https://doi.org/10.59295/ierm2025.03 CZU 327(4)”20”:061.1EU

POLITICA EXTERNĂ A UNIUNII EUROPENE ÎNTR-O ORDINE INTERNAȚIONALĂ FRAGMENTATĂ: ÎNTRE AUTONOMIE STRATEGICĂ ȘI PLURILATERALISM PRAGMATIC[1]

THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN POLICY IN A FRAGMENTED INTERNATIONAL ORDER: BETWEEN STRATEGIC AUTONOMY AND PRAGMATIC PLURILATERALISM

Liliana BENIUC, ***doctor în științe politice, conferențiar universitar, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al USM***
E-mail: liliana.beniuc@usm.md
ORCID: 0000-0002-1094-2662

Rezumat: *Articolul analizează reconfigurarea politicii externe a Uniunii Europene într-un context global marcat de fragmentarea ordinii internaționale liberale. Obiectivele cercetării sunt: de a explica fundamentele teoretice ale autonomiei strategice deschise și ale plurilateralismului pragmatic; de a delimita nivelurile de autonomie – responsabilitate, rezervă și emancipare – prin instrumente concrete; de a evalua avantajele și riscurile formatelor plurilaterale; de a formula recomandări aplicabile Republicii Moldova. Studiul demonstrează că UE răspunde fragmentarea ordinii internaționale liberale printr-o combinație între autonomie strategică și forumuri plurilaterale „ale celor care vor și pot”, capabile să promoveze standarde digitale, climatice și financiare fără a submina arhitectura multilaterală existentă. Analiza scoate în evidență beneficiile – rapiditate decizională, presiune normativă – dar și limitele, precum percepția de exclusivism sau riscul de fragmentare suplimentară a regulilor comerciale. În final, se propun recomandări pentru Republica Moldova: alinierea la legislația UE în domeniile digital și climatic, diversificarea energetică și industrială prin participarea la inițiativele REPowerEU și Alianța pentru materii prime critice, precum și valorificarea oportunităților verde-digitale oferite de Global Gateway, pentru a consolida reziliența economică și a accelera integrarea europeană. Articolul este elaborat în contextul implementării proiectului Jean Monnet Chair ERASMUS-JMO-2023-CHAIR nr. 101126798 „EU's role in the emerging internațional system” (EUREIS) și subprogramului „Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la UE: abordări juridice, politologice și sociologice”, nr. 01.05.01.*

Cuvinte-cheie: *autonomie strategică; plurilateralism pragmatic; fragmentarea ordinii internaționale; politica externă a UE; diplomație normativă; Republica Moldova.*

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului 01.05.01 Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice, realizat de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

Summary: *This article examines the reconfiguration of the European Union's foreign policy within a global environment marked by the fragmentation of the liberal international order. The study pursues four objectives: to explicate the theoretical foundations of open strategic autonomy and pragmatic plurilateralism; to delineate the three autonomy levels—responsibility, contingency-reserve, and emancipation—through concrete policy instruments; to assess the benefits and risks associated with plurilateral formats; and to formulate recommendations relevant to the Republic of Moldova. The analysis demonstrates that the EU addresses systemic fragmentation by combining strategic autonomy with "coalitions of the willing and able", advancing digital, climate, and financial standards without undermining the existing multilateral architecture. The approach yields notable advantages—accelerated decision-making and enhanced normative leverage—yet also reveals limitations, including perceptions of exclusivity and a potential for further fragmentation of trade rules. Policy recommendations for Moldova include: early harmonisation with EU digital and climate legislation; energy and industrial diversification via participation in REPowerEU and the Critical Raw Materials Alliance; and strategic utilisation of the green-digital opportunities offered by Global Gateway, all intended to strengthen economic resilience and accelerate European integration. The article was developed in the framework of the Jean Monnet Chair project ERASMUS-JMO-2023-CHAIR no. 101126798 "EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS), and the subprogram "The National Security of the Republic of Moldova in the Context of EU Accession: Legal, Political Science and Sociological Approaches," no. 01.05.01.*

Keywords: *strategic autonomy; pragmatic plurilateralism; fragmentation of the international order; EU foreign policy; normative diplomacy; Republic of Moldova.*

Introducere. În contextul unor transformări structurale profunde ale sistemului internațional, Uniunea Europeană (UE) este nevoită să-și regândească rolul internațional și instrumentele de acțiune de politică externă. Anexarea Crimeii, Brexit-ul, politicile americane sub administrația Trump, pandemia de COVID-19, invazia rusă în Ucraina au dezvăluit limitele ordinii internaționale liberale și au intensificat fragmentarea arhitecturii sistemului internațional. În fața reapariției sferelor de influență, a instrumentalizării interdependențelor și a contestării normelor universale, UE caută formule de răspuns, care să îi asigure relevanța și coerența strategică pe arena internațională. Articolul explorează tranziția politicii externe a Uniunii Europene către o combinație de autonomie strategică și plurilateralism pragmatic – două concepte complementare, ce reflectă adaptarea la o lume multipolară și competitivă. Studiul urmărește să analizeze aceste direcții prin prisma fundamentelor lor teoretice, a instrumentelor folosite, precum și a implicațiilor practice asupra partenerilor estici, precum Republica Moldova. În acest sens, vor fi examinate nivelurile de autonomie strategică și rolul plurilateralismului pragmatic în proiecția normativă, economică și sancționatorie a UE. Prin această abordare, cercetarea oferă o lectură integrată a eforturilor UE de repoziționare într-o ordine internațională fragmentată.

Gradul de investigare a problemei la momentul actual. Problema reconfigurării politicii externe a UE în contextul fragmentării ordinii internaționale liberale beneficiază, în prezent, de o abordare teoretică și empirică din ce în ce mai amplă, în special în literatura occidentală de relații internaționale și studii europene. Conceptul

de „*autonomie strategică*” este investigat cu precădere în lucrările lui Sven Biscop, Daniel Fiott, Nathalie Tocci și Olivier Costa, care evidențiază dinamica acestei noțiuni în domeniile apărării, politicii externe și securității europene. De asemenea, literatura recentă subliniază caracterul polimorf și evolutiv al autonomiei strategice, în funcție de contextele geopolitice și sectoriale. În paralel, ideea de „*plurilateralism pragmatic*” este analizată ca formă alternativă de cooperare internațională în lucrările lui Robert Wolfe, Jan Nagengast și Laura Paéz, care evidențiază rolul acordurilor tematice între actorii „care doresc și pot” în promovarea reglementărilor internaționale în domenii precum comerțul electronic, climatul și standardele tehnologice. În spațiul românesc și est-european, abordările sunt mai rare și fragmentare, cu câteva excepții notabile (V. Juc, N. Iancu), care tratează tema în legătură cu ordinea mondială post-război rece și politica de extindere a UE. În ceea ce privește instrumentul sancțiunilor, studiile europene de specialitate analizează atât eficiența, cât și provocările aplicării măsurilor restrictive în contextul geopolitic actual (Leenders, Portela, Helwig). Așadar, articolul contribuie la literatura existentă prin articularea conceptelor de „*autonomie strategică*” și „*plurilateralism pragmati*c” în raport cu evoluția recentă a politicii externe a UE și propune o lectură aplicativă pentru Republica Moldova, încă insuficient reflectată în literatura de specialitate.

Materiale utilizate și metode aplicate. Cercetarea se bazează pe o metodologie calitativă de tip interdisciplinar, specifică studiilor europene și relațiilor internaționale. În elaborarea articolului au fost utilizate surse primare și secundare relevante din domeniul științelor politice, studiilor europene și relațiilor internaționale. Printre materialele de referință se regăsesc documente strategice ale Uniunii Europene (Strategia Globală a UE din 2016, Busola Strategică 2022, Comunicările Comisiei Europene privind CBAM, REPowerEU, Global Gateway, GDPR, DSA, AI Act), rapoarte ale Serviciului European de Acțiune Externă, ale Consiliului UE și ale Parlamentului European, precum și studii academice recente publicate în limba engleză, franceză, română, germană și spaniolă. Au fost analizate și lucrările autorilor relevanți pentru tematica abordată, precum S. Biscop, D. Fiott, N. Tocci, O. Costa, R. Wolfe, J. Nagengast, L. Paéz, V. Juc și N. Iancu, pentru a identifica tendințele teoretice actuale privind autonomia strategică și plurilateralismul pragmatic.

Metoda principală aplicată este analiza documentară și conceptuală, completată de studiul de caz comparativ pentru trei niveluri de autonomie strategică (responsabilitate, rezervă, emancipare) și pentru instrumentele utilizate de UE (CBAM, Global Gateway, sancțiuni extrateritoriale). Analiza este susținută de o abordare realistă a relațiilor internaționale, cu accente pe dinamica normativă și geoeconomică a politicii externe a UE. De asemenea, se aplică metoda extrapolării aplicative, utilizată pentru formularea recomandărilor în raport cu Republica Moldova.

Rezultatele obținute în baza analizelor științifice efectuate. În ultimii ani UE a fost nevoită să acționeze într-un mediu internațional tot mai imprevizibil și să își reevalueze rolul său internațional. Această reevaluare a fost determinată de o serie de evenimente majore - anexarea Crimeii de către Rusia (2014), retragerea Regatului Unit al Marii Britanii din UE (Brexit-ul, 2016), administrația Trump (2017-2021) pandemia

de Covid-19 (2020) și invazia rusă în Ucraina (2022) – care, deși sunt disparate, semnalează în mod cumulativ o transformare structurală a ordinii internaționale liberale. Totodată aceste epizoade reprezintă expresia transformărilor structurale profunde ale sistemului internațional, precum instrumentalizarea interdependenței economice, utilizarea tehnologiilor în competiția geopolitică dintre Marile Puteri și transformarea comerțului internațional într-un instrument strategic. În cadrul acestor evoluții, instituțiile și statele membre ale UE au început să conștientizeze ritmul accelerat al schimbărilor internaționale, fiind nevoite să își regândească poziționarea strategică.

Strategia Globală a UE din 2016 a reflectat complexitatea crescândă a mediului internațional, caracterizat prin interdependența și competiția sporită, complexitate și incertitudine. Conform Strategiei Globale, UE pledează pentru construirea unei „ordini regionale de cooperare" într-o „lume descentralizată" aflată la intersecția dintre „presiuni globale și rezistențe locale" [9]. Această concepție reflectă încă optimismul epocii post-Război Rece. Nathalie Tocci remarcă că anii 2000 erau marcați de „optimism, încredere, idealism", în contrast cu climatul actual dominat de tentația de a transmite un „mesaj politic de închidere, defensiv, defetism sau *realpolitik brut* [10].

Adoptarea Busolei Strategice în anul 2022, la scurt timp după declanșarea războiului din Ucraina, evidențiază o lume marcată de competiția strategică acutizată, amenințări complexe la adresa securității și atacuri directe asupra ordinii europene de securitate. Busola descrie o lume caracterizată de „conflicte, resurse militare și acte de agresiune", cu „surse de instabilitate în creștere în Vecinătatea Estică și dincolo de ea", provocând „suferință umanitară severă și conflictuală", iar constrângerea economică și energetică este în ascensiune [11]. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate în prefața Busolei Strategice a pledat pentru o Uniune care să „vorbească în limbajul puterii", argumentând că dialogul, diplomația și multilateralismul european trebuie susținut prin putere. Cele 27 de state membre au susținut principala concluzie a Busolei Strategice că UE și lumea traversează o perioadă de „competiție a sistemelor de guvernare, însoțită de o veritabilă luptă a narațiunilor" [11], ceea ce reflectă o fragmentare profundă a ordinii internaționale liberale. Astfel, politica externă a UE se află într-o tranziție inevitabilă, oscilând între consolidarea unei autonomii strategice deschise și recursul la un pluralism pragmatic, capabil să răspundă fragmentării normelor și instituțiilor globale.

Conceptualizarea fragmentării ordinii internaționale. Sintagma „*ordinea internațională liberală"* se referă la ansamblul normelor, principiilor, instituțiilor și aranjamentelor care guvernează relațiile de putere dintre state și alți actori pe arena internațională. Premisa de „*fragmentare a ordinii internaționale liberale*" este înțeleasă ca reapariția sferelor de influență [12], regionalizarea globalizării, dificultatea instituțiilor internaționale de a integra noile puteri emergente, divergențele în standardele tehnologice și reinterpretarea pluralistă a concepției privind drepturile omului [8]. În acest context este relevantă aprecierea cercetătorilor Flockhart și Korosteleva, care au definit termenul de „fragmentare" drept o tranziție de la o ordine mondială guvernată de reguli universaliste către o arhitectură internațională marcată de pluralism și diversitate [7]. Această transformare nu trebuie însă înțeleasă ca o ruptură totală de ordinea mondi-

ală post-război rece, ci mai degrabă ca o adaptare la noi realități, care evidențiază natura sa maleabilă, în raport cu propriile sale instituții și norme.

Fragmentarea ordinii internaționale post-război rece se manifestă prin slăbirea unității și coerenței sistemului internațional, nerespectarea regulilor și principiilor normative de către principalii actori internaționali, iar structura relațiilor este marcată de conflicte, concurență și lipsă de consens. În opinia prof. Victor Juc „fragmentarea ordinii internaționale" poate rezulta fie din polaritatea (unipolaritate, bipolaritate, multipolaritate), fie din stratificarea (diferențierea între „centru", „semi-periferie" și „periferie") sistemului internațional [3], iar cercetării spanioli O. Costa, M. C. Vlaskamp susțin că actuală configurație a ordinii internaționale post-război rece se confruntă cu o erodare a legitimității și a universalității sale normative [8]. Pentru unele puteri emergente (Rusia, China. India), ordinea internațională liberală este asociată cu dominația occidentală, standarde duble și relații economice și politice inegale. Din această perspectivă, fragmentarea ordinii internaționale este percepută ca o oportunitate de a construi o ordine mondială mai echilibrată și descentralizată, lipsită de hegemonie.

Pentru alți actori, ordinea internațională liberală continuă să reprezinte un model aspirațional de ordine previzibilă, integrată și bazată pe reguli, capabilă să atenueze competiția dintre marile puteri și să evolueze către o formă de guvernanță globală postnațională [18]. Prin această optică, fragmentarea echivalează cu o tranziție spre o ordine mai conflictuală, marcată de rivalități strategice și de lipsa cooperării multilaterale. Experiența UE în această nouă realitate globală este ambivalentă: *pe de o parte*, ordinea internațională liberală a oferit cadrul favorabil dezvoltării instituționale a UE, în absența presiunii militare sau a conflictului major; *pe de altă parte*, tocmai această dependență de o ordine internațională stabilă a limitat capacitatea coercitivă a UE, transformând-o dintr-un actor puternic în plan normativ și juridic, dar cu o capacitate redusă de exercitare a puterii coercitive și vulnerabil în fața schimbărilor sistemice [8]. Cercetătorii Martill și Sus susțin că transformarea ordinii internaționale a determinat ca „poziția UE în lume să devină mai incertă" [19], ceea ce ne convinge că Uniunea Europeană în forma sa actuală este rezultatul ordinii internaționale liberale, iar abordarea actuală se concentrează asupra modului în care Uniunea este pregătită să funcționeze și să reziste într-o ordine internațională mai fragmentată, mai puțin cooperantă și profund competitivă.

Politica externă a Uniunii Europene reprezintă ansamblul obiectivelor, activităților și deciziilor prin care UE reglementează relațiile sale cu alți actori internaționali (state, organizații internaționale, partide politice și alte entități din afara spațiului comunitar), pentru a menține pacea, consolida securitatea internațională, cooperarea internațională, dezvoltarea democrației, statul de drept și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [1]. Scopul politicii externe și de securitate a UE este de a le conferi celor 27 de state membre mai multă însemnătate pe arena internațională decât dacă acestea ar acționa individual [2].

Teoria realismului politic, în special neo-realismul structural, oferă un cadru teoretic pertinent pentru a analiza politica externă a UE. Deși realismul clasic, elaborat de Hans Morgenthau (1948), a fost centrat pe comportamentul statelor-națiune ca actori raționali, care urmăresc puterea într-un sistem anarhic, neo-realismul, dezvoltat

de Kenneth Waltz (1979), atrage atenția asupra structurii sistemului internațional, ca determinant principal al comportamentului actorilor. Conform acestei abordări, anarhia sistemică și absența unei autorități supreme obligă actorii să adopte comportamente de auto-ajutorare, pentru a-și garanta supraviețuirea (Waltz, 1979).

În viziunea neo-realistă, Uniunea Europeană, deși este o construcție *sui generis* și adesea percepută ca un actor normativ (Manners, 2002), poate fi analizată ca un *pol de putere* regional, care în lipsa garanțiilor externe ferme și în fața amenințărilor sistemice, este nevoită să adopte comportamente tipice statelor: să caute echilibrul de putere, să investească în capacități de descurajare și să își dezvolte alianțe externe.

Instrumentele politicii externe ale UE sunt diplomația, comerțul, ajutorul umanitar și cooperarea pentru dezvoltare, fiind coordonată la nivelul Consiliului European și implementată prin Serviciul European de Acțiune Externă, aflat sub autoritatea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

Potrivit Comisiei Europene „*sancțiunile*" sunt un instrument esențial în politica externă și de securitate comună a UE, prin intermediul cărora Uniunea poate interveni pentru a preveni conflictele sau a răspunde crizelor actuale și emergente. Deși sunt numite „*sancțiuni*", măsurile restrictive ale UE nu sunt punitive, fiind concepute pentru a influența comportamentul regimurilor și actorilor vizați (țări din afara UE, organizații și persoane fizice și juridice responsabile), pentru a poziționa UE în cadrul mediului internațional de securitate și pentru a semna dezaprobarea față de anumite acțiuni, inclusiv pentru a preveni extinderea acțiunilor ostile, care ar putea prejudicia securitatea internațională și a UE.

Începând cu anii 1990, comunitatea internațională s-a îndepărtat de embargourile comerciale generale și a adoptat sancțiuni țintite, tendință pe care UE a însușit-o pe deplin. Măsura restrictivă cea mai frecvent utilizată a fost interdicția călătoriei, care împiedică persoanele aflate pe liste UE să intre pe teritoriul acesteia, fiind adesea însoțită de blocarea accesului la instituțiile financiare europene și de înghețarea activelor în Europa. În această perioadă, sancțiunile UE implementau adesea rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU și erau legate de încălcări ale drepturilor omului și alte preocupări similare. În plus, UE a adoptat mai multe embargouri asupra armelor împotriva unor state, care prezentau amenințare asupra securității internaționale.

În perioada 2000-2010 UE a instituit tot mai frecvent regimuri de sancțiuni din propria inițiativă, devenind astfel, alături de ONU și SUA, unul dintre cei mai importanți actori care aplică sancțiuni la nivel global. În anul 2010, UE împreună cu SUA a adoptat sancțiuni dure împotriva Iranului, care depășeau cu mult prevederile rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU privind ambițiile nucleare ale Iranului. Măsurile UE – precum embargoul asupra petrolului și sancțiunile financiare – urmăreau scopul de a exercita presiune asupra Iranului, pentru a se angaja constructiv în procesul de negociere diplomatică condus de UE în formatul cunoscut ca E3+3 sau P5+1 (Iran + membrii permanenți ai Consiliului de Securitate și Germania) [7].

După adoptarea sancțiunilor împotriva Iranului, UE a impus sancțiuni economice împotriva Coastei de Fildeș, Siriei și Rusiei. Probabil că sancțiunile impuse Rusiei reprezintă un moment de cotitură în politica de sancțiuni a UE. Anexarea Crimeii de către

Rusia și implicarea acesteia în conflictul armat din Estul Ucrainei (2014) au determinat lansarea de eforturi diplomatice de soluționarea a crizei în așa-numitul format „Normandia" (Ucraina, Rusia, Franța și Germania). În acest context și în strânsă coordonare cu SUA, UE a impus sancțiuni semnificative împotriva Rusiei, incluzând interdicții de export țintite și restricții financiare. Ridicarea acestor măsuri restrictive a fost condiționată de implementarea cu succes a Acordului de la Minsk, destinat soluționării conflictului din Estul Ucrainei. Fiind atent calibrate, sancțiunile au avut un impact economic limitat dar semnificativ. Greutatea lor politică a fost menționată de experți și factori de decizie deopotrivă.

Pentru prima dată de la instituirea PESC, UE a impus sancțiuni importante împotriva unei Mari Puteri vecine și a unui partener comercial major. Conform logicii realiste, ascensiunea Rusiei, ca un actor revizionist, care încalcă normele internaționale și amenință stabilitatea regională, a declanșat o dinamică de echilibrare din partea UE și a statelor sale membre. Având în vedere diferențele de opinie între statele membre în ceea ce privește Rusia, consensul realizat asupra acestor măsuri a fost considerat o manifestare importantă a unității UE în domeniul politicii externe și de securitate. Sancțiunile UE împotriva Rusiei sunt în vigoare de peste zece ani. Consensul între statele membre se menține în general până în prezent, chiar dacă aceste măsuri trebuie reînnoite în unanimitate la fiecare șase luni. Drept urmare, pe parcursul unui deceniu (2014-2024) UE a instituit 17 pachete de sancțiuni împotriva Rusiei, dintre care unele (de ex., sancționarea Băncii Centrale a Rusiei, embargoul petrolier, excluderea din SWIFT) pot fi considerate fără precedent în istoria acțiunii de politică externă a Uniunii Europene.

Principala provocare pentru UE constă în implementarea, aplicarea și monitorizarea măsurilor instituite. În majoritatea cazurilor, statele membre ale UE sunt responsabile pentru aplicarea sancțiunilor și trebuie să raporteze Comisiei Europene cu privire la modul de implementare. În opinia lui Leander Leenders „mecanismele de monitorizare a implementării sancțiunilor la nivel național (de ex., embargouri sau armelor sau interdicții de viză) sunt puțin clare [6]. Gestionarea unui regim de sancțiuni presupune capacitatea de a reacționa la schimbările de pe teren și de a revizui măsurile pentru a se asigura că ele contribuie la atingerea obiectivelor stabilite. Este important de menționat că nu doar capacitățile de sancționare ale UE și voința sa politică determină eficiența aceste măsuri, ci și factorii externi, precum dimensiunea coaliției de sancționare sau situația internă a statului vizat. Astfel, practica sancțiunilor în cadrul UE se confruntă cu numeroase provocări.

Instrumentul sancțiunilor ilustrează dilema cu care se confruntă UE atunci când încearcă să echilibreze interesele sale „realiste" și identitatea sa „idealistă". UE se confruntă atât cu provocări interne, cât și cu provocări externe în ceea ce privește adoptarea sancțiunilor, precum solidaritate insuficientă între statele membre, interese divergente, tensiuni între rațiuni realiste și idealuri normative, actori internaționali necooperanți. În cazul Iranului, sancțiunile UE au avut un impact negativ asupra companiilor europene din mai multe sectoare, iar în ceea ce privește sancțiunile contra Rusiei, reacțiile acesteia – inclusiv interdicțiile de import – au avut un impact negativ similar asupra anumitor sectoare și întreprinderi ale UE. În ciuda acestor dificultăți, considerăm că sancțiunile reprezintă

unul dintre cele mai dure și semnificative instrumente din arsenalul de politică externă și de securitate a UE. Prin urmare, capacitatea UE de a face față acestor provocări interne și externe este esențială pentru credibilitatea sa și pentru rolul său de actor internațional.

În prezent UE are în vigoare peste 40 de regimuri de diferite de sancțiuni, unele fiind impuse de Consiliul de Securitate al ONU, iar altele sunt adoptate în mod autonom de UE. Deciziile privind adoptarea, reînnoirea sau ridicarea regimurilor de sancțiuni sunt adoptate de Consiliul UE în baza propunerii Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Comisia Europeană, împreună cu Înaltul Reprezentant, prezintă Consiliului UE propuneri comune de sancțiuni spre adoptare în unanimitate, care devin apoi legislația UE aplicabilă odată cu publicarea în Jurnalul Oficial. În plus, în calitate de gardian al tratatelor, Comisia Europeană joacă un rol vital în supravegherea implementării sancțiunilor de către statele membre [5].

Autonomia strategică a Uniunii Europene. Actorii instituționali ai UE propun politici adaptive prin valorizarea unor concepte, precum „autonomia strategică" și „suveranitatea europeană", care funcționează ca acte de discurs politic, care urmăresc să genereze sprijin pentru opțiuni de politică ce nu au beneficiat anterior de consens, dar care pot câștiga relevanță în noile condiții internaționale. Sintagma de „*autonomia strategică a UE"* reprezintă capacitatea UE de a acționa independent și coerent în cadrul sistemului internațional, fără a fi influențată sau constrânsă de terți, pentru apărarea și promovarea propriilor interese, alături de parteneri sau în mod individual. G. Grevi susține că apelul la o autonomie strategică sporită pentru UE a fost condiționat de conjunctura în care dependența strategică a fost percepută ca ne-sustenabilă politic, ca un catalizator al forțelor centrifuge din interiorul Uniunii [13].

Domeniul securității și apărării reprezintă spațiul în care conceptul de „autonomie strategică" a fost lansat timpuriu în dezbaterile europene. Acordul franco-britanic de la Saint-Malo (1998) a consacrat ideea unei „capacități europene de acțiune autonomă, susținută de forțe militare credibile, de mijloace de decizie și de disponibilitatea de a le utiliza". Ulterior, acest cadru conceptual a fost revigorat în contextul post-Brexit, când autonomia strategică a fost valorizată ca narațiune alternativă la ieșirea Marii Britanii din UE, oferind o nouă direcție integratoare pentru Uniune în materie de securitate și apărare.

O. Costa susține ca „autonomia strategică" este un concept polimorf, a cărui semnificație variază în timp, în funcție de actorii care îl invocă și de domeniile de aplicare [8]. Tocmai această ambiguitate conferă conceptului forța mobilizatoare în dezbaterile privind rolul internațional al UE. În literatura de specialitate au fost identificate *trei dimensiuni ale autonomiei strategice* în domeniul securității și apărării: *dimensiunea politică* (capacitatea de a lua decizii autonome); *dimensiunea operațională* (capacitatea de a desfășura operațiuni militare în mod autonom, de a dispune și de a mobiliza capacități militare proprii); dimensiunea industrială (deținerea unei baza tehnologice și industriale care să reducă dependența de actorii terți) [4]. Aceste dimensiuni pot fi extinse și în alte domenii ale acțiunii de politică externă, dacă se acceptă o interpretare largă a componentei industriale, care ar include infrastructura tehnologică, informațională, științifică și corporativă. De exemplu, *dimensiunea instituțională* a autonomiei strategice a UE se referă la organizarea internă în domeniile diplomației și apărării, care

permite implementarea deciziilor Consiliului UE, Comisiei Europene și Parlamentului European în domeniul politicii externe și de securitate. Drept urmare, separarea analitică între puterea decizională, capacitatea de implementare și resursele interne necesare este esențială pentru evaluarea poziționării strategice a UE într-un mediu internațional fragmentat și competitiv.

Pentru a distinge rolul internațional al UE, D. Fiott propune o distincție conceptuală între trei forme de autonomie strategică [14]:

1) *Autonomia ca responsabilitate* înseamnă autonomie „*pentru a acționa*", care reflectă ideea conform căreia statele europene ar trebui să își asume o mai mare parte din povara securității colective în cadrul spațiului occidental, inclusiv UE. Această formă presupune dezvoltarea autonomiei operaționale, care nu contravine cooperării transatlantice [14]. Exemple de politici și programe caracteristice „autonomiei ca responsabilitate" servesc Cooperarea Structurată Permanentă (PESCO) și Fondul European pentru Apărare, care integrează capacitățile militare ale statelor membre, dar sub umbrela cooperării transatlantice. D. Fiott susține că aceste instrumente au funcționat ca „antidot politic" la Brexit, demonstrând că UE poate livra securitate fără a submina NATO [15]. Facilitatea Europeană pentru Pace prezintă finanțarea sprijinului militar pentru Ucraina, începând cu anul 2022, care marchează trecerea de la asistența non-letală la asumarea directă a costurilor de război, devenind o responsabilitate colectivă față de securitatea europeană. Astfel, autonomia ca *responsabilitate* întărește credibilitatea UE în parteneriatul multilateral, dar evită decuplarea de SUA, accentul fiind pus pe capabilitățile operaționale.
2) *Autonomia ca rezervă strategică* – autonomie „*pentru orice eventualitate*", derivă din incertitudinile legate de angajamentele strategice ale SUA și presupune construirea unei capacități de rezervă, astfel încât o eventuală retragere a forțelor armate ale SUA din Europa să nu lase UE lipsită de resursele necesare, pentru a-și atinge obiectivele de securitate și politică externă. Pe lângă autonomia operațională, aceasta presupune și o autonomie a resurselor. În vederea realizării acestui tip de autonomie UE a lansat planul REPowerEU în anul 2022, care prevede reducerea dependenței de gazul rusesc prin trecerea la gazul natural lichefiat american/qatarian și diversificarea surselor regenerabile. Strategia pentru semiconductori („Chips Act") a stabilit obiectivul de 20% din producția globală de cipuri avansate să fie produse în UE până în anul 2030. Van Hove (2023) notează că această relocalizare a capacităților industriale este o poliță de asigurare în fața turbulențelor din Strâmtoarea Taiwan [8]. Alianța Europeană pentru materii prime critice prevedea crearea parteneriatelor cu țări bogate în litiu, cobalt și pământuri rare, pentru a securiza lanțurile de aprovizionare vitale. Astfel, prin crearea de rezerve și diversificarea surselor de aprovizionare, UE își micșorează vulnerabilitatea la situațiile în care comerțul este transformat în instrument de politică e către unii actori, precum China.
3) *Autonomia ca emancipare* – este cea mai ambițioasă formă, care vizează realizarea potențialului UE ca actor global de sine stătător și implică simultan autonomia decizională, operațională și industrială, pentru a permite acțiuni independente față

de alți poli de putere. Pentru realizarea acestui obiectiv UE a lansat conceptul „Brussels effect" („efectul Bruxelles"), potrivit căruia regulile stricte ale UE sunt respectate sever de companiile străine nu doar pe piața europeană, ci la nivel mondial, pentru a evita sisteme de conformitate duble. Exemple de asemenea cadre normative sunt Regulamentul general privind protecția datelor (GDPR), care a devenit un standard global pentru confidențialitate; DSA obligă platformele online să combată conținutul ilegal și să fie transparente în moderare; AI Act stabilește obligații proporționale cu riscul algoritmilor. Prin această proiecție extrateritorială a normelor, UE transformă avantajul dimensiunii pieței sale într-un instrument de emancipare normativă, reducând influența modelelor concurente (SUA, China) asupra ecosistemului digital. CBAM (Mecanismul de ajustare la frontieră pentru carbon) impune importatorilor de oțel, ciment, îngrășăminte, aluminiu și energie electrică să plătească un preț al carbonului echivalent cu cel al UE, cu scopul de a preveni relocarea producției în state cu reguli mai lejere (așa-numitul „*carbon leakage*") și de a stimula convergența globală spre standarde mai stricte. Extinderea utilizării monedei euro în facturare, împrumuturi și rezerve străine reduce dependența de dolar la operațiuni de compensare (clearing). Sancțiunile financiare administrate de UE (înghețarea activelor, interdicția de acces la capitalul european) se aliniază tot mai mult la propriul cadru juridic, limitând expunerea la sancțiunile secundare americane. Deci, UE tinde să poată acționa independent de alți poli de putere, proiectându-și propriile norme și standarde. Pe lângă capabilități și resurse, pentru UE este esențială puterea de decizie suverană la nivel politic, inclusiv în domeniul financiar și geoeconomic.

Plurilateralismul pragmatic. În literatura de relații internaționale, sintagma „plurilateralismul pragmatic" este caracterizat ca aranjamente la care participă doar statele „care doresc și pot", create pe teme circumscrise și guvernate de reguli flexibile de aderare ulterioară. Acest tip de cooperare a apărut ca reacție la blocajele din forurile multilaterale clasice, în special Organizația Mondială a Comerțului, și urmărește obținerea rapidă a rezultatelor tangibile, fără a submina însă cadrele juridice existente. Prin natura sa, plurilateralismul pragmatic nu concurează cu universalismul, ci îl completează, creând un „laborator" de norme ce pot fi extinse ulterior la nivel global.

Pentru UE, plurilateralismul pragmatic constituie o formă a diplomației normative, care a devenit un instrument principal al autonomiei strategice. Bruxelles-ul a descoperit că în condițiile fragmentării ordinii internaționale, capacitatea de a crea „coaliții" devine la fel de importantă, precum menținerea normelor multilaterale tradiționale. Drept urmare, UE își asumă rolul de arhitect al unor acorduri de nișă, care pot fi replicate identic de actorii dornici să se linieze la standardele sale.

Din perspectivă europeană, avantajul normativ reprezintă miza plurilateralismului pragmatic. Experiența Regulamentului general privind protecția datelor (GDPR) a demonstrat puterea de atracție a legislației europene: companiile internaționale au preferat să aplice aceleași reguli și în afara pieței UE decât să opereze sisteme de conformitate paralele. „Efectul Bruxelles" a fost preluat și extins prin Actul serviciilor digitale și viitorul Act privind inteligența artificială, iar impactul extrateritorial al acestor instrumente

confirmă că plurilateralismul poate fi creat în jurul unei piețe-pivot mai degrabă decât prin negocieri universale îndelungate.

În domeniul climatic, Comisia Europeană a abordat o temă clasic fragmentată – „*prețul global al carbonului*" – prin introducerea Mecanismului de ajustare la frontieră pentru carbon (CBAM). Propunerea a generat inițial reticență, însă a creat și o masă critică de parteneri gata să adopte standarde similare pentru a-și menține accesul la piața europeană. Astfel, plurilateralismul pragmatic devine un catalizator al convergenței: nu impune, ci condiționează și stimulează, generând dinamici de imitare voluntară.

O evoluție similară se observă în plan geoeconomic. Inițiativa Global Gateway – concepută ca răspuns european la strategia Chinei „O cale, o centură" – nu aspiră la universalitate, ci propune un set de principii (transparență, sustenabilitate financiară, standarde sociale) pe care le pot adopta statele dispuse să coopereze cu UE. Finanțarea combinată de granturi, credite concesionale și capital privat ilustrează pragmatismul pragmatic: pe de o parte, UE acceptă că nu poate concura pe volum, dar pe de altă parte, mizează pe calitatea reglementărilor pentru a-și extinde influența.

În sfera financiară, dezideratul de a reduce dependența de dolarul american se manifestă prin extinderea rolului internațional al euro, dezvoltarea sistemului SEPA-instant și explorarea monedei digitale europene. Scopul nu este substituirea completă a infrastructurii dominate de dolar, ci crearea unei plase de siguranță, care să confere UE libertate decizională în fața sancțiunilor secundare sau a volatilității piețelor.

Dincolo de exemple, plurilateralismul pragmatic aduce Uniunii câteva beneficii strategice: rapiditate decizională, posibilitatea de a experimenta norme noi și presiune constructivă asupra actorilor reticenți. Totuși, plurilateralismul comportă și unele riscuri, precum percepția unui „*club exclusivist*", care ar accentua clivajul Nord-Sud sau potențiala fragmentare a ordinii comerciale, dacă acordurile noi se multiplică fără o ancorare fermă în regulile OMC. Din perspectiva Bruxelles-ului, plurilateralismul pragmatic nu este un substitut al multilateralismului, ci o strategie de adaptare la realitatea politică a secolului XXI. Într-o lume în care consensul universal devine tot mai greu de atins, Uniunea Europeană își păstrează vocația regulilor, dar alege o cale incrementală: formează cluburi deschise, ridică standarde în sectoare-cheie și invită actorii dornici să se alăture. Astfel, îmbinând autonomia strategică cu o cooperare flexibila, UE speră să-și conserve relevanța și să orienteze fragmentele ordinii globale spre un nucleu de norme compatibile cu propriile valori.

Concluzii: Așadar, studiul nostru a evidențiat că tranziția politicii externe a Uniunii Europene, de la paradigmele multilateralismului clasic către autonomie strategică deschisă și plurilateralism pragmatic, constituie un răspuns adaptat la fragmentarea ordinii internaționale liberale. Prin combinarea instrumentelor normative (GDPR, CBAM, AI Act), economice (Global Gateway, internaționalizarea euro) și coercitive (regimuri selective de sancțiuni), UE urmărește să-și reducă vulnerabilitățile sistemice, să-și diversifice parteneriatele și să-și proiecteze standardele dincolo de granițele interne. Această strategie aduce beneficii măsurabile: rapiditate decizională, incubare de norme globale și presiune constructivă asupra actorilor reticenți, dar care comportă riscuri de percepție exclusivistă și de eventuală fragmentare suplimentară a arhitecturii

comerciale, din cauza lipsei unei ancorări ferme în organizațiile internaționale universale, precum ONU.

Pentru Republica Moldova, aflată la confluența spațiilor de influență și aspirantă la aderarea UE, rezultă următoarele recomandări:

1) *Ancorare normativă anticipativă,* care prevede aprofundarea alinierii la legislația UE (de ex. protecția datelor, pachetele digitale și de inteligență artificială), conferă un avantaj competitiv pe piața unică și facilitează integrarea în „forurile" plurilaterale emergente;
2) *Diversificare energetică și industrială* - participarea la inițiativele REPowerEU și la alianțele europene pentru materii prime critice ar reduce dependența structurală de surse energetice estice, sporind reziliența economică și securitară;
3) *Utilizarea oportunităților verde-digitale* - implementarea standardelor climatice și pregătirea pentru CBAM pot atrage finanțare europeană prin programele Green Deal și Global Gateway, accelerând modernizarea infrastructurii și exporturilor cu valoare adăugată;

Prin adoptarea acestor măsuri, Republica Moldova poate transforma actuala „fragilitate strategică" într-o poziție de pivot între UE și Vecinătatea Estică, contribuind la stabilitate regională și accelerând propriul parcurs european într-un context internațional tot mai competitiv.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Politica externă și de securitate a Uniunii Europene. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_ro (accesat: 01.06.2025)
2. Politica externă și de securitate. https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign_and_security_policy.html?root_default=SUM_1_CODED%3D25&%3Blocale=ro&locale=ro (accesat: 01.06.2025)
3. JUC, Victor. Abordări conceptual-teoretice și structural-sistemice ale relațiilor internaționale. În: Revista de Ştiinţă, Inovare, Cultură şi Artă „Akademos" , 2020, nr. 4(59), p. 58-68. ISSN 1857-0461. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.4509374
4. IANCU, Niculae. Autonomia strategică a Uniunii Europene sau mirajul jocului marilor puteri. https://monitorulapararii.ro/autonomia-strategica-a-uniunii-europene-sau-mirajul-jocului-marilor-puteri-1-22520 (accesat: 02.06.2025)
5. Overview of sanctions and related resources. https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_en (accesat: 02.06.2025)
6. LEENDERS, Leander. EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool? In: EU Diplomacy Papers. 2014. No. 3. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_3_2014_leenders_0_0.pdf (accesat: 03.06.2025)
7. HELWIG, Niklas, JOKELA, Juha, PORTELA, Clara Sharpening. *EU sanctions policy for a geopolitical era.* 27 May 2020. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/vnteas_report_sharpening-eu-sanctions-policy-for-a-geopolitical-era.pdf (accesat: 03.06.2025)
8. COSTA, O. et al. (eds.), EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order, In: The European Union in International Affairs, https://doi.org/10.1007/978-3-031-64060-5_1 (accesat: 03.06.2025)
9. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (2016). https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en (accesat: 04.06.2025)

10. TOCCI, Nathalie. Framing the EU Global Strategy. A Stronger Europe in a Fragile World. Springer International Publishing. 2017. Palgrave Studies in European Union Politics. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55586-7 (accesat: 04.06.2025)
11. European Union. (2022). A strategic compass for security and defence. https:// www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en (accesat: 04.06.2025)
12. FERGUSON, I., & HAST, S. Introduction: The Return of Spheres of Influence? In: Geopolitics. 2018. No. 23(2), pp. 277–284. https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1461335 (accesat: 05.06.2025)
13. GREVI, G. Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power (Discussion Paper). Brussels: European Policy Center. 2019, July 19. https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190719_Strategic autonomy_GG.pdf (accesat: 05.06.2025)
14. FIOTT, D. Strategic autonomy: Towards European sovereignty in defence. In: European Union Institute for Security Studies (EUISS). 2018. No. 12. pp. 1–8. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf (accesat: 05.06.2025)
15. FIOTT, D.. Defence industrial cooperation in the European union: The state, the firm and Europe. Routledge. 2019. https://doi.org/10.4324/9780429024207 (accesat: 06.06.2025)
16. WOLFE, Robert. Is World Trade Organization Information Good Enough? https://aei.pitt.edu/102529/1/MT_Is_World_Trade_Organization_Information_Good_Enough.pdf (accesat: 06.06.2025)
17. FLOCKHART, T., & KOROSTELEVA, E. A. War in Ukraine: Putin and the multiorder world. Contemporary Security Policy. 2022. No. 43(3), pp. 466–481. https://portal.findresearcher.sdu.dk/files/210777766/Flockhart_Ready_Clean.pdf (accesat: 06.06.2025)
18. IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order? In: International Affairs. (2018). No. 94(1), pp. 7–23.
19. MARTILL, B., & SUS, M. Great expectations: The Brexit moment in EU security and defence and the return of the capabilities–expectations gap. In: Europe and the World: A Law Review. 2019. No. 3(1). pp. 1–17.