



29.11.2022

### Dezbateri: „Politica de extindere a Uniunii Europene – O privire spre trecut și viitor

#### *(EU Enlargement Policy – Looking back and ahead)*”

(Sala de conferințe a Institutului European din România)

#### – SINTEZĂ –

Institutul European din România (IER) a organizat, în 29 noiembrie 2022, dezbateri cu tema **Politica de extindere a Uniunii Europene – O privire spre trecut și viitor (EU Enlargement Policy – Looking back and ahead)**, ocazionată de lansarea volumului *Last Train West: Revisiting Romania's Accession to the EU* (Editura Technum, 2022) în prezența autorului **Jochen M. Richter**, fost Director în cadrul Parlamentului European, lector la Universitatea din Luxembourg și la Universitatea din Düsseldorf.

Invitații la dialog au fost **prof. univ. dr. Alina Bârgăoanu**, Școala Națională de Studii Politice și Administrative și președinte al Consiliului de Administrație al IER, dl **Leonard Urban**, membru al Consiliului Științific *New Strategy Center*, fost comisar european pentru multilingvism și fost negociator șef pentru aderarea României la Uniunea Europeană, și **prof. univ. dr. Gabriela Drăgan**, Academia de Studii Economice din București și membru al Consiliului Științific consultativ al IER.

Cuvântul de deschidere a fost adresat (prin reprezentant) de **Oana-Mihaela Mocanu**, director general al IER. În contextul aniversării a 15 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană, cartea semnată de Jochen M. Richter reprezintă o incursiune în perioada pre-aderării, cu toate provocările și oportunitățile aferente. Lucrarea oferă trei perspective: a instituțiilor europene, a reprezentanților politici din Germania, respectiv din România. Astfel, dezbateri își propune să evalueze stadiul politicii de extindere în actualul context geopolitic. A fost subliniat totodată și faptul că IER reprezintă expresia clară a priorității acordate de România aderării și integrării depline în Uniunea Europeană, prin sprijinul oferit factorilor de decizie pe parcursul celor 22 de ani de existență.

Moderarea evenimentului a fost asigurată de **Ana-Maria Anghelescu**, expert în cadrul Serviciului Studii Europene, Institutul European din România, care a amintit câteva dintre opiniile exprimate de cetățenii români în cadrul evenimentelor organizate de Institutul European din România și Centrul Europe Direct București în marja Conferinței privind viitorul Europei. S-a remarcat optimismul cetățenilor români cu privire la Uniunea Europeană, considerând că aceasta trebuie să acționeze într-o manieră unitară și solidară, susținând o Uniune fără fragmentări sau viteze multiple. Reziliența Uniunii Europene rezidă atât în soliditatea pieței interne, cât și în angajamentul strategic față de vecinătățile sale.

Prima intervenție din cadrul evenimentului a fost susținută de dl **Jochen Richter**, care a analizat contextul prezent generat de războiul din Ucraina care a adus schimbări profunde în Europa. De asemenea, acesta a amintit faptul că pe agenda europeană actuală se află și Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) pentru care Comisia Europeană a recomandat încetarea monitorizării României, dezbateri privind extinderea spațiului Schengen, precum și relațiile Ucrainei, Republicii Moldova și Georgiei cu Uniunea Europeană.



✓ Uniunea Europeană a apărut ca urmare a interesului statelor libere de a colabora pentru a preveni noi războaie, punând în centru drepturile omului, principiile democratice, statul de drept. Războiul Rusiei împotriva Ucrainei face apel la instrumente din secolul XIX, de modificare a granițelor și încălcarea integrității teritoriale, fără considerație față de indivizi, fapt ce a adus o schimbare dramatică în mediul actual.

✓ În speță după 1989, Uniunea Europeană s-a concentrat pe dezvoltarea modelului său economic, beneficiind de efectele globalizării, însă războiul din Ucraina a determinat o concentrare mai mare asupra domeniului securității. Gestionarea efectelor sociale ale actualei crize economice și energetice reprezintă însă în continuare o prioritate a Uniunii Europene.

✓ În urmă cu 50 ani, Germania a început un proces de redefinire a politicii sale față de vecinii săi din est, începând cu Republica Democrată Germană, pornind de la realitățile politico-sociale, proces care a beneficiat de avântul produs de căderea Zidului Berlinului și prăbușirea regimurilor comuniste în 1989.

✓ La acel moment, Uniunea Europeană avea 12 state membre, care cooperau pe baza unor valori comune europene cu scopul de a asigura coerența la nivelul politicilor. De-a lungul existenței sale, UE a traversat numeroase crize, fiind amintite în context „criza scaunului gol” sau demisia Comisiei Santer.

✓ În perioada anterioară extinderii, alocarea bugetului pentru Politica agricolă comună în cadrul bugetului pentru 2003-2007 a reprezentat un subiect important de dezbateri la nivelul statelor membre. Eșecul Tratatului Constituțional a reprezentat un alt moment în care spiritul european a fost chestionat. Exista în acea perioadă deja un sentiment de oboseală față de extinderea UE, simțindu-se nevoia de a nu mai discuta despre această posibilitate.

✓ Politica de extindere a reprezentat întotdeauna un subiect care a generat dezbateri intense între statele membre și instituțiile europene. În pregătirea acceptării unor noi membri și în spiritul ideii de reformă a Uniunii Europene, s-a discutat despre posibilitatea reducerii numărului de comisari europeni și reprezentarea prin rotație a statelor membre în Comisie, o opțiune care nu ar fi fost echitabilă față de noile state membre. Această discuție poate fi ridicată din nou în contextul viitoarelor valuri de extindere.

✓ În pregătirea extinderilor din 2004 și 2007, s-a încercat realizarea unui echilibru între dezvoltarea economică a țărilor candidate și pregătirea lor instituțională pentru aderare, iar evaluările ulterioare ale experților implicați în acest proces arată că acest echilibru nu a fost întotdeauna respectat.

✓ În privința unor viitoare potențiale extinderi, există câteva actualizări la nivel european care trebuie luate în considerare, pornind de la redefinirea politicii de extindere din 2020, prin care se urmărește creșterea transparenței procesului. De asemenea, o lecție din extinderile precedente ar fi aceea de a uni capitolele de negociere, pentru a realiza conexiuni mai bune la nivelul politicilor și reformelor necesare.

✓ Situația extinderii a luat o turnură diferită în sensul în care, în trecut, acordarea statului de candidat la Uniunea Europeană se realiza în urma unui proces anevoios de evaluare, în timp ce în prezent, statutul de candidat se acordă relativ ușor, dar procesul de negociere pentru a deveni membru a devenit mai complex. Este foarte dificil să evaluăm impactul acestei schimbări, însă este cert că o aderare rapidă a unui stat candidat nu va fi posibilă, mai ales în contextul în care există din nou o oboseală a extinderii.

✓ Una dintre lecțiile ce ar putea fi învățate din procesele de aderare de până acum este că adoptarea *acquis*-ului Uniunii Europene presupune și consolidarea instituțiilor din țările candidate, nu doar transferul reglementărilor. În acest sens este nevoie de experți naționali în domeniu, pentru a nu genera sentimentul că aceste reglementări sunt impuse.

✓ Titlul cărții prezentate face referire la existența aceluși moment oportun care a facilitat aderarea României la Uniunea Europeană, având în vedere multiplele crize ulterioare anului 2007, care ar fi întârziat probabil acest proces.

✓ În ceea ce privește această așteptare a UE, referindu-se inclusiv la Comunitatea politică europeană lansată la inițiativa președintelui francez Emmanuel Macron, sunt anticipate nemulțumiri ale țărilor care își doresc relații mai strânse și aderarea cât mai rapidă.

✓ În procesul de negociere a aderării, echilibrul dintre criteriile economice și cele politice este unul fragil, în anumite momente deciziile tehnice suferind modificări în negocierile politice.

În intervenția sa, dna **prof. univ. dr. Alina Bârgăoanu** a prezentat câteva idei cheie din perspectiva dezinformării și comunicării:

✓ Cartea semnată de Jochen M. Richter oferă o variantă analitică severă cu privire la istoria recentă a României, iar până în prezent nu există o lucrare scrisă de un autor român pe această temă. Volumul este o anatomie a procesului de aderare la UE, având o valoare documentară și relevanță semnificativă în contextul actual, având în vedere și dezbaterile privind aderarea României la Spațiul Schengen.

✓ În discursul public regăsim anumite idei similare referitoare la ambele procese: tonul moralizator, ideea de *lecturing*, standardele duble, interese politice ascunse în spatele unor principii, precum și autosuficiență.

✓ Se remarcă asimetria în procesul de negociere în privința procesului de aderare a statelor, respectiv în modul de funcționare a Uniunii Europene, fiind necesară acordarea unei atenții deosebite remedierii acestor provocări prin competență, pregătire și curajul de a afirma și susține propriile interese în mod rațional.

✓ Se observă totodată la nivelul tuturor statelor din Europa Centrală și de Est, inclusiv în România, persistența și uneori chiar amplificarea decalajelor regionale, în ciuda beneficiilor certe aduse de aderarea la UE. Este necesar un proces de analiză asupra modului în care creșterea economică se reflectă în progres și dezvoltare. Decalajele regionale se regăsesc în majoritatea statelor europene, inclusiv cele din Europa de Vest.

✓ Procesul de aderare a României la Uniunea Europeană s-a realizat cu o lipsă de pregătire a opiniei publice pe subiecte complexe (remarcată și prin numeroase interviuri realizate de autor).

✓ Despre UE se vorbește mult ca fiind un proiect economic, geopolitic și de securitate, aspecte de o certă importanță, însă este nevoie ca, în urma crizelor din ultimul deceniu, ar trebui să se discute despre UE ca proiect politic cultural și identitar.

DI **Leonard Orban** s-a referit în intervenția sa la aspecte legate de aderarea României Uniunea Europeană, respectiv anumite lecții pentru următoarele valuri de extindere:

✓ A amintit rolul IER în procesul de aderare a României la UE, menționând în context traducerea în limba română a *acquis-ului comunitar*.

✓ Cartea semnată de Jochen M. Richter reprezintă o primă lucrare în care persoanele implicate în procesul de aderare a României își prezintă experiența din acea perioadă, existând perspective din România, precum și din instituțiile europene și din statele membre.

✓ Procesul de aderare a fost unul foarte complex și a beneficiat de o fereastră de oportunitate, pe care România a reușit să o valorifice prin încheierea negocierilor de aderare în decembrie 2004. În contextul în care există un puternic discurs eurosceptic care chestionează beneficiile rezultate din statutul de membru, este necesară sublinierea progresului economic remarcabil înregistrat în cei 15 ani de la aderare.

✓ Alternativa, în cazul în care România nu ar fi aderat la Uniunea Europeană și la NATO, ar fi fost perspectiva unui stat eșuat (*failed state*), însă este discutabilă proporția în care România a reușit să valorifice toate oportunitățile oferite de statutul de membru, așa cum rezultă și din opiniile exprimate de experții intervievați.

✓ În acest context, a amintit statisticile recente în privința României, care a înregistrat o creștere de 800% a PIB-ului în ultimele două decenii, marcând o diferență semnificativă față de statele vecine, în ciuda decalajelor regionale și clivajul urban-rural care se mențin în continuare și chiar s-au agravat pe alocuri.

✓ România are un excedent de peste 50 miliarde euro, aceasta reprezentând diferența dintre fondurile primite și utilizate și contribuția României la bugetul Uniunii Europene. Acest excedent ar putea fi utilizat și pentru reducerea decalajelor menționate anterior. Până în 2029 există 10 miliarde euro la dispoziția statului român (sume nerambursabile), ce pot contribui în mod semnificativ la dezvoltarea României.

✓ Aderarea României la Uniunea Europeană în ianuarie 2007 nu a fost un rezultat garantat, fiind o decizie politică la nivelul statelor membre de atunci, iar finalizarea negocierilor în decembrie 2004 a reprezentat un factor favorizant în contextul respingerii Tratatului constituțional în 2005.

✓ Referitor la viitoarele procese de extindere, nu există motive de optimism, pe de o parte din cauza oboselii față de extindere de la nivelul UE, respectiv a evoluțiilor interne din statele candidate, care nu îndeplinesc criteriile de aderare.

Ulterior dna **prof. univ. dr. Gabriela Drăgan** a prezentat evaluarea sa în legătură cu ultimii 15 ani și lecțiile învățate:

✓ Aderarea la Uniunea Europeană și politica de extindere reprezintă un proces tehnocratic și politic, fiind un proces complex, dinamic și evolutiv, incluzând decizii instituționale, conjuncturi externe, care sunt prezentate pe larg în cadrul cărții.

✓ Extinderea Uniunii Europene a revenit ca subiect prioritar pe agenda Uniunii Europene după o perioadă îndelungată în care nu s-a mai discutat pe această temă. Dacă aderarea României a fost influențată de un context geopolitic specific – Războiul din Balcani, în prezent acordarea statutului de candidat Ucrainei și Republicii Moldova este influențată la rândul său de contextul geopolitic al războiului. Așadar, procesul de extindere se bazează pe un set de criterii clare, precum și pe un anumit tip de leadership la nivelul Uniunii Europene.

✓ Cartea prezintă perspective, uneori divergente, ale celor implicați în procesul de aderare, arătând modul în care deciziile politice au influențat uneori deciziile tehnice. Se remarcă în acest context tendința de a blama instituțiile europene pentru măsuri ineficiente.

✓ Politica de extindere a fost adaptată de-a lungul timpului pe baza experienței. Cu referire la decizia de a accepta România ca stat membru, toți factorii interni și externi au facilitat obținerea unui rezultat favorabil. Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) a reprezentat un instrument util și necesar pentru a încheia negocierile, mai ales pentru că la acel moment UE nu

avea alte mijloace de monitorizare pentru teme care au devenit între timp foarte importante. În prezent, Tratatul de la Lisabona prevede, la Articolul 7, abordarea situației în care nu este respectat statul de drept.

✓ O dilemă pe care o ridică lucrarea se referă la o eventuală prioritate acordată criteriilor economice în detrimentul celor politice, însă instituirea MCV reprezintă dovada că planul politic nu a fost neglijat, iar decizia luată a fost una benefică pentru România. În cazul criteriilor economice, existau deja mecanisme de verificare a îndeplinirii standardelor unei economii de piață, care ulterior au fost completate cu alte instrumente instituite ca urmare a crizei financiare.

✓ În ceea ce privește viitorul UE și al politicii de extindere, este necesară o evaluare a rezultatelor acesteia, precum și a alternativelor propuse – Politica Europeană de Vecinătate, Parteneriatul Estic sau Acordurile de Stabilizare și Asociere. Toate aceste formule mai *soft* nu au avut aceleași rezultate ca politica de extindere, iar o menținere a României într-o zonă de așteptare nu ar fi avut aceleași efecte, cel puțin în plan economic.

✓ La fel ca în 2007, și în prezent România este pregătită să participe la toate procesele decizionale europene. O verificare extrem de riguroasă în procesul de aderare nu împiedică derapaje ulterioare, după cum ne-au demonstrat experiențele recente.

✓ În cei 15 ani de apartenență la UE, România s-a apropiat foarte repede de media Uniunii Europene în privința PIB-ului, Uniunea Europeană fiind cea mai mare mașinărie de convergență economică din istoria recentă. Analiza trebuie să meargă mai departe și să fie observată și gestionată divergența la nivel regional și urban-rural.

✓ În *Eurobarometrul* din această vară, nivelul de încredere al cetățenilor români în Uniunea Europeană este peste medie, în scădere totuși față de alți ani, în timp ce nivelul de încredere în Guvern și Parlament este scăzut.

În cadrul sesiunii de comentarii, întrebări și răspunsuri au fost punctate următoarele:

✓ Dl Jochen M. Richter a menționat tranziția României de la statutul de stat candidat la membru cu drepturi depline, făcând referire la numirea fostului negociator șef în poziția de comisar european pentru multilingvism și provocările asociate preluării noului rol într-un timp scurt. În ceea ce privește diferitele interese ale statelor membre UE cu privire la extindere, un rol semnificativ l-au avut și Statele Unite ale Americii. Făcând o paralelă cu reunificarea Germaniei, s-a referit la așteptările opiniei publice române cu privire la viteza reformelor, reamintind că acestea necesită o perioadă de adaptare mai lungă decât cea anticipată la nivelul populației. Clivajul socio-economic dintre urban și rural este vizibil la nivelul întregii Uniuni, creând așteptări și viziuni de dezvoltare diferite, fapt ce arată că România nu este singura care se confruntă cu o distribuție inegală a beneficiilor.

✓ În privința implementării ambițiilor geopolitice ale Uniunii Europene, se subliniază autonomia strategică a acesteia, care vizează mai mult decât dimensiunea de securitate militară, concentrându-se și pe aspecte economice. Discursul politic privind autonomia strategică s-a schimbat către necesitatea creării unei reziliențe la șocurile exterioare, ceea ce reprezintă o mai bună reflectare a contextului și nevoilor actuale. Astfel, industria europeană trebuie să adopte decizii dureroase, care să țină cont de perspectivele geopolitice și geostrategice ale interdependenței, fiind amintită în context relația cu China. În ceea ce privește apărarea europeană, eforturile depuse în ultima perioadă sunt laudabile, fără a neglija importanța legăturii

indisolubile cu SUA și NATO în asigurarea securității europene, precum și evoluțiile de politică internă din SUA.

✓ Cu privire la criteriile de aderare la UE, având în vedere precedentul reprezentat de Cipru, decizia poate că nu a fost cea mai bună, deoarece promisiunile de reunificare făcute în perspectiva aderării nu s-au materializat, iar polarizarea în interiorul societății cipriote s-a aprofundat în ultimii ani. Amintind și de momentul Brexit, s-au menționat consecințele politice și economice ale acestui proces, dar mai ales provocările ridicate de gestionarea frontierei dintre Marea Britanie și Irlanda.

✓ În ceea ce privește Ucraina și Republica Moldova, consecințele pe termen lung ale actualului război sunt foarte dificil de anticipat. Deși negocierile de aderare vor putea începe într-un viitor apropiat, acestea nu vor putea deveni state membre ale Uniunii Europene până când problemele de graniță și teritorii nu vor fi soluționate.

✓ Referitor la pregătirea opiniei publice pe subiecte complexe, mass media din România a prezentat subiectul aderării în numeroase forme și cu sprijinul experților implicați în proces atât din România, cât și de la nivelul UE. Cu toate acestea, a fost dificilă informarea eficientă a cetățenilor cu privire la toate consecințele multisectoriale ale acestui proces, având în vedere că multe dintre acestea au fost greu de anticipat la momentul aderării. În ceea ce privește titlul cărții, acesta se referă la fereastra de oportunitate de care România a beneficiat pentru a adera în 2007 la UE și nu mai târziu.

✓ DI Leonard Orban a punctat la rândul său câteva aspecte referitoare la evoluția cooperării europene. Uniunea Europeană învață din greșeli (*learning by doing*) și își îmbunătățește politicile și abordările pe măsură ce evoluează. De exemplu, în cazul pandemiei de Covid-19, dacă la început s-a observat că au existat tendințe izolaționiste, ulterior UE a gestionat eficient această provocare, iar cea mai bună ilustrare este cea privind achiziția în comun a vaccinurilor. De asemenea, perspectiva creării unei armate comune europene implică atât costuri materiale, cât și psihologice la nivel politic și societal, ceea ce nu exclude însă cooperarea pe proiecte punctuale de interes european în domeniul apărării.

Înregistrarea video a evenimentului poate fi accesată [aici](#).

Sinteza realizată de Irina Grosu și Ana-Maria Anghelescu  
Serviciul Studii Europene