă metodă comunitară în cadrul CECO, desemnând și începutul reorganizării Europei. Aceasta a fost folosită în art. 9 al tratatului care reglementa atribuțiile și modul de funcționare a Înaltei Autorități: membrii Înaltei Autorități „se vor abține de la orice comportament incompatibil cu caracterul supranațional al funcțiilor lor. Fiecare stat membru este de acord să respecte acest caracter supranațional și să nu depună eforturi pentru a influența membrii Autorității superioare în exercitarea atribuțiilor lor” [12].

Părinții fondatori ai Comunității Europene au remarcat faptul că supranaționalismul este piatra de temelie a sistemului guvernamental. Acest lucru este consacrat astfel în Declarația Europei făcută la 18 aprilie 1951: „Europa trebuie să aibă un guvern comun creat cu scopul elaborării, promovării și im-

plementării politicii externe, celei de apărare, politicii economice, financiare și dezvoltării științifice comune” [11]. Prin semnarea acestui tratat, părțile participante dau dovada hotărârii lor de a crea prima instituție supranațională și că astfel pun adevărata bază a unei Europe organizate [13, pp. 39-40].

Chiar dacă termenul „supranațional” nu apare expres în textul tratatelor de la Roma din anul 1957 privind crearea CEEA și CEEA, acestea au avut un caracter „parțial supranațional”, fiind capabile să adopte decizii obligatorii, cu potențialul de a fi aplicate imediat pe teritoriul statelor membre. Anume această dimensiune supranațională este dovada elocventă de ce, inițial, cele trei Comunități europene au avut mai puține state membre decât alte organizații fondate la acea vreme în vestul Europei, cum ar fi OECD, Consiliul Europei ș.a. Multe state europene nu erau pregătite să transfere esențialul capacității decizionale unor structuri independente, supranaționale, cu un sistem juridic riguros. Specificitatea configurării legale, dar și a structurilor de guvernare explică de ce Comunitățile Europene au început cu un număr atât de mic de state. Caracterul *sui generis* (excepțional) al Comunităților scoate în evidență diferențele legale și administrative dintre acestea și celelalte organizații regionale, cel puțin – în primii ani de formare și de existență ale acestora [8, pp. 203-204]. Specificul organizațiilor supranaționale constă în faptul că o organizație supranațională reprezintă o uniune internațională în care puterea și influența statelor membre transcend granițele sau interesele naționale pentru a le împărtăși în luarea deciziilor și pentru a vota problemele legate de organismul colectiv. Beneficiile acestui concept sunt sinergiile derivate din politicile sociale și economice și o prezență mai puternică pe arena internațională. Prin urmare, diferența majoră între o organizație supranațională și cea interguvernamentală se manifestă prin faptul că într-o organizație supranațională există un organ independent care poate lua decizii în numele întregii Uniuni, decizii care vor fi obligatorii pentru toate statele membre, persoane fizice și juridice, iar în cadrul organizației interguvernamentale deciziile de o importanță majoră pentru statele membre sunt luate după consultarea cu toate statele și participarea acestora la procesul decizional.

Astfel, începând cu anii 1950, economiile celor șase state membre, inițial, și, ulterior, alte sectoare de politici deveneau tot mai mult administrate în comun. Deciziile luate mai înainte exclusiv de guvernele naționale devin hotărâri luate împreună cu alte guverne și cu instituțiile europene create în mod special. Guvernele au renunțat la dreptul exclusiv de a elabora legislația cu privire la anumite categorii de probleme (suveranitatea națională) în

favoarea unor procese decizionale comune cu alte guverne (suveranitatea partajată) [3, pp. 43-44]. În ansamblu, cooperarea regională și integrarea europeană devin într-un context postbelic un labirint de organizații care, parțial, s-au suprapus și au concurat între ele. La începutul construcției comunitare europene era greu de imaginat că Comunitățile Europene vor reuși într-o bună zi să depășească principalii săi concurenți regionali. Abia la începutul anilor 1970, Comunitățile Europene obțin poziția de lider față de organizațiile internaționale clasice, transformându-se în cel mai proeminent pioner instituțional din regiune [7, pp. 656-661].

Kiran Klaus Patel a identificat trei factori care explică de ce Comunitățile Europene au reușit să devină forul primar și dominant al integrării europene. Concentrarea pe realizarea Uniunii Vamale și a pieței interne a UE (inițial – piața comună a producției de cărbune și oțel, urmată de piața comună a Comunității Economice Europene, care și-a propus integrarea ansamblului economiilor statelor membre) s-a dovedit a fi crucială pe termen lung. Anume acest raționament economic a produs mai multe legături funcționale, declanșându-se un proces care cuprinde astăzi și alte domenii de politici. Dacă este să comparăm cu alte organizații internaționale din regiune care nu au reușit să-și extindă domeniile lor de cooperare trasate inițial și confruntându-se cu o puternică rezistență din partea statelor membre, Comunitățile Europene, pornind de la sectorul economic necontroversat alături de o abordare tehnocrată și aparent apolitică, au reușit să înglobeze sectoare de o mai mare importanță politică, care au implicat o reducere graduală a competențelor statelor membre.

Un alt factor important l-a constituit Dreptul Uniunii Europene. Dezvoltarea incrementală a propriei culturi juridice cu un pronunțat caracter obligatoriu (de la legislație până la punere în aplicare a acesteia) i-a oferit Comunității Europene un imens avantaj față de celelalte organizații din regiune. În general, organizațiile de cooperare se bazuau pe acordul de voință al statelor membre de a implementa la nivel național acordurile internaționale încheiate sub auspiciile lor. Din contra, în cadrul Comunităților Europene, chiar și persoanele fizice, în anumite condiții, erau îndreptățite să invoce legislația comunitară direct în fața Curții de Justiție. Acest element i-a oferit Curții Europene de Justiție o dinamică particulară, or, rolul acesteia a fost unul crucial în extinderea competențelor Comisiei Europene, dar și prin aplicarea unei ample interpretări a prevederilor tratatelor, orientate către realizarea obiectivelor pieței interne. Impactul dreptului Uniunii Europene, direct aplicabil și în mare parte independent de dreptul statelor membre, s-a dovedit a fi cea mai puternică armă a Uniunii.

Și cel de-al treilea factor ține de sistemul de finanțare a organizațiilor internaționale postbelice. Astfel, Comunitățile Europene au beneficiat de resurse financiare mari în raport cu alte organizații internaționale de cooperare. Mai mult, adoptarea unui sistem de resurse financiare proprii, începând cu anul 1970, le-a asigurat comunităților o relativă independență, în special la nivelul deciziilor legate de finanțarea Comisiei Europene și Parlamentului European. Compromisul și acordul a fost obținut cu greu, dar, odată pus în aplicare, acesta a oferit Comunităților Europene o anumită libertate și autonomie financiară pe care concurenții regionali le-ar fi putut doar visa. Kiran Klaus Patel susține că acești trei factori au propulsat Comunitățile Europene într-o poziție de supremație în raport cu organizațiile regionale vest-europene [8, pp. 205-208].

Pornind de la un sector îngust economic, UE a pătruns de-a lungul anilor gradual în marea majoritate a domeniilor de politici, aceasta în mare parte datorându-se raționamentului său economic. Această expansiune a domeniilor de politici gestionate de Comunitățile Europene (astăzi – UE) a implicat o revigorare a relațiilor de cooperare cu organizațiile internaționale din regiune. Astfel, Comunitățile Europene s-au inspirat din politicile și modelele de guvernare care, inițial, au fost implementate la nivelul altor organizații internaționale, adaptându-le la specificul construcției europene. Politica de mediu este un exemplu în acest sens, or, în anii 1970 problemele de mediu au fost pe larg internaționalizate, iar organizații precum Consiliul Europei, NATO sau OECD erau foarte active pe acest pilier. În aceeași perioadă, Comunitățile au reușit să surclaseze OECD în ceea ce privește politica comercială, iar în domeniul politicilor regionale și, din ce în ce mai mult, pe dimensiunea drepturilor omului Uniunea concurează puternic cu Consiliul Europei [8, pp. 209-210]. Sunt doar câteva exemple de politici elaborate și dezvoltate inițial de alte organizații internaționale, dar care au fost selectiv adaptate și integrate la nivelul UE, chiar mai mult – în anumite domenii, a ajuns să devină lider mondial [2].

În același timp, trebuie de menționat faptul că aceste dinamici accelerate ale procesului de integrare europeană au declanșat, uneori, procese disfuncționale, chiar de dezintegrare. Iar aceste procese au dus la apariția unui nou fenomen în UE, căci, de multe ori, doar un anumit număr de state membre și-au dorit sau au fost capabile să participe la noi proiecte menite să avanseze procesul de integrare europeană. Creșterea graduală a supremației Uniunii a fost un motiv pentru care termeni precum „Europa cu două viteze”, „geometrie variabilă”, „integrare diferențiată” au intrat în dezbaterile europene și au influențat procese și schimbări



politice. Procesul de extindere a Uniunii și mărirea numărului statelor membre a constituit un alt factor, la fel de important, care a contribuit la apariția acestui contracurent al integrării. Astfel, procesul de extindere a transformat Uniunea într-o entitate mai diversă și eterogenă, iar cu un număr mai mare de state devine din ce în ce mai dificil de menținut toate statele membre la bordul tuturor proiectelor europene. Diferențierea a fost de cele mai multe ori cea mai bună și mai ușoară soluție pentru aceste provocări. Deși publicul european era istoricește înclinat favorabil procesului de integrare europeană, mereu au existat tensiuni în cadrul Uniunii între acele state care doresc o Uniune tot mai strânsă, pentru ca integrarea europeană să progreseze, și cei care doresc să păstreze pentru UE un model interguvernamental mai pronunțat în vederea unei mai bune prezervări a suveranității naționale. Drept urmare, unele state au negociat clauze de non-participare pentru anumite aspecte ale integrării, cum este zona Euro și spațiul Schengen.

Crearea Uniunii economice și monetare, domeniului justiției și afacerilor interne, abolirea controalelor la frontierele interne sunt doar câteva exemple care demonstrează că procesul de integrare europeană a atins astăzi un nivel înalt. Uniunea a început să joace un rol din ce în ce mai puternic în domeniul de politici foarte importante, iar procesul țintește către o integrare politică mai profundă. Din punct de vedere științific, integrarea politică europeană a fost văzută în literatura de specialitate ca fiind un proces în cadrul căruia actorii politici din câteva modele naționale distincte sunt convinși să și reorganizeze loialitățile. Activitățile politice sunt îndreptate către un centru nou, ale cărui instituții posedă sau solicită jurisdicție asupra statelor naționale preexistente. Rezultatul final al procesului de integrare politică este o comunitate politică nouă, suprapusă celor preexistente [15, p. 16]. Din punct de vedere practic, astăzi UE și-a asumat deja poziția de lider în anumite domenii, de exemplu, cel al schimbărilor climatice și cel al economiei, iar această poziție este una esențială pentru obiectivele mondiale și de securitate ale Europei [2].

Cu regret, însă, după 2009, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, când UE a fost investită cu personalitate juridică, nu s-a mai produs nici un transfer de competențe/politici pentru a fi gestionate la nivelul UE. Mai mult, în această perioadă s-au intensificat practicile statelor membre de a oferi prioritate interesului național, în detrimentul procesului de integrare europeană. Totuși, cu toate aceste provocări și crize multiple cu care s-a confruntat UE în ultimul deceniu, Comisia Europeană nu a încetat să încurajeze statele membre în vederea continuării și avansării procesului de integrare economică și politică, propunând

noi proiecte ambițioase precum Uniunea Digitală, Uniunea Sănătății, Uniunea Apărării ș.a. Dacă la începutul anilor 1950 statele vest-europene puteau alege între diverse forme de cooperare regională, astăzi, deseori, UE este privită ca o singură opțiune disponibilă la nivel european și singurul model de guvernanță instituțională.

Referințe bibliografice:

1. Cătană E.L., Toncean-Luieran I.-R. *Dreptul Uniunii Europene: istoric, instituții, izvoare, drepturi fundamentale*. București: Pro Universitaria, 2018. 237 p.
2. Discursul din 2021 privind Starea Uniunii. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/so-teu-2021_address_ro.pdf (vizitat 14.09.2021).
3. Suceveanu N., Pozneacova V. Supranaționalism vs. interguvernamentalism în cadrul Uniunii Europene – Abordare politico-juridică. În: *Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale*, 2021 nr.1, Vol.16, p.35-54.
4. Akira I. *Global Community: The role of international organization in the making of the contemporary world*. Berkeley: University of California Press, 2002. 255 p.
5. Haas E.B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1968. 552 p.
6. Hakenberg W. *Europarecht*. München: Franz Vahlen, 2012. 225 p.
7. Lenz T., Burlikov A. Institutional pioneers in world politics: Regional institution building and influence of the European Union. In: *European Journal of International Relations*, 2017, Vol. 23(3), p.654-680.
8. Patel K.K., Why the EU became „Europe”. Towards a new history of EU. In: *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, June 2020, Volume LIV, p.199-216.
9. Schmitt P. *Eine europäische Armee? Das Scheitern der EVG*. Norderstedt: GRIN GmbH, 2015. 20 p.
10. The „Marshall Plan” speech at Harvard University, 5 June 1947 <https://www.oecd.org/fr/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm> (accessed 05.11.2020).
11. The European Declaration. <https://www.oswald-mosley.com/european-declaration/> (accessed 02.09.2021).
12. Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951) art. 9. https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951_consolidated_version_1997-en-ab08a-b1b-6476-44c5-965f-261f12315a88.html (accessed la 02.09.2021).
13. Weber P., Vögele A. *Die Europäische Politische Gemeinschaft - Der Versuch einer politischen Integration der sechs EGKS-Staaten*. Norderstedt: GRIN Verlag, 2008. 24 p.